

APRIL 2017

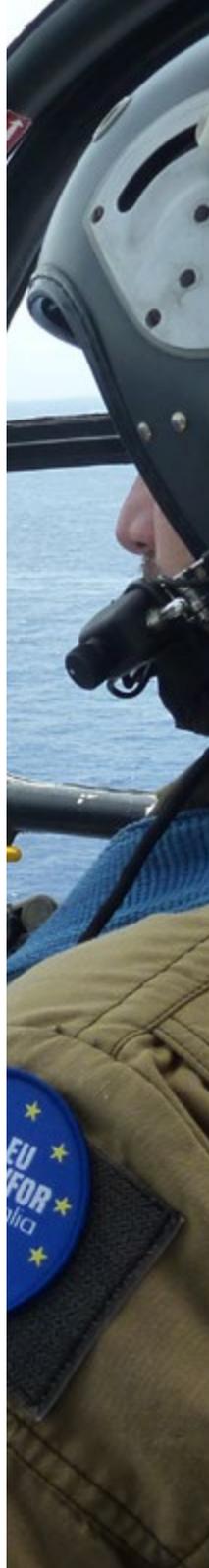
CRUNCH TIME

FRANCE AND THE FUTURE OF EUROPEAN DEFENCE

MARCHE OU CRÈVE

LA FRANCE ET L'AVENIR DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE

REPORT



PEACE, SECURITY AND DEFENCE

The 9/11 terrorist attacks signalled a shift in global security, showing that military endeavours must be combined with economic, judicial and democratic capacity-building to build sustainable peace.

The digital revolution has yielded both opportunities and challenges, and recent political events have raised major questions about the European project, transatlantic relations and the future of NATO.

Friends of Europe's work focuses on a shift from a 'whole of government' response to a proactive 'whole of society' approach that considers interactions with energy and climate change, international development, migration and health – mainstreaming security considerations into these areas and forcing experts to think outside their comfort zones.

APRIL 2017

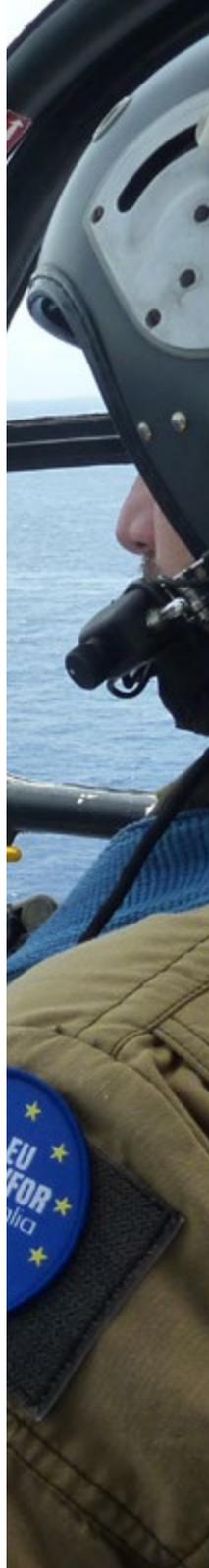
CRUNCH TIME

FRANCE AND THE FUTURE OF EUROPEAN DEFENCE

MARCHE OU CRÈVE

LA FRANCE ET L'AVENIR DE LA DÉFENSE EUROPÉENNE

REPORT



Publisher: Geert Cami

Author: Paul Taylor

Publication Director: Pauline Massart

Communications Director: David O'Leary

Project Assistant: Skaiste Masalaiyte, with Iiris André

Design: José Gonçalves

© Friends of Europe - 2017

Image credits:

Cover: CC/Flickr – European Union Naval Force Somalia Operation Atlanta

p. 13: CC/Flickr – Hervé Dermoune, p. 15: CC/Flickr - Channone Arif, p. 17: CC/Flickr – U.S. Naval Forces Central Command/U.S. Fifth Fleet
p. 19, 41: CC/Flickr – European Union Naval Force Somalia Operation Atlanta, p. 21: CC/Flickr - michaël stone
p. 24, 43, 103: CC/Flickr – Defence images, p. 26: Raymond Xue/Bigstock.com, p. 28-29, 170: CC/Flickr – Commander, U.S. Naval Forces Europe-Africa/U.S. 6th Fleet, p. 34, 57, 62, 91, 126: CC/Flickr – European External Action Service, p. 38: CC/Flickr - United Nations Photo,
p. 44, 107, 108: CC/Flickr – ResoluteSupportMedia, p. 47: CC/Flickr – Nathan Hughes Hamilton, p. 50, 85, 141: CC/Flickr – SHAPE NATO,
p. 55: CC/Flickr – Polyrus, p. 58: CC/Flickr – Darren Puttock, p. 71: NATO, p. 73: cylonphoto/Bigstock.com, p. 80-81: CC/Flickr – GUE/NGL;
Parti Socialiste; Mutualité Française; UMP; European Parliament; Jeanne Menjoulet; Bankenverband - Bundesverband deutscher Banken;
United Nations Photo. Bigstock: Hannamariah; dinosmichail; Anan Kaewkhammul; lifeinistanbul; phakimata, p. 82: CC/Flickr – telomi
p. 87: CC/Flickr – Pierre Metivier, p. 88: KovalenkovPetr/Bigstock, p. 93: CC/Flickr – European Parliament, p. 96: CC/Flickr – Globovisión
p. 100, 123: CC/Flickr – Rob Schleiffert, p. 105: Ministère de la Défense, p. 114: Photoprofi30/Bigstock,
p. 117: CC/Flickr – copsadmirer@yahoo.es, p. 119: CC/Flickr – Pascal Subtil, p. 121: CC/Flickr – tataquax, p. 128: Foto VDW/Bigstock
p. 131: CC/Flickr – Romain, p. 135: CC/Flickr – Javier Rodríguez, p. 146: CC/Flickr – Adrien Sifre

Icons made by Freepik from www.flaticon.com

This report is printed on responsibly-produced paper

ABOUT THE AUTHOR

Paul Taylor is a contributing editor at POLITICO who spent four decades working for Reuters as a foreign correspondent in Paris, Tehran, Bonn and Brussels, as bureau chief in Israel/Palestine, Berlin and Brussels, as chief correspondent in France, as diplomatic editor, and finally as European affairs editor.

TABLE OF CONTENTS

Foreword	8
Avant-propos	9
Methodology and acknowledgements	10
Méthodologie et remerciements	11
Executive summary	13
Résumé	19
Chapter 1	
FRANCE'S CHANGING STRATEGIC ENVIRONMENT	24
A troubled world	25
Different threats	30
Islamist nexus	32
Realist doubts	35
Chapter 2	
THE STATE OF PLAY	38
Overworked, overspent and overseas	39
Strengths and weaknesses	45
Spooks and geeks	48
Chapter 3	
AUX ARMES, CITOYENS!	50
French defence industries	51
Dirigisme works	53
Merger barriers	55
Sub-optimal cooperation	57
Conclusion	
ET MAINTENANT?	62
Horses for courses	63
Four options	66
Eggs in all baskets	74

TABLE DES MATIÈRES

ENJEUX DE VOISINAGE	78
Chapitre 1	
ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE FRANÇAIS	82
Un monde en crise	83
Des menaces différentes	89
La connexion islamiste	92
Des doutes réalistes	95
Chapitre 2	
ÉTAT DES LIEUX	100
Trop de missions, trop de dépenses et d'opérations extérieures	101
Forces et faiblesses	109
Espions et geeks	112
Chapitre 3	
AUX ARMES, CITOYENS !	114
Les industries françaises de la défense	115
Une approche dirigiste qui porte ses fruits	118
Les obstacles aux fusions	121
Une coopération moins qu'optimale	124
Conclusion	
ET MAINTENANT ?	128
À chacun sa place	129
Quatre options	133
Des œufs dans tous les paniers	142
ANNEX: What others think	
Survey on France's role as a European and global security actor	147

FOREWORD

France now stands at the centre of questions of European defence. Within two years it will be the only nuclear power in the European Union; the only country with a permanent seat on the United Nations Security Council.

The choices France makes on security and defence – fundamental decisions of which bilateral and multilateral alliances to strengthen – will shape the European landscape for years to come. And these are choices not only for leaders, but citizens too, as the French people elect a new president from among candidates who have starkly different approaches to this issue.

This Friends of Europe study, written by seasoned EU affairs editor Paul Taylor, looks at the stakes and the way ahead. Like the rest of our work on peace, security and defence, it takes a comprehensive, whole-of-government and whole-of-society approach to the topic of security.

It will be complemented by a similar study, published in October, on Germany's role in European security and defence.

We hope you enjoy reading this thought-provoking study, as France nears 'crunch time' for its approach to security and defence – and we encourage you to follow Friends of Europe's debates and publications for more insights on this topic in the months and years to come.

Giles Merritt

Founder & Chairman
Friends of Europe

Geert Cami

Co-Founder &
Managing Director
Friends of Europe

Pauline Massart

Deputy Director
Security & Geopolitics
Friends of Europe

AVANT-PROPOS

La France est aujourd'hui au centre du débat sur la défense européenne. Elle sera d'ici deux ans la seule puissance nucléaire de l'Union Européenne; le seul pays européen membre du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

Les choix français en matière de sécurité et de défense – des décisions fondamentales sur les alliances bilatérales ou multilatérales à renforcer – façonneront le paysage européen pour les années à venir. Il s'agit là de choix concernant tant les responsables politiques que les citoyens qui se dirigent vers les urnes pour élire un nouveau président parmi des candidats dont les approches divergent sur ces sujets.

Ce rapport de Friends of Europe, rédigé par Paul Taylor, journaliste et vétéran des questions de politique et de défense françaises et européennes, examine les enjeux et les pistes pour l'avenir. Comme tous nos travaux sur la paix, la sécurité et la défense, ce rapport adopte une approche globale, prenant en compte tous les aspects gouvernementaux et sociétaux de la question.

Il sera complété par une étude similaire, prévue pour Octobre, sur l'Allemagne et l'avenir de la défense européenne.

Nous espérons que vous apprécierez cette incitation à la réflexion à un moment clé pour la France, et vous invitons à suivre les travaux de Friends of Europe sur ce sujet dans les mois et les années à suivre.

Giles Merritt

Founder & Chairman
Friends of Europe

Geert Cami

Co-Founder &
Managing Director
Friends of Europe

Pauline Massart

Deputy Director
Security & Geopolitics
Friends of Europe

METHODOLOGY AND ACKNOWLEDGEMENTS

This report was informed by 35 in-depth interviews with present and past French, European and NATO policymakers, Members of Parliament, serving and retired military officers, strategists, diplomats and defence industry executives. These interviews were conducted in person or by telephone in February and March 2017. While a few active-duty officers and serving public officials spoke on condition of anonymity because of the sensitivity of their positions, most of the interviewees agreed to be quoted by name and are mentioned in the body of the text.

In addition, the author drew on the programmes and speeches of the main candidates for the 2017 French presidential election, a television debate among the top five contenders (TF1, 20 March 2017), defence white papers produced by the French, German and British governments between 2010 and 2015, media interviews with some senior figures who were not available for this report, and the proceedings of conferences held by the Friedrich Ebert Stiftung and Friends of Europe on Franco-German defence cooperation, and by the Royal United Services Institute on the defence implications of Brexit.

In parallel, Friends of Europe conducted a multiple-choice survey of 235 senior security and defence experts in government, business, international organizations, NGOs and the media. The findings of the survey are annexed to this report.

I am grateful to Geert Cami, Co-Founder and Managing Director of Friends of Europe, for challenging me to write this study; to Skaiste Masalaityte, Programme Assistant, for her precious research assistance, conduct and analysis of the survey, and help in arranging many of the interviews; to Pauline Massart, Deputy Director for Security & Geopolitics, for her guidance and inspiration; and to Giles Merritt, Founder and Chairman, for his stimulating brainstorming and numerous contacts.

I am also indebted to my former Reuters colleagues John Irish, Bernard Edinger, Tim Hephher and Sabine Siebold for sharing generously their knowledge of French foreign and defence policy, the French military, the defence industries and German security and defence policy. Needless to say, any errors are mine and not theirs.

Paul Taylor

Paris, April 2017

MÉTHODOLOGIE ET REMERCIEMENTS

Ce rapport se base sur 35 entretiens approfondis avec des élus et responsables politiques français et européens, en poste et anciens, officiers militaires en service ou à la retraite, diplomates et industriels, menés en personne ou par téléphone entre février et mars 2017. Bien que certains officiers et officiels aient requis l'anonymat dû au caractère sensible des sujets, la plupart des interviewés ont acceptés d'être cité et figurent dans le texte.

De plus, l'auteur s'est basé sur les programmes et les discours des principaux candidats à l'élection présidentielle de 2017, sur un débat télévisé (TF1, 20 mars), sur les livres blancs de la défense des gouvernements français, allemand et britannique produits entre 2010 et 2015, sur des interviews publiées dans les médias avec des personnalités qui n'ont pas pu s'entretenir avec l'auteur pour ce rapport, sur un débat organisé début mars 2017 par Friends of Europe et la Friedrich-Ebert-Stiftung sur la coopération franco-allemande en matière de défense, et sur une conférence du Royal United Services Institute (RUSI) sur les implications du Brexit pour la défense.

En parallèle, Friends of Europe a mené un sondage auprès de 235 experts de haut niveau issus du gouvernement, du monde des affaires, d'organisations internationales, d'ONGs et des médias en France, en Europe et au-delà. Les résultats de ce sondage figurent en annexe.

Mes remerciements vont à Geert Cami, Co-fondateur et Directeur de Friends of Europe, qui m'a lancé le défi d'écrire ce rapport, à Skaiste Masalaityte, Assistante de Programme, pour son aide précieuse dans mes recherches, la conduite et l'analyse du sondage, et la coordination des entretiens, à Pauline Massart, Directrice Adjointe pour la sécurité et la géopolitique, pour ses conseils et son inspiration, et à Giles Merritt, Fondateur et Président, pour nos échanges stimulants et ses nombreux contacts.

Je reste redevable à mes anciens collègues de Reuters John Irish, Bernard Edinger, Tim Hepher et Sabine Siebold, qui ont généreusement partagé leur connaissance de la France et de sa politique étrangère, sa défense, ses forces armées, son industrie de défense et de la politique allemande de sécurité et de défense. Il va sans dire que toute erreur serait mienne.

Paul Taylor

Paris, avril 2017

EXECUTIVE SUMMARY



Britain's vote to leave the European Union will leave France as the Union's only major military power. No other nation in the bloc has a seat on the United Nations Security Council, a nuclear deterrent, NATO membership, forces configured for expeditionary warfare and a full-spectrum defence industry, sustained partly by booming arms exports.

Over the last decade, as its political clout in Europe has declined relative to Germany's due to economic stagnation, France has engaged in more overseas military operations than any other EU country. These operations have included high-end conflict in Libya, Mali and Syria, stabilisation, NATO and peacekeeping missions, and numerous covert commando actions. The armed forces have also taken a growing role in domestic security patrolling

since the terrorist attacks in Paris in January and November 2015.

The "cheese-eating surrender monkeys" derided by American neo-conservatives after Paris vociferously opposed the 2003 invasion of Iraq have turned into "the frogs of war", to use a term coined by Freddy Gray of *The Spectator*. France is now an uninhibited intervention force and the go-to partner for the United States – more willing than Britain to act in Africa and the Middle East. But military activism has exacted a price. The overstretch of armed forces and their equipment has prompted critical questions from veteran strategists and pressure for higher defence spending and greater military and armaments cooperation, either with European allies or through NATO.

