



*Image de couverture du rapport, par la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS)
Source : site du ministère des Armées*

Les orientations françaises de défense et de sécurité nationale *Actualisation stratégique 2021*

Introduction

Le rythme de parution des orientations stratégiques de la France en matière de défense et de sécurité nationale n'a fait que s'accélérer ces dernières années. Si les premiers livres blancs sur la défense nationale de 1972 et de 1994 actent d'un monde où les menaces et l'incertitude sont liées à la Guerre Froide ou à sa disparition formelle, la sécurité nationale se joint à la défense dès 2008. Le président de la République Nicolas Sarkozy indique dans sa préface qu'il s'agit de traiter des conséquences de la mondialisation sur les relations internationales, et du bilan à tirer de la professionnalisation des armées, dans un contexte où le « clivage traditionnel entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure s'est encore davantage effacé »¹.

Cinq ans après, le Livre Blanc de 2013 indique déjà que « l'état du monde appelle de nouvelles évolutions stratégiques » et s'attache dès lors à définir la mise en œuvre de la stratégie par la connaissance et l'anticipation, la dissuasion, la protection, la prévention et l'intervention. En 2017, la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* se place dans

¹ Ministère des Armées, *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008*

la continuité des documents précédents, pour offrir un condensé des orientations stratégiques de la France et un panorama des menaces en amont de la loi de programmation militaire (LPM) pluriannuelle (2019-2025). Quatre ans plus tard, le 21 janvier 2021, la ministre des Armées, Mme Florence Parly, présente une actualisation stratégique, destinée à répondre aux « évolutions qui ont marqué ces quatre dernières années »².

A ce titre, il importe de nous demander dans cet article comment ce document actualise la vision française de l'ordre international et de la compétition stratégique, afin de saisir l'angle de la politique de défense française.

I. Un panorama des menaces

a) De la stratégie à la politique de défense

Définie simplement, la stratégie est l'ensemble des actions coordonnées, des opérations habiles et des manœuvres pour atteindre un but précis³. Historiquement science et art militaire, elle sort désormais de ce cadre pour se penser dans la vie courante. Si l'on s'en tient au domaine étatique, la stratégie militaire n'est désormais qu'une composante de la stratégie de défense et de sécurité nationale, qui s'étend aux menaces militaires comme non militaires, pour y répondre et assurer l'intégrité de la nation.

Dans le *Code de la Défense*, la stratégie de sécurité nationale est ainsi chargée « d'identifier l'ensemble des menaces et des risques susceptibles d'affecter la vie de la Nation (...) et de déterminer les réponses que les pouvoirs publics doivent y apporter ». Plus particulière, la politique de défense y répond en partie en assurant « l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées » mais aussi de lutter « contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale »⁴.

L'objet des documents stratégiques publiés par le ministère des Armées vise donc à clarifier l'ensemble des menaces qui pèsent sur la Nation et d'orienter la politique de défense, chargée d'y répondre en partie. Cette *Actualisation Stratégique* rentre donc dans ce cadre.

b) Le contexte stratégique de la RSDSN

La première partie du document est centrée sur le « contexte stratégique ». Il s'agit de définir le monde dans lequel la France s'insère et d'avoir ainsi un panorama des menaces qui explique dans un second temps comment la France compte infléchir sa politique de défense pour y répondre. Le document mentionne ainsi une véritable « dégradation (...) du contexte stratégique »⁵ en rappelant que les constats établis dans la *RSDSN* de 2017 sont encore d'actualité. On observe ainsi un ensemble de crises et de fragilités structurelles sur les flancs de l'Europe : à l'est dans les Balkans, en Biélorussie, à la frontière avec la Russie et au Haut Karabagh ; au sud en Méditerranée, du phénomène terroriste aux enjeux énergétiques, en passant par les flux illicites et la faillite d'Etats (Libye, Syrie) ; au Proche et Moyen-Orient avec des tensions en Syrie, en Irak et en Iran.

