

Document  
mis en distribution  
le 1<sup>er</sup> août 2008



N° 1007

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 juin 2008.

## DÉCLARATION

*du Gouvernement sur le **Livre blanc**  
sur la **défense et la sécurité nationale**,*

PAR M. François FILLON,  
Premier ministre.



MONSIEUR LE PRÉSIDENT,  
MESSIEURS LES PRÉSIDENTS DES COMMISSIONS  
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DE LA DÉFENSE,  
MESDAMES ET MESSIEURS LES DÉPUTÉS,

Nous avons en partage une responsabilité sacrée, celle de protéger la France et les Français de toute agression. Nous avons aussi un devoir, celui de contribuer à la sécurité de nos alliés et au respect des règles internationales et des droits de l'homme.

Pour tout cela, la France déploie une diplomatie active, constructive, destinée à apaiser les tensions du monde. Et elle est dotée, pour agir, d'un outil de défense dont les concepts et l'organisation doivent être adaptés en permanence.

En juillet 2007, le Président de la République a confié à une commission réunissant parlementaires, militaires, représentants de l'administration et personnalités qualifiées la rédaction d'un Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, dont il a dévoilé les conclusions le 17 juin dernier.

Penser les engagements de notre pays pour les quinze prochaines années dans un contexte international très fluctuant était une tâche délicate. La commission placée sous la présidence de Jean-Claude Mallet l'a conduite avec discernement.

Pourquoi entreprendre cette réflexion ? Parce que la France doit demeurer une puissance politique et militaire. Parce que vingt ans après la fin de la guerre froide, la paix demeure un bien fragile et précieux. Parce que depuis 1994 et le dernier Livre blanc, le monde a changé. Au rythme de la mondialisation, les données de la sécurité nationale et internationale ont évolué. La hiérarchie des puissances, elle-même, s'est modifiée. En revanche, la révolution imposée à notre appareil de défense par l'effondrement de la bipolarité n'est pas complètement achevée. Dans la perspective de la loi de programmation militaire, qui vous sera présentée par Hervé Morin, il était nécessaire de retracer les lignes de force du paysage stratégique et de notre sécurité.

Le monde est-il devenu plus dangereux ? Franchement, je ne le crois pas. Il est simplement moins stable, moins prévisible, plus complexe que par le passé. Le délitement de certains États, les affrontements ethniques et culturels, le fanatisme religieux, les crises sanitaires, les catastrophes naturelles, les attaques informatiques, l'internationalisation des mafias, la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, la vulnérabilité des approvisionnements énergétiques et alimentaires : tout cela dessine un très large spectre de menaces, en évolution constante.

Cet élargissement du « cône des possibles » se traduit par une dissémination accrue des armements : d'ici 2025, le territoire européen sera à portée des missiles stratégiques développés par de nouvelles puissances.

Il s'illustre aussi par la menace terroriste, devenue d'autant plus redoutable qu'elle joue à son profit des nouvelles technologies de l'information et qu'elle pourrait un jour prochain s'emparer d'armes nucléaires, radiologiques, bactériologiques ou chimiques. Hier ponctuelle et contingente, cette menace est devenue – c'est l'une des constatations importantes du Livre blanc – une menace structurelle.

La France est à présent placée devant un large arc de crise qui couvre une zone allant de l'Atlantique à l'Océan Indien, où ses intérêts stratégiques se concentrent. Comme la plupart des pays européens, elle est aujourd'hui plus vulnérable qu'elle ne l'était dans les années 90. Elle l'est parce qu'à l'époque, l'équilibre de la terreur couvrait et dissuadait la plupart des scénarios conflictuels. Dorénavant, le spectre des menaces est élargi ; les conflits à venir se déclencheront de manière de moins en moins prévisible et prendront des formes imprévues. Le risque extrême prend aujourd'hui la forme de la « surprise stratégique ».

Une alliance qui se renverse, des comportements diplomatiques qui changent, un mode d'agression qui se réinvente, un groupe de fanatiques qui échappe aux règles de l'affrontement classique, et la surprise stratégique survient, comme la France en a déjà fait la cruelle expérience durant des périodes d'impréparation et de déni stratégique.