The backdrop to France's security choices is set by four (or perhaps four-and-a-half) horsemen of the Apocalypse: Trump, Brexit, Putin and Daesh (the self-styled 'Islamic State'), plus a bit of Turkey. The next occupant of the Elysée Palace faces a range of new uncertainties on top of long-term risks related to climate change, migration and the instability of an incomplete eurozone:

- the advent of an 'America first' policy under the new President of the United States, Donald Trump, who has previously called into question America's strategic guarantee for Europe and its historic support for the EU and for open trade;
 - Brexit and the uncertain future of France's most important bilateral defence partnership in Europe, even if both sides have vowed to continue cooperation;
 - Russian President Vladimir Putin's annexation of Crimea, destabilisation of Ukraine, military build-up and provocations, and suspected use of cyber-attacks to shake Western democracies;
 - terrorist attacks in France and increased threats to French citizens and interests abroad inspired or ordered by jihadi groups with bases in Syria, Iraq, Libya and the Sahel.
- Due to both geography and demography, France's perception of its strategic environment differs significantly from that of Germany and other European partners, especially those closest to Russia. The main threat is overwhelmingly seen in Paris as 'terrorism' - the nexus between radicalised, poorly integrated young Muslims in France, mostly of immigrant background, and the rise of jihadi Islamist groups that control territory in the Middle East, north Africa and the Sahel. This implies a priority for building up intelligence, cybersecurity, specialised internal security units and rapidly deployable combined arms special forces rather than large conventional armed forces. But France's ambition to remain a global power will also require continued investment in naval forces, satellites, and the nuclear deterrent, on which there is a virtual national consensus (apart from on the far left).
- Faced with these multiple challenges, France's next president will have four main options, which are not mutually exclusive but reflect different priorities:
- *'Cavalier Seul'* (Lone Ranger): France should do as much as it can on its own, militarily and industrially, because it needs to retain a full-spectrum technological and industrial capacity and it lacks partners who share its strategic priorities and appetite for expeditionary warfare;
 - *'Tout a l'Europe'* (European defence union): France should give top priority to creating an EU defence capability to take action where NATO chooses not to engage, launching permanent structured defence cooperation

in an EU framework, seeking to establish a European defence fund to finance joint procurement of priority weapons systems and capabilities, and creating a joint EU headquarters to plan and command operations outside the NATO framework;

- European bilateralism: France should give priority to bilateral or trilateral defence cooperation with major European partners outside the EU framework, focusing on key allies such as the UK (notwithstanding Brexit), Germany, Italy, Spain and (if possible) Poland. This would maximise French autonomy and influence while avoiding EU obstacles and bureaucracy;
- European pillar of NATO: France should take the lead in developing European capabilities and forces under the wing of NATO, avoiding any duplication of military headquarters and planning staffs and using a tested framework that delivers interoperability (common standards and joint training and exercises) and binds the United States to European security.

There was little debate about defence policy in the early stages of the 2017 presidential election campaign, reflecting both a broad bipartisan security consensus and a priority on bread-and-butter issues such as the economy, unemployment and public finances. All major contenders (except the far-left candidate Jean-Luc Mélenchon) said they intend to raise defence spending from 1.79% of gross domestic product in 2016 to the NATO target of 2% of GDP or more by 2025.



Nevertheless, from their manifestos, and from in-depth interviews with their defence advisors, differences emerge that may determine the path France takes after its parliamentary elections in June. Even if neither the conservative Republicans nor the Socialists win the presidency, the two mainstream parties are likely to influence future defence policy in parliament.

- Marine Le Pen of the hard-right National Front would clearly go for the '*cavalier seul*' option, since she is committed to leaving NATO, abandoning the euro and quitting the Schengen area of borderless travel in Europe. She promises to spend three per cent of GDP on defence (without saying how). She advocates closer ties with Russia and might seek to pursue bilateral cooperation with Britain - but may not find much reciprocal enthusiasm.
- François Fillon, a mainstream conservative from the Republicans, would probably prefer a mix of options one and three – with little or no role for the EU institutions, NATO confined to territorial defence, and an inclination to seek cooperation with Russia against Islamist terrorism.
- Emmanuel Macron, an independent centrist, is the most pro-European contender and a backer of Franco-German cooperation. He advocates much closer defence cooperation within the EU. He would pursue a mix of options two and three, but could face reluctance in the high command and from sections of the military-industrial complex in pursuing a significant EU role.
- Benoît Hamon, the Socialist candidate, has also voiced strong support for European defence integration though his economic policies, seeking to renegotiate EU budget deficit rules and radically expand social spending – something that would put him at odds with Brussels and Berlin.
- Jean-Luc Mélenchon, the leftist Insoumis ('Rebel') contender, advocates leaving NATO, putting an end to the EU's Common Foreign and Security Policy, and pursuing a "totally independent national defence policy", forcing the armed forces to buy only French materials and equipment.

While the quest for more 'European defence' corresponds to a widely shared political aspiration in Paris, Berlin and Brussels and has public support in the aftermath of Brexit and Trump, it is unlikely to deliver any rapid increase in military capabilities or combat-ready forces. The new French president has a unique opportunity to lead Europe on security cooperation as part of a grand bargain with the next German government that must also include strengthening the eurozone. But he or she should be wary of over-promising on EU defence integration at the risk of under-delivering in an area vital to citizens' safety.



RÉSUMÉ

FR



Le choix des Britanniques de quitter l'Union européenne fera de la France la seule grande puissance militaire de l'UE. Aucune autre nation du bloc ne possède à la fois un siège au Conseil de sécurité des Nations unies, une force nucléaire de dissuasion, un statut de membre de l'OTAN, des forces armées expéditionnaires et une industrie de la défense aussi complète, partiellement financée par des exportations en plein essor.

Ces dix dernières années, alors que, sur fond de stagnation économique, elle perdait en poids politique face à l'Allemagne, la France a participé à plus d'opérations militaires à l'étranger qu'aucun autre pays de l'UE. Parmi ces opérations figurent celles en Libye, au Mali et en Syrie, mais aussi des missions de stabilisation et de maintien de la paix ainsi

que des missions de l'OTAN, sans oublier de nombreuses opérations commando. Les forces armées ont également vu leur rôle renforcé dans le cadre des patrouilles de sécurité en France, depuis les attentats terroristes perpétrés à Paris en janvier et novembre 2015.

Les « singes capitulards mangeurs de fromage » décriés par les néo-conservateurs américains après l'opposition farouche de Paris à l'invasion de l'Irak en 2003 se sont transformés en « grenouilles guerrières », pour reprendre l'expression utilisée par Freddy Gray dans le magazine *The Spectator*. La France est aujourd'hui une force d'intervention décomplexée et un partenaire de choix pour les États-Unis - plus prompt à l'action en Afrique et au Moyen-Orient que la Grande-Bretagne. Toutefois, l'activisme militaire a un prix. La

sollicitation excessive des forces armées et de leurs équipements a valu à la France des critiques de la part d'anciens stratèges, ainsi que des pressions visant à l'inciter à augmenter ses dépenses de défense et à renforcer sa coopération militaire et en matière d'armement, que ce soit avec ses alliés européens ou dans le cadre de l'OTAN.

La France doit aujourd'hui opérer des choix en matière de sécurité dans un contexte international caractérisé par quatre (voire quatre et demi) cavaliers de l'Apocalypse : Trump, le Brexit, Poutine et Daech (l'auto-proclamé « État islamique »), et, dans une certaine mesure, la Turquie. Le prochain occupant de l'Élysée devra faire face à de nouvelles incertitudes, qui viennent s'ajouter aux risques à long terme liés au changement climatique, à la migration et à l'instabilité d'une zone euro incomplète :

- la politique « America first » adoptée par le nouveau président des États-Unis, Donald Trump, qui a remis en question la garantie stratégique américaine pour l'Europe et le soutien traditionnel apporté par les États-Unis à l'UE et au libre-échange ;
- le Brexit et l'avenir incertain du principal partenariat bilatéral de défense de la France en Europe, même si les deux parties ont déclaré vouloir poursuivre leur coopération ;
- les agissements du président russe Vladimir Poutine, qui a annexé la Crimée, déstabilisé l'Ukraine et intensifié sa puissance et ses provocations militaires,

en plus de soupçons de cyberattaques perpétrées dans le but de secouer les démocraties occidentales ;

- les attentats terroristes en France et les menaces croissantes qui pèsent sur les citoyens et les intérêts français à l'étranger, inspirés ou commandités par les groupes djihadistes basés en Syrie, en Irak, en Libye et au Sahel.

En raison à la fois de sa situation géographique et de sa démographie, la perception qu'a la France de son environnement stratégique diffère considérablement de celle de l'Allemagne et de ses autres partenaires européens, en particulier ceux qui se trouvent à proximité de la Russie. À Paris, il y a un très large consensus pour considérer que la principale menace est le "terrorisme", c'est-à-dire la connexion entre de jeunes musulmans français peu intégrés et radicalisés, essentiellement issus de l'immigration, et la montée de groupes djihadistes qui contrôlent des territoires au Moyen-Orient, en Afrique du Nord et au Sahel. Cette menace suppose de privilégier le renforcement du renseignement, de la cybersécurité, des unités de sécurité intérieures spécialisées et de forces interarmes spéciales rapidement déployables, au lieu des grandes forces armées conventionnelles. Toutefois, l'ambition nourrie par la France de demeurer une puissance mondiale nécessitera également un investissement continu dans ses forces navales, ses satellites et sa force nucléaire de dissuasion, qui fait la quasi-unanimité dans le pays (exception faite de l'extrême gauche).

Face à ces nombreux défis, le prochain président français verra quatre grandes possibilités s'offrir à lui ; celles-ci ne sont pas mutuellement exclusives, mais répondent à des priorités différentes :

- Cavalier seul: La France devrait agir le plus possible seule, tant sur le plan militaire que sur le plan industriel, car elle doit maintenir une capacité technologique et industrielle complète et ses partenaires ne partagent ni ses priorités stratégiques, ni son goût pour les interventions expéditionnaires ;
- Tout à l'Europe : La France devrait avant tout privilégier la création d'une capacité de défense de l'Union européenne, afin de pouvoir agir là où l'OTAN choisit de ne pas intervenir, l'établissement d'une coopération structurée permanente en matière de défense, dans un cadre européen, les initiatives visant à créer un fonds européen pour la défense, qui financera les acquisitions conjointes de systèmes et de capacités d'armement prioritaires, et la création d'un commandement central de l'Union afin de planifier et de diriger des opérations en dehors du cadre de l'OTAN ;
- Bilatéralisme européen : la France devrait privilégier la coopération bilatérale ou trilatérale en matière de défense avec ses grands partenaires européens en dehors du cadre de l'UE, en particulier avec ses alliés clés tels que le Royaume-Uni (malgré le Brexit), l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et (si possible) la Pologne. L'autonomie et l'influence de la France seraient ainsi



maximisées tout en contournant les obstacles et la bureaucratie de l'Union européenne ;

- Pilier européen de l'OTAN : la France devrait faire preuve d'initiative et développer les capacités et forces européennes sous l'égide de l'OTAN, en évitant la duplication des sièges militaires et des groupes de planification et en se servant d'un cadre éprouvé qui permet l'interopérabilité (normes communes et formations et exercices communs) et associe les États-Unis à la sécurité européenne.

Au début de la campagne présidentielle de 2017, la politique de défense a été peu discutée, ce qui illustre à la fois un large consensus entre les deux grands partis sur la question et la priorité donnée aux sujets de la vie courante tels que l'économie, le chômage et les finances publiques. Les principaux candidats ont tous fait part de leur volonté de revoir à la hausse les dépenses de défense, qui passeraient de 1,79 % du produit intérieur brut en 2016 à l'objectif, fixé par l'OTAN, d'au moins 2 % du PIB d'ici à 2025.

Il ressort néanmoins de leurs programmes et de longs entretiens avec leurs conseillers en matière de défense des différences qui pourraient déterminer la voie empruntée par la France à l'issue des élections législatives de juin. Quand bien même ni les Républicains conservateurs, ni le Parti socialiste ne remporteraient l'élection présidentielle, les deux principaux partis devraient influencer la future politique de défense à l'Assemblée nationale.

- Marine Le Pen, candidate du parti d'extrême droite Front national, opterait de toute évidence pour la politique du « cavalier seul », vu son engagement à quitter l'OTAN, à abandonner l'euro et à sortir de l'espace Schengen de libre circulation en Europe. Elle a promis de consacrer trois pour cent du PIB à la défense (sans en préciser les modalités). Elle préconise un rapprochement avec la Russie, et son éventuelle ambition de poursuivre la coopération bilatérale avec la Grande-Bretagne pourrait ne pas susciter le même enthousiasme de l'autre côté de la Manche.
- François Fillon, conservateur dans la droite ligne de son parti, les Républicains, privilégierait probablement une combinaison de la première et de la troisième option : peu, voire aucun rôle donné aux institutions européennes, limitation du rôle de l'OTAN à la défense territoriale et un penchant pour une coopération avec la Russie contre le terrorisme islamiste.
- Emmanuel Macron, centriste indépendant, est le candidat le plus pro-européen et soutient la coopération franco-allemande. Il est favorable à une coopération beaucoup plus étroite en matière de défense au sein de l'Union européenne. Sa politique serait un mélange de la deuxième et de la troisième option, mais il risque de se heurter aux réticences du haut commandement de certains éléments du complexe militaro-industriel quant à l'idée d'accorder une large place aux institutions de l'UE.

- Benoît Hamon, le candidat du Parti socialiste, s'est également engagé à soutenir fermement l'intégration européenne dans le domaine de la défense par le biais de ses politiques économiques, en cherchant à renégocier les règles de l'Union en matière de déficit budgétaire et en revoyant radicalement à la hausse les dépenses sociales - une vision qui ne cadrerait pas avec celle de Bruxelles et de Berlin.
- Jean-Luc Mélenchon, candidat de la France insoumise (extrême gauche), prône la sortie de l'OTAN, la fin de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE et la mise en œuvre d'une « politique de défense nationale entièrement indépendante », obligeant les forces armées à n'acheter que du matériel et des équipements français.

Si la quête d'une « défense européenne » renforcée reflète une aspiration politique largement partagée à Paris, à Berlin et à Bruxelles, et bénéficie d'un large soutien de l'opinion publique, au lendemain du Brexit et de l'élection de Trump, elle ne devrait pas se traduire par un renforcement rapide des capacités militaires ou des forces prêtes au combat. Le nouveau président français aura une occasion unique d'amener l'Europe sur le terrain de la coopération en matière de sécurité et de défense, dans le cadre d'un grand compromis avec le prochain gouvernement allemand qui devra également prévoir le renforcement de la zone euro. Il ou elle devra néanmoins se garder de formuler des promesses excessives sur l'intégration européenne en matière de défense, au risque de livrer des résultats décevants dans un domaine crucial pour la sécurité des citoyens.



CHAPTER 1

FRANCE'S CHANGING STRATEGIC ENVIRONMENT

A TROUBLED WORLD

Dark clouds shrouded France's strategic horizon as the country entered the 2017 presidential election campaign, still in the grip of a state of emergency decreed in 2015 after a wave of terrorist attacks on its soil. "France is at war," declared President François Hollande at a solemn session of the Congress of both houses of parliament in November 2015, days after Islamist assailants killed more than 100 people at a concert hall, restaurants, bars and outside a sports stadium in the second wave of attacks in the Paris region that year.

The *grande nation* of 65 million citizens has striven since the era of President Charles de Gaulle (1958-69) to be a self-contained 'pocket superpower'. It has a full-spectrum nuclear and conventional military capability, an independent defence industry, a permanent seat on the United

Nations Security Council, membership of NATO, the European Union and the Group of Seven major industrial democracies, and the ambition to be a leading player in international security, human rights and multinational governance. France's inability to carry out reforms that would make its economy more dynamic and help it overcome high unemployment have led to a sharp decline in its influence – notably relative to Germany in the EU, as well as to emerging powers in Asia. But France remains the world's fifth-biggest economy, with a diplomatic service, skilled armed forces and financial and industrial champions that enable it to punch above its weight on the global stage.

De Gaulle's trinity of strategic objectives - to be a great power ("*la grandeur de la France*", often compared to the doctrine of American

exceptionalism); to be militarily and industrially independent; and to be non-aligned towards Washington or Moscow and committed to a “European Europe from the Atlantic to the Urals” - remain broadly the basis of security policy today, despite a rapprochement with the United States symbolised by France’s return to NATO’s integrated military structure in 2009.