² Ministère des Armées, *Actualisation stratégique 2021*, p.7.

³ Coutau-Bégarie, Hervé, *Traité de stratégie*

⁴ *Code de la défense*, articles L1111-1 à L1111-4

⁵ *Actualisation*, p.11

Cela confirme ainsi les menaces persistantes que sont le terrorisme et le phénomène djihadiste, la prolifération des armes de destruction massive et NRBC, mais aussi des armes conventionnelles aux capacités d'interdiction d'accès (A2/AD) ou d'intervention (avions de combat, missiles). Ce fait contribue à « l'enhardissement des puissances régionales »⁶. De même, le document pointe le retour d'une compétition stratégique entre puissances en citant la posture russe mais aussi les hausses de budget de défense des Etats-Unis et de la République populaire de Chine.

Tout cela conduit à des stratégies « hybrides et multiformes », où la conflictualité s'étend au cyber et à l'espace, avec des modes d'action militaires comme non-militaires, directs et indirects, légaux et illégaux, et souvent sous le seuil du conflit ouvert, sans compter la manipulation de l'information et du droit international. Avec ces menaces, le risque d'escalade, c'est-à-dire d'accumulation suffisante de tensions et d'actions pour aboutir à une guerre ouverte, est grand.

II. Pourquoi une actualisation stratégique ?

a) Les mutations de l'ordre international

A ce titre, les auteurs du rapport parlent d'une accélération de ces tendances, d'une intrication des crises et donc d'implications pour l'ordre international, pour l'Europe et donc pour la France. La France constate ainsi le risque de la bipolarité face aux oppositions frontales entre les Etats-Unis et la Chine, dans un monde résolument multipolaire. La réorientation de l'effort américain face à un rival stratégique ne devrait ainsi pas faire oublier les « théâtres perçus comme secondaires »⁷ d'instabilité. Par ailleurs, la Chine et la Russie mènent des « stratégies de puissance » en utilisant différentes modalités. La Russie investit ainsi dans les capacités de projection, de dégradation de la liberté d'action des puissances occidentales et les campagnes de désinformation, tandis que la Chine fait évoluer rapidement son modèle d'armée pour inclure une capacité expéditionnaire tout en utilisant des leviers non militaires comme la Belt and Road Initiative (BRI). La Chine devient ainsi pour l'Union européenne un « rival systémique »⁸, en restant tout à la fois un compétiteur économique et un partenaire diplomatique.

Deux points servent à conclure ce panorama des menaces : d'une part, il est fait état d'un ordre international et d'une architecture de sécurité contestée, avec ses nouveaux rapports de force, la hausse des échanges bilatéraux au détriment des canaux multilatéraux pour régler des différends, ainsi que la fragilisation des différents traités comme le retrait des Etats-Unis du Traité Ciel Ouvert ou l'incertitude sur ceux consacrés au contrôle des armements nucléaires. D'autre part, il y a un véritable risque de « déclassement stratégique »⁹ face à la crise économique et aux risques de décroissance des budgets de défense. La France rappelle sa « communauté de destin »¹⁰ avec l'Europe mais précise qu'elle ne pourra pas affronter les périls seule.

⁶ *Actualisation*, p.16

⁷ *Actualisation*, p.20

⁸ *Actualisation*, p.22

⁹ *Actualisation*, p.25

¹⁰ *Actualisation*, p.27

b) La réponse de la politique de défense française

Les auteurs du rapport reviennent sur les défis à mener dans ce contexte revivifié, et insistent sur la volonté française de disposer d'un modèle d'armée complet, capable de réaliser l'ensemble des missions du contre-terrorisme aux conflits de haute intensité en passant par les réponses aux stratégies hybrides. Les armées doivent d'abord s'appuyer sur des moyens propres, souverains, particulièrement dans le domaine de la dissuasion nucléaire, du renseignement, des systèmes d'information et de communication, dans l'espace mais aussi dans la projection de puissance et la capacité d'entrer en premier sur un théâtre d'opération. La France doit ainsi faire face aux menaces d'escalade par le haut, et de contournement par le bas. Elle investit ainsi sa capacité de dissuasion, qui nécessite un dialogue entre forces nucléaires pour répondre aux menaces d'escalade « par le haut », et forces conventionnelles nécessaires pour dissuader un contournement « par le bas » avec le renouvellement des stratégies hybrides.