Le 11 septembre 2001, la surprise stratégique plongeait les États-Unis dans la stupeur. La surprise stratégique, c'est le défi que nos sociétés sont le moins capables de prévoir, et c'est justement celui qu'elles doivent dorénavant se préparer à affronter. Pour cela, il faut intégrer dans notre raisonnement des risques, des attaques, des dangers qui ne relèvent plus exclusivement de l'action militaire traditionnelle.

L'élargissement de notre horizon stratégique et la multiplicité des menaces ont plusieurs conséquences.

La première, c'est que nous devons assurer au pays les garanties les plus larges.

Face aux scénarios extrêmes, la dissuasion doit demeurer la garantie ultime de la sécurité et de l'indépendance de la France. Elle a pour seule fonction 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. Dans cet esprit, les deux composantes, sous-marine et aérienne, sont maintenues.

Face aux scénarios de conflits extérieurs, notre stratégie de projection doit être musclée. Si nous pouvons être menacés de loin, nous devons être capables de frapper loin. Le passage à la professionnalisation des forces a été réussi. Il reste maintenant à le compléter et à l'affûter en termes d'organisation et d'équipements. Nous avons, avec le ministre de la défense, fixé des objectifs clairs : nous voulons être capables de projeter 30 000 hommes, 70 avions de combats, un groupe aéronaval et deux groupes maritimes.

Face aux scénarios de crise intérieure, dont le terrorisme de masse constitue l'un des points saillants, nous avons décidé d'inscrire nos choix dans le cadre global d'une « stratégie nationale de sécurité » associant étroitement sécurité et défense. Au regard de l'expérience du 11 septembre 2001, nous avons intégré les enjeux du « front intérieur ». Dorénavant, dans leurs missions de protection, les forces armées, les forces de police, de gendarmerie, de sécurité civile se verront assigner des objectifs opérationnels conjoints.

Cette stratégie nationale de sécurité exige une réorganisation des pouvoirs publics. L'ordonnance du 7 janvier 1959 résulte d'un

contexte historique et stratégique radicalement différent de celui que nous connaissons aujourd'hui. Sa révision est donc absolument indispensable.

Nous avons décidé de créer un Conseil de défense et de sécurité nationale. Il sera présidé par le Président de la République. Il dotera l'État, au plus haut niveau, d'une enceinte où des sujets tels que la programmation militaire, la programmation de sécurité intérieure, la politique de dissuasion, la lutte contre le terrorisme ou la planification des réponses aux crises majeures pourront être abordés. Le Conseil national du renseignement en sera l'une des formations. Il reviendra au Premier ministre la charge de diriger l'application de l'ensemble des décisions qui y seront prises.

La deuxième conséquence, c'est que nous devons disposer d'un préavis, en prenant la menace en compte le plus en amont possible. Dans un monde rapide, le temps gagné décide de tout. La fonction « connaissance - anticipation » nouvellement identifiée par le Livre blanc vise à nous donner le préavis nécessaire à l'action. Cette fonction repose en grande partie sur le renseignement spatial, qui devra donc faire l'objet d'un effort substantiel.

Elle repose aussi sur le renseignement humain. Nos services doivent être plus efficaces et mieux coordonnés. C'est pourquoi nous avons décidé le regroupement des services de renseignement du ministère de l'intérieur au sein de la nouvelle direction centrale du renseignement intérieur. Nous avons également décidé de créer le poste de coordonnateur du renseignement, placé auprès du Président de la République. Il sera chargé d'animer et de coordonner les travaux des différents services de renseignement.

La troisième conséquence, c'est que nous devons conserver notre aptitude à monter en puissance et à nous réadapter si la situation venait à changer. L'imprévisibilité de la menace nous impose un dispositif de veille technologique poussé. Elle suppose, dans le domaine industriel, le maintien des bureaux d'études et la réalisation de démonstrateurs précurseurs d'une série de matériels qui pourraient être lancés en fonction des besoins. Dans tous les domaines – prévention, intervention,

protection – nous devons demeurer à un niveau de crédibilité qui garantisse notre capacité de réaction.