While the political establishment has maintained a broad strategic consensus ever since Socialist François Mitterrand embraced Gaullist defence and foreign policies with minimal changes in 1981,

there is a growing awareness that European security is at a turning point – something that will ask new questions of the French.

Whoever enters the Elysée Palace in May 2017 faces difficult choices in an environment characterised by unpredictable threats as well as opportunities to exert renewed leadership in Europe and beyond. The armed forces are running on empty, English-speaking allies are drifting away, and France’s European anchor is threatening to come adrift.



Seen from Paris, the four horsemen of the Apocalypse are Trump, Putin, Brexit and Daesh (the self-styled 'Islamic State', also known as ISIS or ISIL). They raise new factors of strategic uncertainty:

- the advent of a nationalist 'America first' policy under the new President of the United States, Donald Trump, who has cast doubt on America's historic commitment to NATO and European unity, and indeed to the multilateral order in general;
- a Russian leader, Vladimir Putin, whose annexation of Crimea shows he is willing to change borders by force for the first time since 1945 and to use suspected cyber-attacks to undermine Western democracies;
- Britain's vote to quit the European Union - the first country to do so after six decades of continuous, if uneven, European integration - which will leave France as the only major military power in the 27-nation community; and
- a jihadist movement that holds territory in the Middle East and the Sahara and has declared war on France with a strategy of recruiting alienated Muslims in Europe and using them to spread terror and strife in France and western Europe.

Add to that rising populist parties vowing to reverse EU integration in many member states, and growing political uncertainty and repression in Turkey, the gatekeeper to south-eastern Europe for millions of Syrian refugees and other migrants. The world has not seemed so dangerous for French interests in decades.

Those relatively recent threats come on top of longer-term challenges such as the weakness of global governance under the United Nations; migratory pressures from Africa and the Middle East fuelled by wars, political upheavals and climate change that drive resource conflicts and displace populations; China's economic and geopolitical rise, assertiveness in east Asia and growing presence in Africa; Iran's nuclear programme and its rivalry with Sunni Arab states; the unresolved Israeli-Arab conflict; and economic uncertainty in an incomplete and unbalanced eurozone that is increasingly dominated by Germany.

A map (see pages 78-79) developed by Michel Foucher, a professor of applied geopolitics at the Fondation Maison des Sciences de l'Homme, a research institute, illustrates the multiple landmines in France's strategic environment. It depicts an arc of crisis from the Atlantic to Afghanistan, in which Paris is heavily engaged with military bases and operations, as well as the Russian challenge in north-eastern Europe, where the French are participating in NATO's preventive response.¹

This combination of old and newer strategic headaches piled up at the end of Hollande's five-year term (2012-17), marked by a string of French military operations either alone, in 'coalitions of the willing', or as part of NATO deployments. Widely seen as a weak, indecisive leader at home, the Socialist has been a firm-handed commander-in-chief abroad. French

The “cheese eating surrender monkeys” derided by US commentators have become “the frogs of war”

forces are engaged across the Sahel region of west and central Africa, in Syria and Iraq, as well as in the Baltic countries bordering Russia. Since 2013 the armed forces have taken on one new mission every six months on average, making France arguably the most interventionist Western power since the United States, under Barack Obama, opted to take more of a back seat in Europe and the Middle East.

Fifteen years after France rallied opposition at the United Nations to the US-led invasion of Iraq to topple Saddam Hussein, incurring the venom of neo-conservatives in America and the scorn of their British allies, the “cheese eating surrender monkeys” derided by US commentators have become “the frogs of war”, in the words of



Freddy Gray of *The Spectator*, a weekly British conservative magazine.² Paris has morphed into Washington's principal partner for action in the Middle East and Africa, ahead of London which has largely retreated from expeditionary warfare due to 'intervention fatigue' after inconclusive and unpopular long-running deployments in Iraq and Afghanistan.

"Over the course of the Obama administration, France emerged as America's most willing and capable military partner, partly because of UK politics and the British preoccupation with Brexit. France effectively replaced the UK as our go-to partner when it came to missions in Africa and also kinetic operations in the Middle East, particularly Syria," says Charles Kupchan

of the Council on Foreign Relations (and senior director for European affairs on the US National Security Council from 2014 to 2017).³

Adding to the strain on the French military, some 10,000 soldiers have been deployed at home to supplement police patrols, guard sensitive buildings and reassure the public in urban centres since 2015 under Operation Sentinel following the Islamist attacks on the office of satirical newspaper *Charlie Hebdo*, on a Jewish supermarket, and on places of entertainment. The domestic deployment was extended after a deadly rampage by a suspected Islamist truck driver in Nice during Bastille Day celebrations in July 2016, and will remain in force at least until after the 2017 elections.



DIFFERENT THREATS

Those attacks reinforced a broad political consensus that the most immediate security threat to the country is Islamist terrorism. While Germany and other northern, central and east European countries see the main challenge to their national security as stemming from a revisionist, rearming Russia seeking to impose a sphere of influence in former Soviet republics and beyond, the French almost unanimously see the main risks to their safety as emanating from the southern side of the Mediterranean.

France under Hollande struck a balance with its European partners, sending warplanes to patrol the skies over the Baltic countries and contributing soldiers on the ground to NATO's Enhanced Forward Presence in Estonia. In return, the Baltic countries and Poles sent symbolic contingents to join French-led stabilisation and training missions in Mali and the Central African Republic.

The extent to which Russia is seen as any sort of threat to France was a subject of sharp differences in the presidential campaign. Conservative candidate François Fillon, far-right National Front leader Marine Le Pen and hard-left contender Jean-Luc Mélenchon belittled or rejected the notion of a Russian strategic threat to Europe and argued in favour of engaging Moscow as a potential partner in the struggle against Islamist terrorism. All three blamed Western mishandling of Russia and Ukraine for

Moscow's annexation of Crimea. Independent centrist Emmanuel Macron and Socialist Benoît Hamon were more critical of Putin and vowed to keep European economic sanctions in place over Russia's behaviour in Ukraine. But all agreed the main threats to France were from terrorism and the risk of uncontrolled mass migration.

Seen from Moscow, France is one of the old powers of Europe, regarded as friendlier towards Russia than other Western countries and "at least theoretically capable of reverting to some sort of Gaullist autonomy towards the United States," says Dmitri Trenin, director of the Carnegie Moscow Center.⁴

Although they say so in hushed tones, some French politicians, particularly among traditional Gaullists and on the far left, see the United States as an adversary - an economic rival, a shameless cyber-spy and an unreliable ally, especially under Trump's bumpy rule. "We have entered into an economic war with the United States, a banking war. Our banks with global networks don't dare finance business with Iran for fear of American reprisals, even though the US government was a party to lifting UN sanctions on Tehran after the 2015 nuclear agreement," says Jean-François Lamour, a Republican parliamentarian and defence advisor to Fillon. "We have to tell the truth about the situation of our relationship with the United States."⁵



The sense of being a nation at war is not widely shared among France's European partners despite Islamist terror attacks in Germany, Belgium, Denmark, Britain and elsewhere. German politicians eschewed such bellicose terminology after a truck attack on a Christmas market in Berlin in late 2016.

Within the EU, "we don't have the same strategic priorities," says Elisabeth Guigou, a Socialist former justice and Europe minister who chairs the National Assembly's Foreign Affairs Committee. "For France, the south is obviously a more urgent priority than the east. Africa is the most important, not just because of the terrorist threat on our soil but also because of the threat to the cohesion of our societies and our territory," she said, citing the need for greater European economic engagement in Africa to counter migratory pressures.⁶

These differences caused diplomatic tensions when the European Union's High Representative for Foreign and Security Policy, Federica Mogherini, came to update a Global Security Strategy for the 28-nation bloc in 2016. The French were determined that the document setting the framework for the EU's external policies should emphasise hard security, tougher external border controls and European 'strategic autonomy', rather than 'soft power' and a broad definition of security encompassing economic development, humanitarian assistance and institution-building.

"The French attitude was, 'the house is on fire, this is no time for us to start spreading peace and love in the world'," said Nathalie Tocci, Deputy Director of the Italian Institute for International Affairs, who chaired the drafting committee on behalf of Mogherini.⁷ "They pushed very hard for notions like European strategic autonomy, notably in the defence industry."

"When it came to the threat analysis, they had a clear sense of priorities. It was 'terrorism, terrorism, terrorism', without being at all soft on Russia. The French would have liked to make more explicit reference to Islamist terrorism but others opposed that," Tocci recalled. Among those reluctant to mention Islamism were Germany, Italy and Sweden - all of which have sizeable Muslim immigrant and refugee populations.

"We have entered into an economic war with the United States, a banking war... We have to tell the truth about the situation of our relationship with the United States"

Jean-François Lamour
Republican MP

ISLAMIST NEXUS

In French eyes, the most pressing danger arises from the nexus of jihadist groups based in the Middle East and Africa and poorly integrated young people of Muslim immigrant origin – mostly second- or third-generation immigrants in France and Belgium (many of them French citizens). Several hundred young French people are known by the security services to have travelled abroad, mostly through Turkey, to join Daesh fighters in Syria and Iraq. At least 250 are known to have returned to France after undergoing training and indoctrination in the Middle East or Afghanistan. And many more inside France are believed to be in contact via social media with Daesh and other jihadist groups, or to be susceptible to those groups' online propaganda. Between 12,000 and 16,000 people are on security service watch lists, with various degrees of risk level.

The first attacks in January 2015 sparked a defiant mood of national unity behind Hollande and his government, with more than one million people attending street demonstrations

Defence Minister Jean-Yves Le Drian argued that while Daesh was a temporary enemy for France, the Islamist group considered France as a permanent enemy

alongside foreign leaders to express their support for France's traditions of pluralism and freedom of expression. However, in some socially deprived suburbs with a high concentration of people of immigrant origin, school students jeered during a nationwide minute's silence, and some voiced sympathy for the attackers. That prompted increasing right-wing accusations that the liberal-minded government, despite its security crackdown, was in denial about an 'enemy within', fuelling long-running controversy about the place of Islam in French society. Subsequent attacks led to a fraying of the political consensus, with conservatives and the far-right National Front demanding tougher action, notably to detain without trial all Islamists on watch lists for suspected radicalisation. There was broad public support for Hollande's decision to join air strikes against Daesh in Syria as well as Iraq.

Defence Minister Jean-Yves Le Drian, in a 2016 book entitled '*Qui est l'ennemi?*' ('Who is the enemy?') argued that while Daesh was a temporary enemy ("*ennemi conjoncturel*") for France, the Islamist group considered France as a permanent enemy ("*ennemi structurel*"). He dismissed as fantasy the notion of an Islamist 'fifth column' on the home front, saying that domestic terrorists should be considered as criminals and treated as such.⁸

The most alarmist strategic thinkers, such as Republican parliamentarian and former



Europe minister Pierre Lellouche, see France sleepwalking, its hands tied by its own liberal concept of the rule of law, into “a long and cruel war” that is only just beginning at home and abroad. In an argument close to the National Front’s narrative, Algerian-born Lellouche ascribes the “eruption of jihad in Europe” to a decades-long bipartisan failure to control immigration or heed warning signs of a rising Islamic separatism; a separatism he says is tearing at France’s social fabric and could drag it into an internationalisation of Middle Eastern wars. Lellouche, who was also a diplomatic advisor to ex-president Jacques Chirac, warns of “a sort of Algerian war in reverse, right here”.⁹

One risk not debated in public – and one over which France appears to have scant leverage – is potential instability in Algeria, its former north African colony and a major source of past migration. This potential has grown since the departure from the public stage of ailing President Abdelaziz Bouteflika. French officials brush aside this possibility, pointing to the way an opaque, military-dominated ruling clique in Algiers, known as *‘le pouvoir’* (‘the powers that be’), has managed previous successions while preserving its own economic interests and influence. The French officials detect little appetite for civil conflict after the Algerian military intervened to stop Islamists winning a 1991 election and subsequently crushed an Islamist insurgency in the 1990s in which up to 150,000 people died.

France certainly has a big stake in the stability of Algeria and Morocco but limited means to influence events there. Its external and internal

security have become inextricably intertwined, with domestic social debates having implications for international conflict. This is a challenge both for the fragmented intelligence services and for an under-resourced police and justice system, as well as the military.

The tradition of secularism - a strict separation of religion and state born of two centuries of tension between the Roman Catholic church and the libertarian tradition of the French Revolution and republicanism - faces new and awkward challenges in integrating an estimated six million Muslims, mostly of north African origin. A series of issues have become part of a ‘culture war’, fanned by politicians and the media: the wearing of headscarves in public spaces, schools, universities and workplaces; public prayer; mosque-building, halal food in school canteens; whether Muslim women should accept male gynaecologists; ‘burkini’ beachwear; separate bathing hours for men and women in public swimming pools.

Opinion surveys show that fewer than half the French population think Islam is compatible with their secular way of life.¹⁰ An authoritarian strain of secularism faces a countervailing challenge from radical Islamists who advocate a sort of Muslim separatism within French society, fuelling a violent fringe that constitutes a major security threat. An IFOP poll of French Muslims published by the Institut Montaigne think-tank in September 2016 found that 28% subscribe to “authoritarian” views and feel in conflict with French society, while a further 25% consider themselves Islamic conservatives who think sharia law should take precedence over civil law.¹¹

Public debate on the issues of Islam and secularism during the presidential campaign mostly revolved around proposals to ban public displays of religion and foreign financing for mosque-building, and plans to impose French training for imams. Few candidates drew connections with the mass unemployment,

lack of economic opportunity and racial discrimination that drive a fringe of alienated young people towards the drugs trade, petty delinquency and radicalisation, often while in prison. Nor did they regard terror attacks as a possible collateral consequence of France's military action in Africa and the Middle East.



REALIST DOUBTS

The frequency of overseas military operations has also led to questioning by some veteran strategists of the 'realist' school about whether the Socialist president, and indeed his centre-right predecessor Nicolas Sarkozy, had distorted strategic priorities. They accuse both presidents of knee-jerk interventionism under emotional media pressure, based on fuzzy notions of France's values and alliances rather than on a hard-headed calculation of its long-term vital interests.

The 2011 intervention in Libya by a NATO-backed coalition led by France and Britain, which had broad political backing at the time except for the National Front and the hard left, was a case in point. The air campaign achieved its initial objective of preventing dictator Muammar Gaddafi's forces from crushing rebels in Benghazi. It eventually led, by a process of 'mission creep', to the overthrow of the veteran Arab autocrat. Unwilling to put boots on the ground, Paris and London failed to secure a stable political settlement or restore security in the aftermath. That engendered a still-unresolved tribal and factional civil war that has turned Libya into a staging area for migrants seeking to reach Europe. Moreover, many of Gaddafi's weapons fell into the hands of jihadi fighters, fuelling conflicts across the Sahel region and in southern Algeria and Tunisia.

"The notion of interests has been eluded ... in favour of a discourse around values and the logic of alliances," write Thierry de Montbrial and Thomas Gomart of the French Institute of International Relations (IFRI) in a critique of a decade of French foreign policy in *'Notre intérêt national'* ('Our national interest')¹². They contend that policy has been increasingly driven by short-term pressure from the media and civil society to 'do something' rather than by cool, strategic analysis of the consequences. But they add: "It would be just as damaging to give in to a discourse based only on interests at the expense of values and alliances. What is needed is a dynamic balance between interests, values and alliances."