Pour répondre à ces objectifs et à cet « Horizon 2030 »¹¹, le rapport rappelle la portée de la loi de programmation militaire : une loi « à hauteur d'hommes » notamment avec le plan Familles et des ressources humaines adaptées au besoin de « masse critique », la régénération du parc en service avec le maintien en condition opérationnelle des équipements (MCO) et surtout la modernisation des systèmes d'armes : composante nucléaire, composante terrestre (système SCORPION, Jaguar...), aérienne (nouveau standard Rafale), maritime (PA-NG, SNA Barracuda). Il est aussi fait mention de l'investissement par la France des moyens d'intelligence artificielle (Artemis), de l'espace avec la création du commandement de l'espace (CDE) en 2019, et du cyber avec la publication des doctrines de lutte informatique offensive (LIO) pour disposer du spectre complet avec la lutte informatique défensive (LID).

La France rappelle enfin ses échanges bilatéraux avec ses voisins et alliés européens, les Etats-Unis, mais aussi sa participation à de grands ensembles régionaux, de l'effet d'entraînement à chercher au sein de l'UE à l'établissement de coalitions avec l'OTAN. Les auteurs déclinent la question de l'Indopacifique en rappelant le besoin d'une « allonge géostratégique »¹² et en évoquant la participation de la France au dialogue de Shangri-La en 2019.

Conclusion

Finalement, la France note trois défis d'importance en plus de l'Horizon 2030 : fédérer autour de l'idée de souveraineté européenne ; s'appuyer sur une base industrielle et technologique de défense (BITD) solide et pérenne ; participer à la résilience de la Nation. Le risque d'un « déclassément irrémédiable »¹³ de l'Europe, et la nécessité de naviguer entre indépendance, dépendance mutuelle et consentie, et dépendance subie, sont les messages forts du rapport. Il est nécessaire de poursuivre les efforts pour avoir une « boussole stratégique » européenne, distinguer les infrastructures critiques qui nécessitent un investissement souverain, et faire face aux enjeux économiques internationaux, des télécommunications à l'énergie. La BITD participe ainsi en partie à cette « autonomie nationale ». La résilience est

¹¹ *Actualisation*, p.45

¹² *Actualisation*, p.35

¹³ *Actualisation*, p.38

quant à elle identifiée comme une fonction stratégique au même titre que la protection. Ces trois défis seront donc structurants dans les années à venir.

Hervé Coutau-Bégarie sépare trois types de stratégie : la stratégie des moyens, la stratégie opérationnelle et la stratégie déclaratoire. Aussi, la publication de documents stratégiques fait partie du troisième volet. La France précise ainsi, à l'égard des Français comme de ses alliés, sa vision de l'ordre international et des menaces qui pèsent sur celui-ci, pour expliquer quelle sera l'orientation de sa politique de défense. Face à une crise épidémique comme économique, il s'agira de voir si fort des constats établis dans ce document, les pouvoirs publics sauront aller au bout des actions prévues dans le cadre de la loi de programmation militaire, ou si des adaptations devront être réalisées, toujours dans l'objectif d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population face à l'ensemble des menaces qui pèsent sur la Nation.

Bibliographie

- Coutau-Bégarie, Hervé, *Traité de Stratégie*, Economica, 2011 (1^e éd. 1999), 1200 p.
- Ministère des Armées, *Actualisation Stratégique 2021*, 2021, 55 p.
- Ministère des Armées, *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2008, 349 p.
- Ministère des Armées, *Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale*, 2013, 160 p.
- Ministère des Armées, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, 109 p.