La quatrième conséquence, c'est la notion de résilience, qui est au centre de l'analyse du Livre blanc. Ce concept désigne la capacité du pays à maintenir ou à rétablir au plus vite son fonctionnement normal en cas de crise majeure. Accroître cette résilience implique de développer nos moyens de surveillance des espaces français ; de renforcer la capacité de réaction des pouvoirs publics ; de mettre les dispositifs de communication et d'alerte massive au centre de la gestion des crises ; d'assurer la protection des populations.

Avec une dissuasion qui garantit la préservation de l'essentiel ; avec des moyens de renseignement qui nous permettent d'anticiper ; avec des capacités de projection qui nous permettent d'agir plus vite et plus fort ; avec des outils qui assurent le fonctionnement optimal des pouvoirs publics et la protection des citoyens, notre dispositif peut être considéré comme complet.

Mais il serait insuffisant sans l'adhésion de la nation. De ce point de vue, le Livre blanc suggère plusieurs pistes. L'une d'entre elles est, bien entendu, l'intervention du Parlement. Si le projet de loi constitutionnel qui vous a été proposé est adopté, votre rôle sera renforcé. Vous serez systématiquement informés de l'envoi de militaires français en opération, et systématiquement consultés par un vote dès lors que la question de leur maintien dans des opérations extérieures au-delà de quatre mois se posera.

Le Parlement sera par ailleurs informé de tous les accords liant la France à des partenaires étrangers, dès lors que ceux-ci pourront conduire à engager les moyens de défense du pays au bénéfice d'autres États.

La sécurité est une affaire collective. Nous partageons plus que nos valeurs avec l'Union européenne et avec les pays de l'Alliance atlantique. Le renforcement des liens que nous entretenons avec eux est indispensable.

L'Europe est une puissance, mais qu'est ce qu'une puissance sans réels moyens militaires ? L'Union européenne doit prendre ses responsabilités en matière de sécurité et de

défense ! Sinon, elle n'aura jamais l'influence politique qu'elle est en droit d'exercer compte tenu de son histoire, de son poids et de son avenir.

Des progrès ont été réalisés depuis dix ans, notamment depuis le sommet franco-britannique de Saint-Malo. L'Union a des instruments, des procédures, une expérience en commun dans 17 opérations de plus ou moins grande ampleur. Tout cela est utile, mais reste très insuffisant.

Pour être efficace, l'Europe doit prendre l'initiative et s'employer à prévenir les menaces avant qu'elles ne surviennent, là où elles prennent naissance, c'est-à-dire souvent hors de son territoire.

Je crois que pour être pleinement respectée, l'Europe doit comprendre qu'avec un effort cumulé de recherche six fois inférieur à celui des Américains et inférieur de moitié en matière de défense, elle ne peut être que l'ombre d'elle-même. Faire de l'Union européenne un véritable acteur de la sécurité internationale et de la gestion des crises, susciter la rédaction d'un Livre blanc européen de la défense et de la sécurité, multiplier les synergies industrielles : tout cela fait partie de nos objectifs, et la présidence française de l'Union européenne sera l'occasion de proposer à nos partenaires des priorités en ce sens.

Que voulons-nous ? D'abord, une actualisation et une concrétisation des missions militaires que les Européens se sont assignées. L'objectif que nous voulons fixer à l'Union européenne, c'est la capacité de déployer 60 000 hommes en 60 jours. Nous voulons ensuite avancer concrètement avec les pays qui veulent s'engager. Il s'agit de renforcer nos moyens par des coopérations pilotes et des mutualisations entre États membres : c'est la projection de force avec les Britanniques ; c'est le transport aérien avec, notamment, l'Espagne, l'Allemagne la Belgique ; c'est l'espace avec les Italiens et les Allemands.