Socialist former foreign minister Hubert Védrine is among the fiercest critics of what he sees as the hijacking of policy by "human rightsist" lobbies epitomised by celebrity philosopher Bernard-Henri Lévy's high-profile campaign for intervention in Libya.¹³

"The notion of interests has been eluded ... in favour of a discourse around values and the logic of alliances"

Thierry de Montbrial and Thomas Gomart
IFRI

Officials who served in government during the Libya intervention or subsequently dispute the assertion that French policy has become more neo-conservative or short-termist. They argue that the nature of the security threats has changed, notably due to the forces unleashed by the 2011 Arab Spring uprisings, posing new challenges to the country's interests. "Some people see this as an Atlanticist drift of Sarkozy and Hollande. Others, including me, see it as taking into account a changed strategic environment," says Camille Grand, now NATO Assistant Secretary-General for Defence Investment and previously director of the Fondation pour la Recherche Stratégique think-tank in Paris.¹⁴

In traditional French security thinking, NATO's role was long restricted to the territorial defence of the North Atlantic allies, which required a US nuclear guarantee coupled with the deployment of sufficient conventional armed forces to deter an attack from the Soviet Union and its Warsaw Pact allies. France developed an independent nuclear deterrent in the 1950s without US assistance - unlike Britain, which relies on American missiles for its delivery vehicles.

De Gaulle withdrew France from NATO's integrated military command in 1966 after the US rebuffed his effort to persuade the Americans to share leadership of the alliance with France and Britain in a directorate of three nuclear powers. In reality, French military ties with NATO remained closer than was publicly disclosed after De Gaulle expelled its political and military headquarters. Paris developed its own relations with the Soviet Union and China to maximise its

leverage with Washington and West Germany, but it was always part of the 'West'.

While France remained an awkward ally after the end of the Cold War, it eventually accepted the expansion of NATO's role 'out of area' in Bosnia and Kosovo from the mid-1990s after its own UN peacekeeping role failed to end wars and ethnic cleansing in the former Yugoslavia and blue-helmeted French soldiers were humiliated by the Bosnian Serbs. Paris frequently niggled over points of theology in the North Atlantic Council, insisting on strict civilian control over the selection of targets and rules of engagement, to the exasperation of US General Wesley Clark, then the Supreme Commander Allied Forces Europe (SACEUR). Yet there was little controversy when Sarkozy took France back into the military wing in 2009, a policy validated by a consensual report by Védérine in 2012 after the Socialists returned to power.¹⁵

However, few (if any) in France see NATO as the solution to its main national security problem. That is partly because the French have always viewed NATO, in the words of a senior policy practitioner who requested anonymity, as "a solar system in which the planets revolve around a single sun". Paris may welcome and need US assistance for its own operations in Africa and the Middle East, but it does not want a US veto or 'war by committee' in what it considers its own backyard.

In its own eyes, France draws its international influence first and foremost from its permanent membership of the UN Security Council, then from its strategic independence and nuclear

arsenal. Third is EU membership, then NATO membership and ties to former colonies in Africa and beyond. Hollande spelled out this hierarchy in a New Year address to the diplomatic corps in January 2017. “What makes France strong in the world is its independence,” he declared, adding: “In a Europe of 27 [after Brexit], France is the principal military power in Europe... It is precisely because France is the first military power in Europe, because it is a permanent member of the Security Council, that it must make its contribution to the defence of Europe.”¹⁶

The President said Paris was engaged in a high-level dialogue with Germany aimed at reinforcing military cooperation, coordinating defence industries, working together more on internal security, intelligence and border protection, but also on force projection and support for Africa. He leaves much of that work to his successor.

How France goes about its ambition to lead European defence efforts will be the subject of more detailed consideration in the conclusion to this reports.

FOOTNOTES

- (1) See pages 78-79, reproduced with the kind permission of Michel Foucher
- (2) <https://www.spectator.co.uk/2013/12/the-frogs-of-war/>
- (3) Telephone interview with the author, 9 March 2017
- (4) Telephone interview with the author, 14 March 2017
- (5) Interview with the author, 2 March 2017
- (6) Interview with the author, 3 March 2017
- (7) Telephone interview with the author, 2 March 2017
- (8) *‘Qui est l’ennemi?’*, Editions du Cerf (Paris), 2016
- (9) *‘Une guerre sans fin’*, Editions du Cerf (Paris), 2017
- (10) <http://www.ipsos.fr/decrypter-societe/2017-03-22-presidentielle-2017-place-religion-et-laicite-dans-l-election-presidentielle>
- (11) http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/institut_montaigne_-_un_islam_francais_est_possible_-_annexes.pdf
- (12) *‘Notre interet national: Quelle politique etrangere pour la France?’*, Odile Jacob (Paris), 2017
- (13) Vedrine chapter, *‘Politique etrangere: bilans et propositions’*, in de Montbrial and Gomart, op cit.; *‘Sauver l’Europe!’*, Editions Liana Levi, 2016
- (14) Telephone interview with the author, 23 February 2017
- (15) http://www.rpfrance-otan.org/IMG/pdf/Rapport_Vedrine-2.pdf
- (16) <http://www.elysee.fr/declarations/article/voeux-au-corps-diplomatique-5/>



CHAPTER 2

THE STATE OF PLAY

OVERWORKED, OVERSPENT AND OVERSEAS

France's military and security forces have more missions than they can handle sustainably, due to the prolonged domestic state of emergency and the proliferation of overseas operations. This has caused high levels of stress on personnel, equipment and the defence budget.

"Altogether, we are on the verge of a breakdown. Sometimes, as head of operations, I have to give up on targets due to incapacity, in other words insufficient capabilities," General Pierre de Villiers, the armed forces Chief of Staff, told the National Assembly's Defence Committee in February 2017. "We can't go on like this."

The military are committed on numerous fronts across the globe. More than 30,000 soldiers¹ are deployed on active missions at home and

abroad, including 10,000 on homeland security duties and 11,000 on standing tasks overseas. 7,000 soldiers are on foreign operations, mostly as part of Operation Barkhane, combating Islamist fighters in a Sahel zone as big as Europe, stretching from the coast of Mauritania to Lake Chad via Burkina Faso, Mali and Niger. The mission, operating mainly from bases in Gao in Mali and the Chadian capital N'Djamena, has been extended to check the advance of Nigeria-based Boko Haram Islamist fighters in northern Cameroon and the Lake Chad region.

President Jacques Chirac abolished conscription in 1995 and the size and shape of the armed forces were continually reduced for two decades, until the Paris attacks of 2015 forced a rethink.

The government agreed then to increase the size of the active ground forces to 77,000 in 2016 from the 66,000 originally planned, and Hollande decided in 2016 to create, by 2018, a national guard of 80,000 reservists, drawn mostly from the existing operational reserves of the armed forces, paramilitary *gendarmerie* and police.

As a presidential candidate, Emmanuel Macron caused general surprise by proposing in March 2017 to reintroduce a compulsory, universal military service of one month's duration if elected. Many defence experts consider such a move to be very costly and add nothing to military capabilities, given the short period. No other contender advocated a return to conscription.

Since 2011 France has taken the lead in combat operations in Libya, Côte d'Ivoire, Mali and the Central African Republic (CAR). Each intervention achieved its initial military objectives with few if any casualties to French forces. In the case of Mali, rapid French action prevented a jihadist group affiliated to al-Qaeda from taking over a state for the first time.

"Few countries have the military capability and political will to take unilateral military action when it is needed, but France is one of them"

Joe Biden

Former US vice-president

"We applaud your decisiveness, and I might add the incredible competence and capability of your French military forces... You have a brave and competent...military. And your decisive action is not only in the interest of France, but quite frankly the United States and everyone," then US vice-president Joe Biden said on a visit to Paris a few days after the intervention in Mali. "Few countries have the military capability and political will to take unilateral military action when it is needed, but France is one of them."

But while the Côte d'Ivoire action led to a lasting conflict resolution, the other operations have not engendered durable political settlements. Libya descended into tribal and factional civil war, while fragile security situations in Mali and the CAR still require foreign forces to preserve the status quo four years later.

European and African allies have been involved in follow-up stabilisation and training missions in three of those countries, though not in Libya. Several EU partners stepped up logistical support and a military presence in Mali and the CAR after the 2015 terrorist attacks on France, freeing up French forces needed on active duty at home and in the Middle East. But there are doubts among some European allies about the effectiveness of providing the after-sales service for armed interventions in former French colonies.

"France and Germany are holding the line in Africa. But what are we doing in Niger and Mali except gaining time? MINUSMA [the UN force in Mali] is mostly doing its own force protection," says Karl-Heinz Kamp, President of the German Federal Academy for Security Policy (BAKS).²



France's involvement in UN, EU and NATO peacekeeping operations has been sharply cut back from a peak of 9,000 soldiers in the mid-1990s, mostly in the Balkans, to a mere 900 today - one per cent of all UN peacekeepers. Most of the French soldiers still on UN duty are in southern Lebanon, a former French protectorate, serving with the UNIFIL mission in a buffer zone between the Iranian-backed Hezbollah Shi'ite militia and the Israeli border.³

France is also the United States' leading partner in coalition air operations in the Middle East against Daesh. About 1,000 personnel are involved in Operation Chammal, supporting air strikes in Syria and Iraq, flying out of Jordan, Cyprus and from France. Paris sent its sole aircraft carrier, the Charles de Gaulle, to the Middle East for a month in September 2016 to enable daily strike sorties, but the carrier is now undergoing an 18-month refit back home.

In August 2013 France had Rafale warplanes poised on the runway to strike Syrian military targets in a joint action with the United States to punish President Bashar al-Assad for the use of chemical weapons against civilian rebels in his own country. But US president Barack Obama decided, at the last minute, against military action, after the British parliament rejected UK involvement in the planned strikes. The French consider Obama's failure to enforce his own 'red line' against the use of weapons of mass destruction as a turning point in international security. In French eyes, it kept Assad in power, allowed Daesh to expand its territory in Syria and emboldened Russia to seize Crimea, destabilise eastern Ukraine and intervene militarily in support of Assad in Syria.

French warships participate in EU naval patrols in the central Mediterranean, meant to prevent smuggling of people and arms and to control



illegal migration. French vessels also take part in the EU's Atalanta anti-piracy mission off the Horn of Africa in the Indian Ocean, and a similar one – codenamed Corymbe – in the Gulf of Guinea off west Africa. France has maintained a symbolic naval presence in the South China Sea and the Straits of Malacca.

French special forces and intelligence commandos have been operating on the ground in Syria, Iraq, Niger, Libya and Somalia and other countries during President François Hollande's term of office.⁴ By his own acknowledgement, the President ordered a number of targeted assassinations of terrorist suspects on foreign soil, known as '*opérations Homo*', as well as rescue missions, both successful and unsuccessful, for French nationals kidnapped in Africa and the Middle East.

In a series of startlingly frank interviews with *Le Monde* journalists Gérard Davet and Fabrice Lhomme for a book published in late 2016, Hollande confirmed that he had ordered covert operations to avenge the killing and kidnapping of French citizens. "The army, the DGSE [*Direction Générale de la Sécurité Extérieure*

"Although they spend less on defence than us, they get more bang for the euro"

Peter Ricketts

Former UK national security advisor

– the external security service] have a list of people believed to be responsible for hostage-takings or acts against our interests. I was asked. I said: 'If you catch them, of course...' I ordered at least four. But other presidents did more."⁵

France has standing presence missions in its former colonies Senegal, Côte d'Ivoire, Gabon and Djibouti, as well as a joint arms base in the United Arab Emirates that serves both as a vital window on the Gulf and a showcase to sell its top-of-the-range equipment to the Sunni Arab monarchies. France also has bases in its own overseas territories of French Guyana, the French Antilles, Réunion, New Caledonia and French Polynesia, as well as the use of smaller facilities in Qatar and Jordan.

"The French can go around the world on their own territory and bases. Unlike the British, they never withdrew from east of Suez," said Lord Peter Ricketts, a former UK national security advisor (2010-12) and ambassador to Paris (2012-16) who took part in both the French 2013 defence white paper and the British 2010 Strategic Review. "Although they spend less on defence than us, they get more bang for the euro. But they tend to invest in sexy things that look good on the Champs-Élysées," he said, referring to the annual Bastille Day parade in central Paris.⁶

The French manufacture their own combat aircraft, satellites, nuclear missiles and submarines, main battle tanks, armoured vehicles, radars and missiles. (See Chapter 3 for a fuller discussion of its defence industries.)

With a military budget of €32bn in 2016, excluding pensions, France spent 1.79% of its gross domestic product on defence, per NATO criteria, below the alliance target of at least 2%, which it last achieved in 2009.⁷ Defence spending was cut under former president Nicolas Sarkozy following the onset of the financial crisis and in Hollande's early years in power, prompting the four top military chiefs to threaten to resign in 2014 if any additional cuts were imposed. This trend was reversed from 2015, when a revised military programming law was adopted following the first Paris attacks. Decisions taken under both presidents set in train the modernisation of France's nuclear deterrent with both vectors - submarines and air-launched missiles. Estimates vary, but

experts say the military nuclear programme, including joint virtual testing of warheads with fellow nuclear power Britain, costs at least €1.5bn a year.⁸

The burn-out rate for key equipment, including helicopter engines and armoured vehicles, is reaching dangerous levels due to the high operational tempo. Helicopters break down on average three times as often in the dusty conditions of the Sahel as on exercises in France. Nearly two-thirds of French military helicopters were out of action in late 2016 due to maintenance and a shortage of spare parts and trained mechanics. In Mali the military are using armoured vehicles that are up to 40 years old.



“Vehicles that averaged 300km a month in Afghanistan are doing 3,000km a month in the BSS [Sahel-Sahara region],” says Lamour, a member of the National Assembly’s Defence Committee. “The picture looks flattering today, but if we’re not careful, we will face the same exhaustion that the UK army did after Iraq and Afghanistan. There are enormous capability gaps. Logistics are not keeping pace.”⁹

While he supported the military interventions, Lamour was critical of what he called the government’s mishandling of the diplomatic follow-up in both the Sahel and the Levant.

General de Villiers has warned that France could hit a wall in military capabilities by 2020 and demanded that the government increase defence expenditure to 2% of GDP immediately, rather than by 2025, as anticipated by the outgoing Socialist government. Officials point out that defence receives only 3% of overall public spending in France, compared to 4.9% in Britain, partly due to more costly French health and retirement benefits. When expenditure on all security services and the justice system is taken into account, France falls even further behind. It is below the EU average of 6.8% of public spending on so-called ‘sovereign functions’ (*dépenses régaliennes*), and well behind Britain’s 9.5%.





STRENGTHS AND WEAKNESSES

Analyses of the Libya and Mali missions by military specialists have highlighted both the strengths and the weaknesses of the French way of war.

Among the strengths are the institutional setting. The Fifth Republic's constitution gives the president extraordinarily unfettered powers to take military action, arguably wider than those of the president of the United States. The French call this *'la verticalité du pouvoir'* ('vertical power'). As commander-in-chief of the armed forces, he does not need prior parliamentary authorisation to commit troops to combat abroad. While parliament must be informed within three days of the start of any military action, it does not take over scrutiny of operations for four months.

In theory, France says it requires a UN Security Council mandate or a request under one of the bilateral defence pacts it has with eight African partners to intervene militarily. In practice, French lawyers have found ways around that obstacle if it became a barrier to action deemed necessary, as with the 1999 NATO air campaign against the former Yugoslavia (now Serbia) over Kosovo. Its participation in air strikes in Syria is based on an elastic legal interpretation of the right to self-defence.

A short chain of command and an inner security cabinet consisting of a handful of key ministers make for swift decision-making and execution

of operational plans. The president has his own private chief of staff and military cabinet, ensuring he is constantly briefed on threats and security events. He does not have a national security advisor, but a diplomatic advisor.

While casualties have been few since France withdrew its contingent from the NATO-led peacekeeping force in Afghanistan at the end of 2012, the public has long had a high tolerance for military fatalities, due partly to the professionalisation of the armed forces, but also to a historic culture of hard security and a strong state.

Among the weaknesses exposed by the African interventions of this decade is the absence of a clear exit strategy.

In Mali, France "demonstrated its armed forces' ability to deploy on very short notice and conduct long-distance an expeditionary operation by themselves despite limited strategic capabilities," according to a study of Operation Serval for the French Institute of International Relations (IFRI). The success of the initial intervention owed much to forward-basing of French forces in Africa, comprehensive precautionary scenario-planning by military staff, swift decision-making, rapid execution of manoeuvres, and good bilateral cooperation with African partners, especially Chad, which provided crucial ground forces.¹⁰

Another analysis by two Dutch researchers that was published in the *Journal of Strategic Studies* praised French operational prowess but questioned the follow-up to the military intervention and the failure to achieve an inclusive political solution in Mali. "Clear political goals, coordinated international diplomacy, effective use of military force and blunders by rebel forces turned Serval into a short-term success. Strategically, however, the mission has proven unable to address the conflict's underlying causes. Serval's long-term effect is probably better measured by what it prevented than what it contributed."¹¹

An assessment of the 2011 Libya campaign for French military think-tank IRSEM highlighted how tight political constraints - the refusal to commit ground forces, short deadlines on US participation in front-line combat operations and restrictions on the use of some coalition forces - prolonged and hampered the mission and prevented a more decisive outcome on the ground.¹²

Free to act without the constraints of a UN mandate or the need for a consensus in NATO, France drew on some of the lessons of the hamstrung Libya campaign for its Mali intervention. The key difference was the

"If the Americans withheld support, France would be blind"

Bernard Edinger

Veteran defence correspondent

combination of an aerial strike force with a ground operation involving French forces and local allies (elements of the Malian army and Chadian forces).

Both operations highlighted French capability gaps, including strategic airlift, air-to-air refuelling, long-range intelligence and attack drones, and stocks of key munitions. Those gaps make Paris reliant on both Washington and Moscow to carry out its long-range operations. France had to charter transport planes from Ukraine and Russia and request help from Germany and Britain to get its soldiers to Mali. Even as Paris was joining Western financial sanctions on Moscow over its actions in Ukraine, it was paying Russian companies millions of euros to transport men and equipment from France to Mali, and within the vast Sahel-Sahara theatre of operations. The Kremlin never interfered with the smooth running of the flights, but this dependence remains a vulnerability.

Without active US support in intelligence and air-to-air refuelling, French operations in the Sahel would be far more limited, slower and more vulnerable. "If the Americans withheld support, France would be blind," says Bernard Edinger, a veteran defence correspondent briefed regularly by the military.¹³

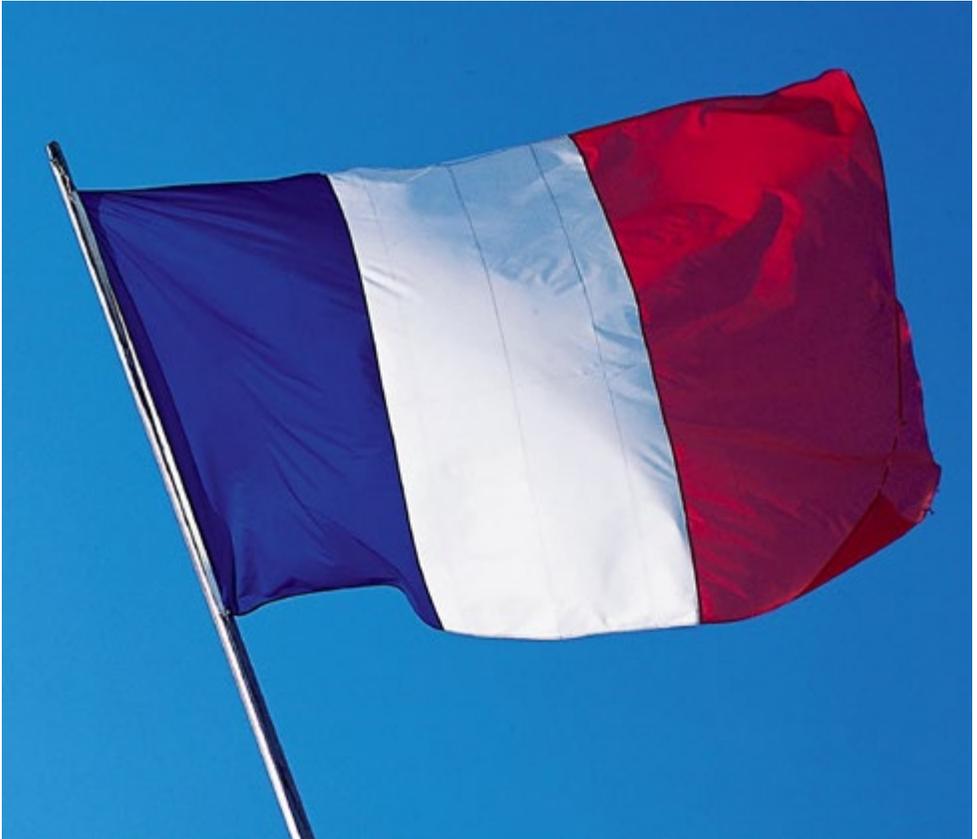
In the Libya campaign, the air force rapidly ran short of air-to-ground missiles and bunker-busting bombs. It had to request urgent supplies from the US military inventory.¹⁴ Of 210 cruise missiles fired by NATO countries in Libya, only 11 were French and seven British. France flew

22% of the air sorties, and 32% of strike sorties. The United States provided 70% of air-to-air refuelling capacity.¹⁵

Some of the biggest shortfalls were due to delays in the entry into service of the Airbus A400M military transport and tanker aircraft, and its inability to perform required tasks such as

refuelling helicopters in flight. (See Chapter 3 for a detailed discussion of the defence industries.)

Defence officials say investment programmes are under way to plug the main gaps in French capabilities, but military procurement cycles are slow and inter-service competition for resources is fierce.



SPOOKS AND GEEKS

While France's security services are widely regarded as highly capable, the wave of terror attacks in 2015 and 2016 prompted criticism of inadequate coordination and information-sharing among the internal and external intelligence services, the police and the military. Several of the attackers had been on watch lists of one or other security service without that information being shared with front-line law enforcement officials. Former security chiefs said there were simply too many targets to watch and insufficient resources to carry out comprehensive surveillance of even those considered as the most immediate threats.

Under Jean-Yves Le Drian, a widely respected defence minister who served throughout Hollande's five-year term, France has built up both offensive and defensive cyber-war capabilities. In a comprehensive

"Our offensive cyber-capabilities must enable us to introduce denial of service or neutralisation actions into our enemies' systems or networks, justified by the opening of hostility against us"

Jean-Yves Le Drian
French Defence Minister

statement of cyber-defence doctrine in December 2016, he defined three missions for France's cyber-warriors: "Intelligence and investigation; protection/defence; response and neutralisation." The policy outlined a seamless continuum of cyber and military operations in which offensive cyber-weapons could be used in response to armed aggression, "whether it be of cyber origin or not".

"Our offensive cyber-capabilities must therefore enable us to introduce denial of service or temporary or definitive neutralisation actions into our enemies' systems or networks, justified by the opening of hostility against us," Le Drian said.¹⁶

The French-based international television channel TV5 Monde, owned by French, Belgian, Swiss and Canadian public broadcasters, suffered a major cyber-attack in 2015 in which intruders took its signal off air for several hours, crashed its website and posted propaganda for Daesh on its social media channels. An investigation by France's cyber-security agency, ANSSI, reportedly concluded that hackers based in Russia were responsible for the cyber-attack.¹⁷

In cyber-defence, as in conventional and nuclear armaments, the French insist on maintaining an autonomous national industrial base, free from US technology export restrictions. How that principle has shaped the development of France's military-industrial complex and limits cooperation with European partners is described in Chapter 3.



FOOTNOTES

- (1) Figures provided by the Ministry of Defence and drawn from 'The Military Balance 2017', published by the International Institute of Strategic Studies (London), 2017
- (2) Telephone interview with the author, 17 March 2017
- (3) Figures from Camille Grand; interview with the author
- (4) *Le Monde's* defence correspondent, Nathalie Guibert, revealed the presence of French special forces in Libya in February 2016. She has since been ostracised by France's defence ministry, according to her newspaper. In July 2016, Defence Minister Jean-Yves Le Drian confirmed that three officers of the DGSE's action service had been killed in a helicopter crash while on active duty in Libya.
- (5) '*Un président ne devrait pas dire ça*', Editions Points, 2016
- (6) Interview with the author, London, 16 March 2017
- (7) http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf
- (8) Estimate provided by Bruno Tertrais; interview with the author, 7 February 2017
- (9) Interview with the author, 2 March 2017
- (10) '*L'Opération Serval a l'épreuve du doute; vrais succès, fausses leçons*', Antoine d'Evry, Focus Stratégique no. 59, IFRI, July 2015
- (11) 'Operation Serval: A strategic analysis of France's intervention in Mali, 2013-14', Sergei Boeke and Bart Schuurman, *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, 2015, issue 6
- (12) '*Réflexions sur la crise en Libye*', Colonel Michel Goya, Etudes de l'IRSEM, 2013 no. 27
- (13) Interview with the author, 22 February 2017
- (14) Source: a retired officer who requested anonymity; interview with the author
- (15) Goya, op cit.
- (16) <http://www.defense.gouv.fr/ministre/prises-de-parole-du-ministre/prises-de-parole-de-m.-jean-yves-le-drian/cyberdefense-discours-de-jean-yves-le-drian-lundi-12-decembre-2016>
- (17) http://www.lexpress.fr/actualite/medias/piratage-de-tv5-monde-la-piste-russe_1687673.html#hqzubSvdXh8vhPeA.99



CHAPTER 3

AUX ARMES, CITOYENS!

FRENCH DEFENCE INDUSTRIES

Ever since Charles De Gaulle was president in the 1950s and 1960s, successive French leaders have insisted on maintaining an autonomous defence industrial base – one that is capable of developing and manufacturing all major weapons systems without recourse to American technology that is subject to export restrictions and political controls from the United States, known as ITAR (Information Technology Acquisition Review).

As a result, France is the only European power that still makes its own combat aircraft, main battle tanks, nuclear submarines, missiles and atomic warheads, aircraft carriers and warships. Britain, Germany, Sweden and Italy, which have substantial defence industries, are all dependent on US components. Few governments seem to regard this as a show-stopper, but it matters intensely to the French.

Despite a gradual consolidation of European aerospace and defence industries over the past two decades of mergers and rationalisation (driven by companies rather than governments), the ‘French exception’ remains largely intact.

In addition to giving France strategic independence, the policy is driven by a determination to maintain the mastery of key technologies, preserve skilled industrial jobs at home, and harvest a significant contribution to the economy from exports. Defence is one of the few industrial sectors that has shown strong export growth in recent years and helped limit a high trade deficit. Foreign arms sales, often supported by preferential financing facilities and industrial offsets, enjoy strong bipartisan political support and help reduce the unit cost of weapons to the French military.

"When we sell defence equipment to Egypt and Saudi Arabia, we can see that they doubt the US willingness to defend them, and hence they turn to France"

Jean-François Lamour

Republican MP

The policy also makes France a rival of the United States and of its own European partners, at times creating tension in NATO and limiting the possibility for armaments cooperation. Perceived French bullying on defence industry issues offends smaller EU countries keen to make the best use of limited budgets to equip their armed forces, where cost-efficient, with US-manufactured kit. In January 2017 Bruno Le Maire, then foreign and security policy advisor to conservative presidential candidate François Fillon, met ambassadors of the 27 other EU member states and told them that France planned to lead the development of a stronger European defence. He added that if Fillon were elected, Paris would no longer tolerate them buying non-European defence equipment, according to two envoys who attended the meeting.

France was the world's fourth-biggest arms exporter by deliveries in the period from 2012 to 2016, behind the United States, Russia and China, according to data from the Stockholm International Peace Research Institute. Its three biggest clients were Egypt, China and the United Arab Emirates. Illustrating its exceptionally high degree of self-sufficiency, France was not among the 40 largest arms importers worldwide.¹

The French signed a series of bumper deals under President François Hollande in 2015 and 2016, including the first foreign sales of the Rafale fighter to Qatar, Egypt and India, and a huge submarine contract with Australia. Arms export contracts totalled €20bn in 2016, according to Defence Minister Jean-Yves Le Drian, beating the previous record of €17bn set in 2015.²

"When we sell defence equipment to Egypt and Saudi Arabia, we can see that they doubt the US willingness to defend them, and hence they turn to France," said Jean-François Lamour of the parliamentary defence committee. "Obama supported the Muslim Brotherhood, which didn't please [Egyptian President Abdel Fattah] al-Sisi or the Saudis. India too sees France as a safe and enduring ally."³

DIRIGISME WORKS

The *'dirigiste'* tradition of state support for industries deemed to be strategic, which dates to Cardinal Richelieu and King Louis XIV in the 17th century, is one of the backbones of the military industries (the other being the system of *'grandes écoles'* that has turned out an elite cadre of highly trained engineers, mathematicians, civil servants and military officers ever since the French Revolution).

The state is either the main shareholder or an essential partner (with golden share special voting rights) in all the big military industries, and has created a network of cross-shareholdings designed both to ensure government influence on all major decisions and to protect national champions from foreign control or influence, including that of European partners.

The government controls naval shipbuilder DCNS (with a 64% stake), nuclear fuel producer CEA, and combat vehicle and artillery maker Nexter, which merged with German tank-maker Krauss Maffei Wegmann (KMW) in 2015. In addition, it owns stakes in European aerospace giant Airbus (11%), defence electronics manufacturer Thales (26%), aircraft and rocket engine maker Safran (22%), as well as combat jet maker Dassault Aviation and military truck maker Renault. Airbus owns stakes in Dassault (27%) and in European missile maker MBDA (37.5%). Dassault in turn owns a stake in Thales (24.9%), and Thales owns a third of DCNS (35%). This web of cross-ownership means that

national champions dominate discrete defence industrial sectors, cooperating with each other and with the government to deliver a complete set of strategic and conventional capabilities.

On the government side, contracts are awarded by the mighty *Direction Générale à l'Armement* (DGA), sometimes depicted as a 'state within a state'. Although it has been slimmed down from some 18,000 employees in 2004 to 9,800 in 2015, the DGA is responsible for procuring and testing all of France's military equipment, planning for future defence and identifying emerging strategic technologies, and promoting French arms exports. Alongside the companies, the agency does some of its own research and development. The DGA, whose head reports to the defence minister, is also responsible for managing France's European armaments cooperation programmes.

The DGA is the interface between supply, which it largely determines, and demand, which it adjusts heavily, thereby ensuring a predictable workflow for prime contractors while exerting heavy influence that can skew commercial considerations to achieve socio-political objectives such as employment and balance among regions. Seamless career transitions between the military, the *grandes écoles*, the DGA and the defence industries make the French set-up even more incestuous, though arguably more efficient, than the US 'revolving door' system.

“Our security policy has to contribute to maintaining an important industrial capacity. There is no reason why we should not want to have world leaders”

Claude Revel

Former government commissioner
for economic intelligence

Article 346 of the Treaty on the Functioning of the European Union, inserted at the insistence of France and Britain, exempts the defence sector from EU competition rules that control mergers, restrict state aid to industry and punish abuses of dominant market positions. Paris is keen to extend that exception to industries producing cutting-edge technologies, but faces strong resistance from free-marketeers in the European Commission and among other member states.

Claude Revel, who was the government's commissioner for economic intelligence from 2013 to 2015, says French and European authorities should go further in protecting key dual-use industries from foreign takeover, and pass a US-style Small Business Act to reserve a percentage of public tenders for domestic French or European start-ups and small and

medium-sized businesses. “Our security policy has to contribute to maintaining an important industrial capacity. There is no reason why we should not want to have world leaders, so we have to convince Brussels of the advantage of having a few European champions that are world leaders,” she said.⁴

The system does not preclude tensions among French defence companies. For example, Dassault and Airbus are rivals to work with Britain's BAE Systems on next-generation combat aircraft. It also means that when the DGA misses the importance of an emerging technology, France ends up years behind, as it did in the 2000s with drones. “The high command and the DGA weren't interested, so naturally we put our worst engineers on drone projects because there was no domestic order book,” said a former executive with a French defence company. So while it works belatedly with Germany, Italy and Spain on a next generation of unmanned aerial vehicle (UAV), France has had to buy three batches of Reaper drones from the US, partly operated for the French military by a private American company.