Nous voulons enfin que l'Union européenne soit véritablement en mesure de conduire des opérations civiles et militaires. Fondé sur cinq états-majors nationaux que l'on doit réorganiser à la hâte à chaque opération, le système actuel atteint vite ses limites. Nous proposons donc à l'Europe de la doter



d'une capacité de planification et de commandement permanente et crédible.

Quant à l'Alliance atlantique, nous voulons aborder le sujet avec rigueur et pragmatisme. Le Livre blanc le rappelle : l'Alliance est aujourd'hui seule en mesure de conduire des opérations militaires de grande envergure et d'assurer la sécurité de l'espace euro-atlantique. Sur les vingt-sept membres de l'Union européenne, six seulement ne font pas partie de l'Alliance. Voilà les faits avec lesquels nous devons composer.

Le Président de la République a eu l'occasion d'exprimer ce qu'est la démarche française. Au regard des avancées de l'Europe de la défense, la France se montre ouverte, sous certaines conditions, à retrouver sa place dans le dispositif militaire de l'Alliance atlantique, à l'exclusion des questions nucléaires. Par ailleurs, comme l'a affirmé le Président de la République, la France gardera en toutes circonstances une liberté d'appréciation totale sur l'envoi de ses troupes en opération et elle ne placera aucun contingent militaire sous commandement de l'OTAN en temps de paix.

Pour nous, une Europe de la défense renforcée va de pair avec une OTAN rénovée, c'est-à-dire plus souple, plus flexible et dont les moyens militaires puissent être mobilisés par l'Union européenne. Dans cet esprit, nous voulons contribuer à la rédaction d'un concept stratégique, qui sera débattu lors du prochain sommet de l'OTAN, organisé conjointement par la France et l'Allemagne.

La France insiste aussi, avec son partenaire allemand, sur la nécessité de respecter la Russie.

Cette grande nation européenne, sortie de soixante-dix années de dictature communiste, s'est engagée, pas à pas, sur le chemin de la démocratie et contribue de façon constructive aux équilibres du monde.

La contrainte budgétaire pèse sur les choix à venir, comme elle a pesé sur la réalisation du modèle d'armée 2015. Il aura manqué 24 milliards d'euros de crédits d'équipement sur la période 1997-2007 pour financer les acquisitions et les dépenses

d'entretien initialement prévues dans les programmations : 24 milliards d'euros !

Dans le même temps, les effectifs du ministère de la défense n'ont pas évolué à la baisse, alors même que des efforts financiers d'amélioration de la condition militaire accompagnaient la professionnalisation.

Les conséquences du déséquilibre qui en résulte, nous les connaissons tous : des retards dans le renouvellement des matériels, l'allongement des phases de conception, de développement et de fabrication, des matériels anciens, parfois à bout de souffle, qui restent en service et génèrent à leur tour un surcoût de maintenance. Nos avions ravitailleurs accusent leurs 45 ans ; nos blindés légers et nos hélicoptères Puma approchent les 30 ans d'âge, mais leur remplacement simultané dépasse désormais nos possibilités.

L'urgence, aujourd'hui, c'est également de respecter notre objectif d'équilibre budgétaire à l'horizon 2012. C'est aussi important pour notre sécurité que l'appareil de défense que nous construisons. Être totalement dépendant d'un endettement accru n'est pas la meilleure façon de construire la sécurité de notre pays.

Atteindre l'équilibre budgétaire exige que la progression des dépenses de l'ensemble des administrations publiques soit plafonnée à 1,1 % par an. Compte tenu de l'augmentation tendancielle des pensions et de la dette, cela signifie une stabilisation en valeur de toutes les autres dépenses de l'État, sans compensation de l'inflation.

Ce 1,1 % par an, c'est un effort considérable que nous nous imposons. Le ministère de la défense devra naturellement y contribuer, par le biais des réductions d'effectifs que nous avons décidées. Les réformes à venir – y compris celles qu'induera la révision générale des politiques publiques – se traduiront par une baisse de 54 000 hommes. D'ici six à sept ans, le format global des forces armées, civils et militaires compris, sera de 225 000 hommes ; l'armée de terre en comptera 131 000, l'armée de l'air 50 000 et la marine 44 000.