Defence officials acknowledge that other big gaps in French capabilities include strategic airlift, refuelling tankers in the air and at sea, and surveillance systems vital for scanning vast expanses of the Sahel or the Mediterranean for migrants, jihadists or pollution sources.

MERGER BARRIERS

Defence is a core area of national sovereignty where national industrial and security interests are a persistent barrier to efficient cross-border corporate and project management. For example, the MBDA consortium that makes military aircraft and missiles is jointly owned by Airbus Group, BAE Systems and Finmeccanica. Rather than merging management and specialising to achieve synergies, it maintains national headquarters and production facilities in France, Germany, Italy and the UK, each of which provide for their respective national defence markets.

German Chancellor Angela Merkel was widely held responsible for the collapse of a proposed €50bn aerospace mega-merger in 2013 between Airbus (then called EADS) and

BAE Systems, which would have created a European champion able to rival the big US defence and aerospace corporations. The Germans were uneasy about being part of a global armaments giant and sought to protect key corporate headquarters and production locations in Bavaria.

However, neither the French nor the British government was wholeheartedly supportive of the deal proposed by Airbus CEO Tom Enders. British concern over the size of the French state shareholding in the joint group was a factor, and Eurosceptics in the British cabinet and media were hostile. German officials said Hollande's office produced a long list of French conditions for approving the deal at a late stage, but French officials say he favoured the merger.



“Germany is in general very uncomfortable with the defence industries ... In France, it is politically popular for the president and ministers to help sell arms abroad. There is a deep cultural difference”

François Heisbourg

Chairman of the International Institute for Strategic Studies

The failure was a cautionary tale for all those who imagine that the new enthusiasm for closer European defence cooperation will lead to more cross-border armaments projects. Apart from differences in military requirements and procurement timetables, national technological protection and commercial rivalries, such ventures face cultural barriers on exports.

“Germany is in general very uncomfortable with the defence industries, even though their exports are growing. It poses only moral dilemmas. In France, it is politically popular for the president and ministers to help sell arms abroad. There is a deep cultural difference,” says François Heisbourg, veteran Chairman of International Institute for Strategic Studies and the Geneva Centre for Security Policy Studies, and a defence advisor to centrist 2017 presidential candidate Emmanuel Macron. “Merkel made a huge mistake in preventing the Airbus/BAE Systems merger. It was a real missed opportunity for Europe.”⁵

The German economics ministry, in charge of arms export licenses, tightened its restrictive policy on sales to non-NATO countries considered not to meet Western human rights standards from 2013, when the Social Democrats took charge of the portfolio in a grand coalition with Merkel’s Christian Democrats.

Vice-Chancellor Sigmar Gabriel, then leader of the Social Democrats, used his position to block the sale of jointly manufactured systems to central Asian and Gulf countries, calling into doubt export arrangements that had been in place for four decades and infuriating Paris. Among the signed deals that were blocked were sales of Airbus helicopters to Uzbekistan and missiles and light armoured vehicles to Qatar.

“Gabriel used his blocking power, going back on the principles agreed by (defence ministers) Helmut Schmidt and Michel Debré in 1971-72,” Heisbourg said. “France reacted discreetly when this began because it was during the eurozone crisis and Hollande thought the balance of power did not allow him to open a fight with Germany. It’s a brake on rationalisation because if there are no clear rules, you can’t have a stable business plan.”

Defence industry executives, interviewed on condition of anonymity, said the German action had created a roadblock to joint armaments projects and would have to be overcome by negotiation between Paris and Berlin before any major new venture could be launched.

SUB-OPTIMAL COOPERATION

Where European countries have engaged in joint military industrial projects, the result has often been sub-optimal. Differences over military specifications meant that Eurocopter, a subsidiary of Airbus, was forced to produce 23 different versions of the NH90 military helicopter – more than the number of countries that ordered it.

The poster-child for how not to do such a project is the Airbus A400M military transport plane, which limped into service in 2013, at least four years behind schedule, billions of euros over budget and unable to carry out some of the functions for which it was required. The tale of blunders is too long to tell here, but

some of the key problems were that Airbus was not permitted to choose its suppliers in a cost-efficient way; that work share was divided among participating nations not on the basis of expertise, but largely for political and employment reasons; and that countries ordered more A400Ms than their armed forces required, to secure a bigger slice of the work.

“The problem is whether you invest in military capabilities or in technology and jobs, because very often they are opposites,” says Robert Draper, a veteran military consultant and former Boeing representative in Europe. “The main problem with the A400M was that Airbus wasn’t





allowed to choose the best-value suppliers. As with the Galileo European satellite navigation system, governments will pour enough money into it until it eventually works.”⁶

The French president at the time, Jacques Chirac, was lobbied by French engine maker SNECMA (now part of Safran), whose own engine had failed the test. Chirac refused to allow the use of a cheaper Canadian Pratt & Whitney turboprop, insisting that the plane must have a European engine, even though turboprop engines are hardly a sensitive strategic technology. The more expensive alternative produced by the Europrop International consortium suffered delays and technical problems. Germany insisted on the A400M being equipped with ground-hugging technology that defence experts say is unnecessary for military transporters.

Britain ended up leasing (and later buying) bigger Boeing C-17 transport planes. Germany reduced its order from 60 to 53 planes, and the German parliament decided to sell 13 of those, though no buyer has yet been found and Berlin is now considering putting them under a multilateral air transport command.⁸ France had to lease Soviet-designed Antonovs from Ukraine and eventually ordered four Lockheed C-130J planes to fill the gap in refuelling and transport capability until the A400M can do the job. The European plane still cannot safely refuel helicopters or drop lines of paratroopers. Airbus is facing a potential bill for penalties in excess of €1bn from seven governments that commissioned the plane, according to Enders.⁹

Such high-profile setbacks, combined with uncertainty over German export controls and over national restrictions on the use of commonly owned resources such as the NATO



Airborne Warning and Control System (AWACS) fleet based in Geilenkirchen, Germany, have cooled French enthusiasm for more defence cooperation, as well as for pooling and sharing defence assets.¹⁰

Early Franco-German defence projects such as the Transall transport plane, which first flew in 1963 and was only replaced by the A400M 50 years later, and the Milan anti-tank weapon, were notable military and commercial successes. And the political will in Paris and Berlin to cooperate more on defence is higher now than at any time since the early 1990s, when Helmut Kohl and François Mitterrand launched ambitious plans for military integration such as the Franco-German Eurocorps – most of which never came to fruition under their successors as German chancellor and French president.

Le Drian and German Defence Minister Ursula Von der Leyen signed an agreement in October 2016 to create a Franco-German air transport squadron from 2021, which will operate a fleet of Lockheed Hercules C-130 planes based in France. The previous month, they sent a joint proposal for a European defence union to EU foreign policy chief Federica Mogherini. It called for a permanent EU headquarters to coordinate civilian and military operations, a command centre for medical assistance, a logistics centre for sharing 'strategic' assets, such as airlift, and sharing satellite intelligence. The paper also advocated an EU fund for military research and joint procurement of airlift, satellites, cyber-defence assets and surveillance drones in a programme to be coordinated by the European Defence Agency.¹¹

EU ministers approved plans to establish an embryonic defence headquarters - dubbed a command centre - in March 2017. European Commission plans to fund a small amount of military research and development from the EU budget are also moving forward.

Defence cooperation with Britain has been more productive despite setbacks such as the collapse of an aircraft carrier project that would have allowed French fighters to land on British carriers. Collaboration was codified in two bilateral treaties signed in November 2010 – known as the Lancaster House agreements: one was mostly focused on conventional defence; the other on joint work on virtual testing and warhead design for the two countries' nuclear missiles. The two countries recently agreed to upgrade their jointly produced Storm Shadow/SCALP cruise missile. In addition, Dassault and BAE Systems are working on the design of a Future Combat Aircraft System for the 2030s, although decisions are a long way off.¹²

Both France and Britain stress their intention to maintain defence cooperation despite Britain's decision to leave the EU, but officials in Paris acknowledge that London may be tempted to seek even closer industrial integration with the US, and that an acrimonious Brexit, were there to be no deal on future ties with the EU, could affect cross-Channel defence relations.

When the new French president contemplates future defence options, Berlin and London may both be keen to collaborate more with Paris, but each presents uncertainties as a partner.

FOOTNOTES

- (1) <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-in-international-arms-transfers-2016.pdf>
Other sources, including the DGA, dispute the scale of sales to China, which are limited by an EU arms embargo imposed after the suppression of the Tiananmen Square protests in 1989. The DGA does not count China among the ten top purchasers of French arms in the decade from 2006 to 2015 decade. IHS Jane's put China tenth among French clients in 2016. SIPRI says the discrepancy is partly because it counts French equipment produced under licence by China, such as Airbus helicopters licensed before 1989, as arms exports.
- (2) <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/content/download/4927/72456/version/1/file/19.01.17-voeux%20ministre%20de%CC%81fense.pdf>
- (3) Interview with the author, 2 March 2017
- (4) Telephone interview with the author, 1 March 2017
- (5) Telephone interview with the author, 1 March 2017
- (6) Interview with the author, 22 February 2017
- (7) Interview with the author, 6 March 2017
- (8) <http://www.janes.com/article/68977/germany-proposes-using-excess-a400m-transport-for-multinational-wing>
- (9) <https://www.ft.com/content/41a2e1ca-fafa-11e6-bd4e-68d53499ed71>
- (10) When France and Britain requested to use the NATO AWACS in the 2011 Libya air campaign, Germany, which had abstained on the UN- and NATO-sanctioned operation, refused to let German crews fly them.
- (11) <http://www.france-allemande.fr/article9346.html>
- (12) <https://www.gov.uk/government/news/uk-france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-co-operation>





CONCLUSION

ET MAINTENANT?

OPTIONS AND RECOMMENDATIONS

HORSES FOR COURSES

France's new president inherits a successful but overstretched military in urgent need of increased funding to carry out its existing missions and replace ageing equipment. While the main candidates agreed on the need to maintain an independent defence capacity and industry, including the nuclear deterrent, there were substantial differences over how far to focus on European defence cooperation, and in what institutional framework.

Whoever wins will have to decide how far to go it alone in defence at a high cost to the public purse; how much to work with European partners to share the costs and the military and political burden, whether through the European Union, bilaterally or through NATO; and how best to leverage French defence capacity in a wider 'grand bargain' with Germany on the

future of the EU - trading security guarantees for German willingness to share more financial risk in the eurozone and adopt a more expansionary economic policy.

Paris needs to rethink how far its national interest overlaps with or is aligned with a collective definition of the European interest. French leaders have often ducked this question by acting as if the EU's role was simply to be a bigger France, believing that Germany would fall into line because of war guilt and that the 'little countries' would ultimately do as they were told.

"Our strategic and security analyses increasingly coincide," says French Ambassador to Berlin Philippe Etienne. "Defence is perhaps the most important policy to revive support for EU integration."¹

While jihadist terrorism may pose the most immediate risk of loss of life, economic harm and political turmoil, the collapse of the eurozone and hence of the EU – due to incompatible national positions or the rise of populist anti-EU forces – would surely be a greater danger to French strategic interests.

Centrist 2017 presidential election candidate Emmanuel Macron connected these risks in a speech on defence policy in March 2017. “The European ideal, born of the tragedies of the last century, is a profoundly original project of peace and prosperity. But today, this project, the pillar of our international strategy and security for the last 60 years, is profoundly shaken by Brexit, by the refugee crisis and by doubt among our own populations and among our partners at a time when several international leaders ardently wish for a weakening of Europe. Citizens no longer feel sure that Europe can defend them. We are at a crossroads between a strategic void and asserting power on the international stage.”²

Yet the French are not sure what they really want to do with the EU on defence.

“France has an ambiguous discourse on Europe,” says Bruno Tertrais, Deputy Director of the *Fondation pour la Recherche Stratégique*. “While the French complain that they are doing Europe’s dirty work, they appreciate the speed and sovereignty of acting alone. This tension is inherent in French security culture.”

“The second inherent tension is between what we do with our closest allies on the ground - the United States and the British - and our

willingness to do things in a European context,” says Tertrais. “Clearly the military are most comfortable dealing with the Americans and the Brits in operations. They are easiest to work with.”

“However, the [2013] Syrian train wreck validated the traditional French discourse that at the end of the day, there are situations where we can’t trust the United States. But what other options do we have? If not with the United States or the UK, then with whom?”³

One of France’s handicaps in pursuing foreign policy and defence cooperation within the EU is the enduring disdain of much of its political and diplomatic establishment for the smaller member states, referred to as *‘les petits pays’* (the little countries). Jacques Chirac exemplified this when he scolded central and east European countries that signed a joint letter supporting the US in its 2003 war with Iraq as if they were naughty children, the then president saying at an EU summit they had “missed a good opportunity to shut up”.

The quest for a directorate of major powers within the EU is one of the constants of French policy, often setting it at odds with Germany, which both for historical reasons and to counter excessive French influence is more attentive to smaller European partners. Some in Paris now spy an opportunity in EU defence cooperation to create such an inner circle without the tiresome Brits. President François Hollande invited the leaders of Germany, Italy and Spain to Louis XIV’s imposing Palace of Versailles to discuss that prospect in March 2017. Poland, which has



one of Europe's larger and more effective armies, was not invited after its nationalist government scrapped a deal to buy French helicopters.

Given the uncertain strategic environment, Paris will continue to need NATO for collective territorial defence, retaining a US nuclear umbrella over Europe as an insurance policy against a revisionist, rearming Russia, retaining a US nuclear umbrella over Europe. It also needs cooperative bilateral relations with the United States to combat jihadist groups in the Middle East and Africa, and to contain Chinese assertiveness.

"Are there circumstances in which we would have to defend our own interests without allies in the Middle East or Eastern Europe? No. Are there areas where we would act alone, as in Mali or the Central African Republic? Yes," said Tertrais, who detects signs that "intervention fatigue" is spreading to France from the US and the UK.

US President Donald Trump's previous description of NATO as "obsolete" and his questioning of US guarantees of protection for allies who do not pay more towards their own security may help France in pressing Germany and other European allies to take defence more seriously and provide more military capabilities. Trump's unpredictability has also triggered some debate, notably in Warsaw and more discreetly in Berlin, about whether Europe needs its own nuclear deterrent.

While this is unlikely to lead to any change in France's declared nuclear doctrine, which defines its deterrent as "strictly limited to the defence of its vital interests, in extreme circumstances of self-defence"⁴, it may over time lead to some statement that the integrity of the EU is part of France's vital interest. In a speech on nuclear policy in 2006, then-president Chirac said: "The perception of these interests is changing with the pace of our world, marked by the growing interdependence of European countries and by globalisation."⁵

France was among countries that made sure a passage legitimising nuclear deterrence was incorporated in the communiqué of a NATO summit in Warsaw in July 2016.

Many strategists believe the new French president's first priority should be to reduce the number of missions of the armed forces, notably by ending the state of emergency, getting soldiers off the streets and handing the task of guard duty, reassurance and internal security back to the police, gendarmerie and embryonic national guard. That would be a potential 'quick win' for the new head of state, but it could backfire politically when the next terrorist attack occurs, as it surely will. The new president will also need to reshape the management of France's domestic and foreign intelligence services to ensure better coordination among them.

FOUR OPTIONS

For the sake of analysis, France's strategic options can be broken down into four strands, which are not entirely mutually incompatible but reflect different priorities depending on the objective sought:



1) 'CAVALIER SEUL' (LONE RANGER)

The traditional Gaullist view, advocated also by the hard-right National Front, is that France must be an independent power, equidistant from Washington and Moscow and unconstrained by European or other alliances.

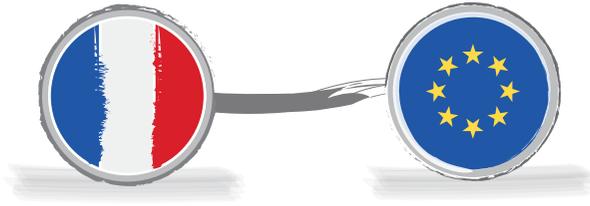
In practice, that is largely the way the French conduct their defence policy today, despite paying lip service to the EU, NATO and bilateral partnerships with Britain, Germany and others. The main benefits are freedom of action for the president, the absence of constraints over French external interventions, and preserving the national military-industrial ecosystem.

Despite a very gradual shift away from Germany's post-war pacifist tradition, many French and Western policymakers believe it

will take a generation to change the Germans' strategic culture. "They won't do first entry," says a senior NATO official.

National Front presidential candidate Marine Le Pen has said she would pull France out of NATO's integrated military command and seek to negotiate withdrawal from the eurozone and the Schengen zone of open border travel before putting France's EU membership to a referendum. She has also said she would seek closer cooperation with Russia, notably in combating jihadist terrorism.

Most strategists say France cannot afford financially or militarily to go it alone in the 21st century and needs to embed its defence policy more firmly in cooperation with European allies.



2) 'TOUT À L'EUROPE' (EUROPEAN DEFENCE UNION)

The most pro-European French politicians and strategists, chiefly around Macron and in Benoît Hamon's Socialist Party, advocate a fully-fledged European defence union with a common border guard, and as much common funding, joint arms procurement, pooled and shared resources and collective decision-making as possible.

They want to launch Permanent Structured Cooperation (known as PESCO) this year under EU treaty provisions, allowing willing and able groups of countries to move forward in defence projects.

While no one envisages going to war by qualified majority vote, supporters of building up the EU's defence structures and capabilities argue that European countries' interests are so intertwined that national defence solutions no longer make sense. They say Europe must take its own defence in hand because the US has other priorities, as former US president Barack Obama showed with his declared intention to pivot to Asia and his refusal to take military

action in Syria, and is increasingly unreliable under Trump. The EU must be able to act, notably in its southern backyard, when NATO decides not to engage.

They contend that a joint EU defence effort will motivate reluctant countries to raise their military budgets and spend them more efficiently. A study by the McKinsey Global Institute for the 2017 Munich Security Conference suggested that up to 30% of what European nations spend on armaments could be saved by pooling procurement. Coordinating acquisitions and reducing the number of weapons systems and suppliers could free up almost €11bn a year for additional long-term investment, and potentially more if defence spending rises, it argued.⁶

At France's behest, the EU's Global Security Strategy set the goal of 'European strategic autonomy', opening the way in principle for a more integrated, streamlined cross-border defence industry. The European Defence Agency (EDA), an EU institution established in 2004 but

shackled by British resistance, has identified a list of key priority capabilities that European countries should develop or acquire in common.

Some common European projects are already up and running, including a European air transport command that allows smaller countries to buy time-share usage of military transport aircraft.

A key French demand is for more joint European funding of research and development, weapons procurement and EU-flagged military operations. Many politicians and officials see this as a way around the EU's tiresome budget deficit limit of three per cent of gross domestic product, which France has repeatedly failed to respect. Seen from Berlin, it also looks like an attempt to make Germany pay towards French foreign interventions, and a backdoor way to introduce 'eurobonds', joint borrowing to fund arms procurement which is anathema to fiscally conservative Germans.

Former French economy minister Thierry Breton won some support in Paris in 2016 by suggesting a European defence fund. This fund would take advantage of low interest rates and abundant liquidity, issuing long-term bonds to pay off government debt equivalent to past defence spending since the creation of the eurozone, and financing future armaments purchases. By chance, the move would reduce France's public debt from 96% of GDP to 61% - almost exactly the level set by EU fiscal rules.⁷

The countries most keen to put European defence cooperation under an EU structure

are those countries that fear being excluded from the top table in foreign and security policy, such as Italy and Spain – front-line states in Europe's migration crisis - but also Belgium, the Netherlands or Portugal. "Clearly, Italy hopes that the method will be open and transparent cooperation, consistently with the Treaty-based PESCO mechanism (which is now been tested as a possible venue for a four-party effort also involving Spain)," says Roberto Menotti, an expert on European defence at the Aspen Institute in Italy.⁸

But a European defence union faces daunting obstacles even without British obstruction. The EU, created after the French parliament rejected a proposed European Defence Community in 1954, is by its nature a civilian undertaking that does 'soft power' but is deeply uncomfortable with hard security. "The EU can do civilian-military operations, disaster relief, development assistance and institution-building, but its heavy, law-based, supranational-institutional overlay is not suited for conflict operations. There is something in the EU's DNA that makes it not well adapted," says former UK national security advisor Peter Ricketts, who negotiated many of the basic documents on NATO-EU cooperation.

"The others don't want a French-led defence. De facto, France is doing it a bit, but they won't want to officialise that, just as no one officially accepts German dominance in economic affairs," says Nicole Gnesotto, a former head of the EU Institute of Security Studies who is now President of the Board of France's Institute for Higher National Defence Studies (Institut des Hautes Etudes de Defence Nationale - IHEDN).⁹



3) EUROPEAN BILATERALISM

Given the EU's institutional drawbacks and cumbersome procedures, many in France would prefer to give priority to cooperation agreements with its main European allies - Germany and Britain. Defence projects would be open to other partners (such as Italy, Spain or Sweden) who are willing to participate and put in funds, but the basis would be intergovernmental agreements outside the EU framework rather than using the EU treaty provisions for Permanent Structured Cooperation.

"France should say explicitly that European defence has nothing to do with the EU," says Cyrille Bret, a senior civil servant in the defence industry and an associate professor at the Sciences-Po political science college. "Threats to the sovereign can only be dealt with by the sovereign, not at 27 or 28. No one is ready to die for Brussels."¹⁰

Bret said France needed a network of alliances, keeping alive defence cooperation with Britain "if the UK is willing to do so", working with Germany despite its aversion to combat operations and differences over export

restrictions, and maintaining an alliance with Sunni Arab monarchies that have provided lucrative contracts and the strategic benefits of a Gulf base in Abu Dhabi.

Bilateral cooperation with Britain is already flourishing in the military area, with a joint expeditionary task force of up to 10,000 soldiers composed of units from both countries due to be declared operational soon. It is more likely to be used in combat than the Franco-German brigade that was created in 1987 and incorporated into the so-called Eurocorps in 1993, but which has played only a background role in training and peacekeeping missions in Kosovo and Afghanistan.

Keeping Britain connected to European security and defence will be a major challenge after Brexit. Jean-Dominique Giuliani, President of the Robert Schuman Foundation in Paris, has proposed a trilateral mutual defence treaty between France, Germany and Britain, committing them to meeting NATO's defence spending and equipment targets as well as to mutual assistance and military cooperation.¹¹

Such an approach might be useful once Britain has concluded its EU exit negotiations and work is under way on a future relationship, but neither Paris nor Berlin would want to reward London with a defence treaty before it has agreed to pay the divorce bill and accept the terms of its withdrawal from the Union.

Like flared trousers or the Nehru jacket, bilateral cooperation with Germany is back in fashion nearly 25 years after the first major attempt at Franco-German defence integration foundered. Joachim Bitterlich, who was German chancellor Helmut Kohl's diplomatic and European advisor for nearly a decade, recalls how Kohl, French president François Mitterrand and their aides explored trade-offs in the early 1990s after the Maastricht summit that could have rationalised arms procurement.

"The French wanted to join the consortium making the Eurofighter. One idea was a joint tender with only one winner," Bitterlich said. "The French said they were artificially keeping their Leclerc tank alive and they would have bought German Leopard 2s if Germany had

"France is really comfortable being a hard security provider. Germany is not. In Mali or in Syria, the French fight. We don't"

Jana Puglierin
German Council on Foreign Relations (DGAP)

bought French troop transporters. Kohl and Mitterrand agreed that this given-and-take was the only way. Then came cohabitation in France and [Gaullist prime minister Edouard] Balladur rejected the ideas. He was in the pocket of Dassault, which wanted to make its own fighter. Kohl tried again with Chirac, but he never wanted it."¹²

The prospects for bilateral defence projects may be better now because Berlin is coming to recognise that its own security is at stake in north Africa and the Sahel, Bitterlich says. When possible, this collaboration should be extended to Poland in the framework of the trilateral Weimar Triangle. But that would require a more cooperative spirit than the nationalistic government in Warsaw has shown since taking office in 2015.

While German officials are publicly polite, plenty of German analysts question French motives and are wary of German armed forces being dragged into risky expeditions in France's former African colonies.

"France is really comfortable to be a hard security provider. Germany is not. For example, in Mali or in Syria, the French fight. We don't," says Jana Puglierin of the German Council on Foreign Relations (Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik). "We help and encourage them. Sometimes we think the French go too far. For sure, Germany is a reluctant partner when it comes to the South."¹³

Her colleague Christian Moelling warned that joint procurement projects could be a waste

of money. “The French subsidise their own industry. DCNS and Dassault need to stay national. They are part of the ‘deep state’. Germany argues that although we spend 1.2% of GDP on defence, we tick the boxes in NATO capabilities. We are one of the top three security providers.”¹⁴

The problem with bilateralism is that it reduces the incentive for other European countries to do anything to improve their defence or contribute to the common effort, and Germany, France’s last remaining major defence partner in the EU after Brexit, may well insist on building cooperation within the PESCO framework.

“For France, the real problem is German hegemony in the EU. The question for France is how to become a hegemon in the military-diplomatic arena to balance German economic

hegemony,” says a veteran diplomat from one of the smaller EU states, speaking on condition of anonymity. “All we ask is to put our military in a larger, European cause. If France gives priority to cooperation with Britain, it will never become a military hegemon in Europe.”

Jonathan Eyal, International Director of the Royal United Services Institute, a British think-tank, reckons France will seek to maximise its influence by positioning itself as the pivot of a network of bilateral defence partnerships, rather than working through the EU institutions. “On defence issues, where France’s supremacy in Europe is unchallenged, Paris can use its unique links with Britain to make itself the entry point for the UK in Europe, while keeping the umbilical cord with Germany on the political and economic eurozone side.”¹⁵





4) BUILD THE EUROPEAN PILLAR OF NATO

Many of France's European partners would prefer to use NATO rather than the EU as the framework for building closer European defence cooperation and capabilities.

Poland and the central European and Baltic states would rather see European defence efforts channelled through NATO, as would Nordic states Sweden and Finland, even though they are not members of the alliance. This is partly to avoid duplication of command structures and institutions, but above all to maintain the umbilical link with the United States which all see as their chief protector against Russia. Many also regard the US as a more distant and benign hegemon than France.

Some German strategists also think NATO would be the best option for building European defence capabilities. "We have put the beauty contest between NATO and the EU behind us. Everyone is pragmatic now, but the French still have their ideological blinkers," says Karl-Heinz Kamp of the German Federal Academy for Security Policy (BAKS).¹⁶

Yet investing more in NATO's European wing has hardly any supporters in France, chiefly because of the Gaullist legacy, which remains alive in all the main French parties and in the civil service.

Pascale Andreani, who was France's ambassador to NATO at the time of its return to the integrated military command, says: "When France returned to NATO, there was always a hope of building the European pillar. I don't believe for a second that will happen now that the UK is leaving the EU."¹⁷

One of the few French advocates of focusing European defence efforts on NATO is former foreign minister Hubert Védrine, an arch-realist who has become increasingly sceptical of the EU. Védrine, who gave a Socialist blessing to France's return to the alliance's military command, argues that Europeans are incapable of defending themselves without the United States and NATO, and should be wary of creating illusions.

“Building the European pillar of the alliance, yes, that is feasible, or at least worth trying, to have an external intervention force so that France is no longer alone as it was in Mali. It’s ambitious, but not utopian. Building industrial cooperation would also be very good. But imagining that an integrated European defence will enable us to manage all alone, no! That is selling people dreams that will once again lead to disillusionment tomorrow,” Védrine said in an interview with France Inter radio.¹⁸

“When France returned to NATO, there was always a hope of building the European pillar. I don’t believe for a second that will happen now that the UK is leaving the EU”

Pascale Andreani

Former French ambassador to NATO



EGGS IN ALL BASKETS

A survey of 235 international security stakeholders, mostly in France and EU countries, found that almost two-thirds believe the next French government should focus its security and defence policy primarily on combating terrorism at home (32.8% of respondents), in the Middle East and Africa (ISIS/Daesh 14.9%, Boko Haram 15.3%). Threats from the impact of climate change (15.3%), Russia (9.4%) and cyber threats (8.5%) trailed far behind. (See Annex)

Half of all respondents to the survey, conducted by Friends of Europe in conjunction with this study, thought France should pursue closer European defence cooperation. Forty per cent would prefer it to do so within NATO. However, among the French participants, 71% preferred closer European defence cooperation, 12.5% favoured bilateral military cooperation with Germany, and only 6.5% want more cooperation in a NATO framework.

“The different options aren’t really in complete opposition but will be intermingled. You’ll have some blend of all four”

François Heisbourg

Chairman of the International Institute for Strategic Studies

Fortunately, the next French president does not have to tick only one box. But he does have to decide how many eggs to put in each basket.

“The different options aren’t really in complete opposition but will be intermingled. You’ll have some blend of all four,” said François Heisbourg, Chairman of International Institute for Strategic Studies and the Geneva Centre for Security Policy Studies, and a defence advisor to Macron. The last three options, in particular, can be mutually reinforcing. Anything that delivers more European military capability, as opposed to just more EU institutions and processes, will reinforce NATO. The US has long ceased worrying about the idea of European defence autonomy. Washington would like to see a Europe capable of doing more for itself, but it has realistically modest expectations.

Likewise, stronger bilateral or multilateral defence cooperation among Europe’s core powers, France and Germany, and between France and Britain (once the latter leaves the Union) should benefit both the EU and NATO. Experience suggests bilateral defence efforts and small groups of like-minded countries are more effective than big institutions where many players do not bring much to the party. But the political premium on keeping the remaining 27 EU members together after Brexit suggests France should put at least some of its eggs in the PESCO basket.



The French should actively support a European military R&D fund and a common procurement fund to create incentives to acquire priority capabilities on the EDA's list. That could be attractive when, for example, France, Italy, Belgium and Finland all need to buy an attack helicopter with similar specifications at about the same time. But the French would do well to drop dog-ate-my-homework excuses like trying to get defence investment exempted from the EU's budget deficit limits or using defence as a reason for a disguised debt write-off. This may be a form of political leverage, but it will only rile the Germans. "The obsession with having the Europeans pay never dies. It is completely unrealistic but it keeps returning to the French public debate," said Tertrais.

New presidents traditionally launch a fundamental strategic defence review upon taking office, at the risk of reinventing the wheel every five years. What might make more sense, given the political momentum that has built up behind closer European defence cooperation, would be for the new French and German governments elected in 2017, along with the EU High Representative for Common Foreign and Security Policy and other willing and able member states, to produce a joint white paper setting out a limited number of achievable common defence objectives – with a timetable.

It would be based on the consensus threat assessment of the Global Security Strategy (whatever the shortcomings of this document), and the declared objective adopted by EU heads of state and government of achieving "European strategic autonomy". France will

have to accept that this means becoming more dependent, over time, on jointly procured platforms and weapons systems. Germany will have to accept that it means allowing participating countries to export jointly manufactured systems based on each country's rules, and guaranteeing that commonly-owned or -operated assets will be made available to partners that wish to use them.

There have been suggestions of using 'convergence criteria' of the kind applied to economic and monetary union to create peer pressure to raise defence spending, particularly on equipment. But this sort of bureaucratic supervision has not worked well in the eurozone and is one reason for the unpopularity of Brussels. There is no reason to expect a better outcome if it is applied to defence.