En faisant cela, nous ne sacrifions pas notre outil militaire à des impératifs financiers. Nous n'hypothéquons pas notre

sécurité de long terme à seule fin de franchir un cap budgétaire. Le Livre blanc qui vous est présenté ne consacre pas une politique de renoncement. Il pose au contraire les bases de la seule politique durable, c'est-à-dire d'une politique de double réalisme, militaire et économique. Ainsi, la France consacrera à sa défense un effort financier majeur et cohérent avec les choix retenus pour ses capacités.

La loi de programmation militaire 2009-2014, qui vous sera prochainement soumise, attestera cette volonté de donner à la France l'outil militaire rénové qui répond à ses besoins. Les crédits de la défense ne baisseront pas.

Dans un premier temps, jusqu'en 2012, ils augmenteront à hauteur de l'inflation. Dans un second temps, à partir de 2012, le budget de la défense pourra progresser de 1 % en volume par an, c'est-à-dire 1 % au-dessus de l'inflation, si naturellement nous avons d'ici là atteint l'équilibre budgétaire qui est la condition de cet effort.

D'ici 2020, l'effort total consenti pour financer la priorité donnée à la défense atteindra les 377 milliards d'euros. Cet effort sera rendu possible au premier chef par les marges de manœuvre budgétaires que la réduction des effectifs doit nous assurer.

Aujourd'hui, l'administration et les soutiens accaparent 60 % de nos moyens en personnels, contre 40 % pour les forces opérationnelles. Notre objectif est d'inverser le ratio, comme c'est le cas dans l'autre grande armée européenne, celle de la Grande-Bretagne.

D'autres marges naîtront de la restructuration de nos capacités de soutien, qui sont aujourd'hui éclatées et dispersées. Nous voulons mettre en place une nouvelle organisation, qui reposera sur 90 « bases de défense », réparties dans 400 communes, et qui pourront mutualiser leurs moyens de soutien au profit de 2 800 personnes par base en moyenne.

Cette réorganisation se traduira par un certain nombre de fermetures ou de transferts d'unités militaires. Ces mesures seront complétées par un large dispositif d'accompagnement : accompagnement social d'abord, au profit des personnels militaires et civils de la défense affectés par ces transferts ;

accompagnement territorial ensuite, ayant pour objectif principal la création de nouveaux emplois. Les communes les plus touchées feront l'objet d'un accompagnement personnalisé. Des contrats de site ou des conventions d'aménagement seront proposés. Un dispositif de soutien au financement des communes dont le budget sera fortement déséquilibré est également prévu : 320 millions d'euros de subventions d'investissements y seront consacrés.

Les marges ainsi dégagées seront intégralement réinvesties au profit de la condition du personnel, et surtout du budget d'équipement, qui passera de 15,5 milliards d'euros en 2008 à 18 milliards d'euros par an en moyenne pour la période 2009-2020. La trajectoire financière retenue maintiendra la France dans le peloton de tête des pays européens, avec la Grande-Bretagne.

Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, il faut peu de temps pour réviser une stratégie. Il faut une ou deux décennies pour concevoir et fabriquer un armement. Mais la qualité morale et professionnelle de nos forces armées vient de loin, de très loin. Il faut des siècles d'histoire et de traditions pour créer un état d'esprit, une cohésion, une abnégation aussi remarquables que ceux dont nos armées font preuve. Nos armées font partie des meilleures au monde, et je tiens ici, devant vous et avec vous, à rendre hommage au courage de ces hommes et de ces femmes qui frôlent quotidiennement la mort, loin de leurs familles et de leurs foyers. Leur engagement est porté par des valeurs, des idéaux, et nous avons des devoirs vis-à-vis d'eux.

La France ne baisse pas sa garde, car la paix n'est jamais acquise, elle n'est pas une donnée permanente de l'histoire. Notre indépendance n'est pas négociable, et la liberté n'est pas dissociable du fil de l'épée. Notre sécurité exige notre vigilance. Ce Livre blanc vient éclairer notre responsabilité.