Elisabeth Guigou, who was Mitterrand's Europe adviser and a Europe minister at the time of the Maastricht Treaty in the early 1990s, argues that EU leaders need to take personal ownership of European defence integration by holding annual summits to discuss security threats, build a common strategic analysis, and review progress on their defence convergence. "We shouldn't refrain from using the EU institutions and the treaty, but that doesn't mean we can't use bilateral agreements too. Pragmatism must enable us to move forward," she said.¹⁹

If European armaments cooperation is to work better than in the past, EU governments must force their military and procurement chiefs to agree on common specifications and a

common procurement timetable, and to allow the prime contractors to allocate work accord to specialisation, not political or employment criteria. That is a big challenge which will require the next French president to face down vested interests in the military-industrial complex, even when – like Dassault – they own influential media.

A French-led European defence initiative needs to be long-term and realistically modest. Building military capabilities and combat-ready forces takes a long time. Defence budgets will not leap overnight, whether due to pressure from Trump or to perceived increased threats. The new French president has a unique opportunity to lead Europe on security cooperation as part of a grand bargain with the next German government that must also include strengthening the eurozone. But he or she should be wary of over-promising on EU defence integration, at the risk of under-delivering in an area vital to citizens' safety.

FOOTNOTES

- (1) Speech at conference on 'France and Germany, driving European defence', Berlin, 10 March 2017
- (2) <https://en-marche.fr/article/emmanuel-macron-discours-sur-la-defence-programme-hotel-arts-et-metiers>
- (3) Interview with the author, 7 February 2017
- (4) Statement by the French envoy to the 2015 UN disarmament conference; http://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/main_france.pdf
- (5) <http://discours.vie-publique.fr/notices/067000234.html>
- (6) <http://www.politico.eu/article/eu-military-spending-cuts-study-news-trump-russia-mckinsey/>
- (7) https://www.lesechos.fr/11/01/2016/LesEchos/22104-005-ECH_thierry-breton-plaide-pour-un-fonds-europeen-pour-la-defence.htm
- (8) Interview with the author, 20 February 2017
- (9) Email interview with the author, 22 March 2017
- (10) Interview with the author, 20 February 2017
- (11) <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0405-reassurer-la-defence-de-l-europe-projet-de-traite-pour-la-defence-et-la-securite-de-l-europe>
- (12) Interview with the author, 3 February 2017
- (13) Interview with the author, 9 March 2017
- (14) Interview with the author, 9 March 2017
- (15) Interview with the author, 16 March 2017
- (16) Telephone interview with the author, 17 March 2017
- (17) Interview with the author, 6 February 2017
- (18) Interview with France Inter radio, 14 March 2017
- (19) Interview with the author, 3 March 2017



Enjeux de voisinage

-  States at war
Etats en guerre
-  Recovering from a crisis and currently in transition
Sortie de crise et transition
-  In state of crisis
Crise de l'Etat
-  Upcoming crisis
Crise à venir
-  Areas subject to piracy
Secteurs soumis à la piraterie
-  Activity area of Islamist terrorist groups
Zone d'activité de groupes terroristes islamistes
-  Non-controlled areas, sites of guerrilla or paramilitary groups
Zones non contrôlées, sièges de guérillas ou groupes paramilitaires
-  Closed borders
Frontière fermée
-  Area of conflict
Zone de conflit
-  Frozen conflict
Conflit gelé
-  Major attacks
Principaux attentats
-  Strategic passages
Passages stratégiques
-  Military base
Base militaire
-  Presence of Western fleets
Présence de flottes occidentales
-  Air base used by NATO forces
Base aérienne utilisée par OTAN

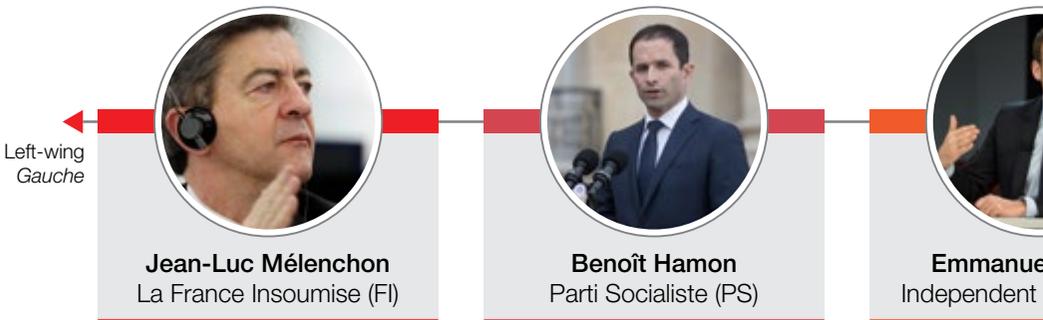


Conception : Michel Foucher ; Réalisation : Pascal Orcier, janvier 2017.

reproduced with the kind permission of Michel Foucher



Who will be the next occupant of the Élysée Palace?



Choices

European pillar of NATO
Renforcer le pilier européen de l'OTAN

“Tout à l'Europe”
(European defence union)

Challenges



Eurozone
Zone euro



Climate
Climat



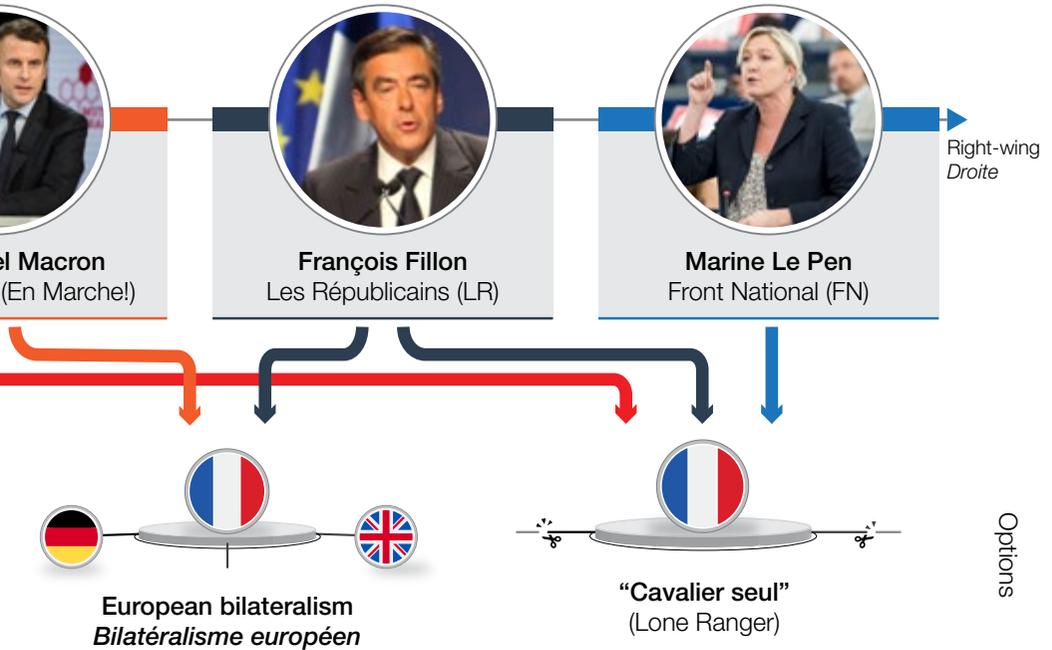
Migration



Daesh



Qui sera le prochain occupant du Palais de l'Élysée?



Brexit



Putin
Poutine



Turkey
Turquie



Trump

Options

Défis



CHAPITRE 1

ÉVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE FRANÇAIS

UN MONDE EN CRISE

C'est dans de sombres perspectives sur le plan stratégique que la France entame, début 2017, sa campagne présidentielle, alors que l'état d'urgence décrété en 2015 après une vague d'attentats terroristes sur son sol est toujours en vigueur. « La France est en guerre » : tels furent les mots du président François Hollande lors d'une réunion solennelle de l'Assemblée et du Sénat en novembre 2015, quelques jours après le massacre de plus de 100 personnes par des assaillants islamistes, dans une salle de concerts, dans des restaurants, dans des bars et devant le Stade de France, lors de la deuxième vague d'attentats perpétrés dans la région parisienne cette année-là.

La « grande nation » de 65 millions de citoyens s'efforce depuis l'époque du président Charles de Gaulle (1958-1969) de jouer son

rôle de petite superpuissance autonome. Elle possède une capacité nucléaire et militaire conventionnelle complète, une industrie de défense indépendante et un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies ; elle est membre de l'OTAN, de l'Union européenne et du groupe des sept plus grandes démocraties industrielles ; enfin, elle a pour ambition de jouer un rôle de premier plan dans les domaines de la sécurité internationale, des droits de l'homme et de la gouvernance multinationale. Si son incapacité à mener des réformes permettant de dynamiser son économie et de remédier à un taux de chômage élevé a entraîné une diminution sensible de son influence, notamment vis-à-vis de l'Allemagne, au sein de l'Union européenne, mais aussi des puissances émergentes d'Asie, la France demeure la cinquième économie mondiale et peut se targuer d'avoir un vaste

service diplomatique, des forces armées compétentes et des champions industriels et financiers lui permettant de jouer dans la cour des grands sur la scène internationale.

Les trois objectifs stratégiques définis par De Gaulle - la restauration de la « grandeur de la France » (une doctrine souvent comparée à celle de l'exception américaine), l'indépendance militaire et industrielle et, enfin, le non-alignement sur Washington ou Moscou et l'engagement en faveur d'une « Europe européenne s'étendant de l'Atlantique jusqu'à l'Oural » - constituent toujours, à peu de choses près, le fondement de la politique française de sécurité actuelle, malgré un rapprochement avec les États-Unis symbolisé par le retour de la France dans le commandement milliaire intégré de l'OTAN en 2009.

Si l'establishment politique maintient un vaste consensus stratégique depuis que le président socialiste François Mitterrand a repris, en 1981, à peu de choses près la politique étrangère et de défense gaulliste, l'opinion est de plus en plus consciente que la sécurité européenne se trouve à présent à la croisée des chemins et que la France sera dès lors face à de nouveaux questionnements.

Le nouvel occupant de l'Élysée en mai 2017 sera confronté à des choix difficiles, dans un environnement caractérisé par des menaces imprévisibles, mais aussi par des occasions de retrouver un leadership en Europe et ailleurs. Les forces armées sont à bout de souffle, les grands alliés anglophones pourraient bien s'éloigner et l'ancrage européen de la France menace de céder.

Vu depuis Paris, les quatre cavaliers de l'Apocalypse sont Trump, Poutine, le Brexit et Daech (également appelé État islamique, EI ou EILL). Tous les quatre soulèvent de nouveaux points d'incertitude stratégique :

- l'arrivée au pouvoir d'un président nationaliste plaçant pour « America First », qui a semé le doute quant à l'engagement historique des États-Unis en faveur de l'OTAN et de l'unité européenne et, de fait, à l'ordre multilatéral en général ;
- un dirigeant russe dont l'annexion de la Crimée prouve qu'il est prêt à modifier par la force les frontières pour la première fois depuis 1945 et à se servir de cyberattaques pour nuire à la démocratie occidentale ;
- le vote historique de la Grande-Bretagne en faveur d'une sortie de l'Union européenne - le premier pays à prendre une telle décision en 60 ans d'intégration européenne continue, quoique inégale -, qui fera de la France la seule grande puissance militaire de la communauté des 27 ;
- enfin, un mouvement djihadiste qui occupe des territoires au Moyen-Orient et dans le Sahara et qui a déclaré la guerre à la France, dont la stratégie est de recruter des musulmans exclus en Europe et de s'en servir pour répandre la terreur en France et en Europe.

Si on y ajoute la montée, dans de nombreux États membres, de partis populistes désireux de détruire l'intégration européenne, et l'instabilité

politique croissante et la répression en Turquie, la porte d'entrée à l'Europe du sud-est pour des millions de réfugiés syriens et d'autres migrants, le monde n'a pas paru aussi dangereux pour les intérêts français depuis des décennies.

Ces menaces relativement récentes s'ajoutent à des défis à plus long terme, tels que la faiblesse de la gouvernance mondiale dans le cadre des Nations unies, les pressions migratoires en provenance de l'Afrique et du Moyen-Orient, alimentées par les guerres, les renversements politiques et le changement climatique, favorisant les conflits relatifs aux ressources et déplaçant les populations, l'essor économique et géopolitique de la Chine, le programme nucléaire de l'Iran et la rivalité de celui-ci avec les États arabes sunnites, le

conflit israélo-palestinien non résolu ou encore l'incertitude économique dans une zone euro incomplète et déséquilibrée de plus en plus dominée par l'Allemagne.

Une carte dessinée par Michel Foucher (voir pages 78 et 79), professeur de géopolitique appliquée à la Fondation Maison des sciences de l'homme, illustre le terrain abondamment miné de l'environnement stratégique de la France. Cette carte dépeint un arc de crise s'étendant de l'Atlantique jusqu'en Afghanistan, dans lequel Paris est lourdement impliqué de par ses bases et ses opérations militaires, ainsi que le problème posé par la Russie dans le nord-est de l'Europe, où la France participe à l'action préventive de l'OTAN.¹



« Sous l'administration Obama, la France s'est révélée être le partenaire le plus volontaire et le plus apte militairement de l'Amérique, notamment en raison de la politique britannique et de la préoccupation du Royaume-Uni avec le Brexit »

Charles Kupchan

Membre du Conseil américain des relations extérieures (CFR)

Tous ces casse-têtes stratégiques plus ou moins récents s'accroissent alors que Hollande termine un quinquennat (2012-2017) marqué par une série d'opérations militaires de la France seule, dans des coalitions de volontaires ou dans le cadre des déploiements de l'OTAN. Considéré par beaucoup comme faible et indécis dans son propre pays, le président socialiste a été un commandant en chef ferme et décidé à l'étranger. Les forces françaises sont engagées dans la région sahélo-saharienne de l'Afrique centrale et de l'Ouest, en Syrie et en Irak, ainsi que dans les États baltes frontaliers à la Russie. Depuis 2013, les forces armées ont assumé en moyenne une nouvelle mission tous les six mois, ce qui fait sans doute de la France la puissance occidentale la plus interventionniste depuis que les États-Unis, sous Barack Obama, ont décidé de se mettre en retrait en Europe et au Moyen-Orient.

Quinze ans après l'opposition conduite par la France, aux Nations unies, contre l'invasion de l'Irak menée par les États-Unis en vue de renverser Saddam Hussein, qui a valu aux Français les attaques acerbes des néoconservateurs américains et le mépris de ses alliés britanniques, les « singes capitulaires mangeurs de fromage » raillés par les observateurs américains se sont transformés en « grenouilles guerrières », selon les mots employés par Freddy Gray, rédacteur en chef adjoint du magazine *The Spectator*². Paris est devenu le principal partenaire de Washington pour les interventions au Moyen-Orient et en Afrique, devant Londres, qui s'est presque entièrement retirée des opérations expéditionnaires en raison du sentiment de « *war fatigue* » qu'elle a connu après de longs déploiements infructueux et impopulaires de ses troupes en Irak et en Afghanistan.

« Sous l'administration Obama, la France s'est révélée être le partenaire le plus volontaire et le plus apte militairement de l'Amérique, notamment en raison de la politique britannique et de la préoccupation du Royaume-Uni avec le Brexit. La France a de fait remplacé le Royaume-Uni comme partenaire de choix des États-Unis lorsqu'il s'est agi de missions en Afrique, mais aussi d'opérations cinématiques au Moyen-Orient, notamment en Syrie », explique Charles Kupchan, membre du conseil américain des relations extérieures, qui a été Secrétaire d'État adjoint américain pour les affaires européennes jusqu'en janvier 2017.³

L'épuisement de l'armée française s'est accentué à la suite du déploiement de 10 000 soldats sur le territoire national afin de suppléer les patrouilles de police, de surveiller les bâtiments sensibles et de rassurer les habitants des centres urbains, dans le cadre de l'opération Sentinelle déclenchée en 2015 après les attentats islamistes qui ont visé la

rédaction de *Charlie Hebdo*, un supermarché kascher et des lieux de divertissement. Ce déploiement national a été prolongé après le carnage perpétré par un chauffeur de camion présumé islamiste à Nice, lors des célébrations du 14 juillet 2016, et restera en vigueur au moins jusqu'à l'issue des élections présidentielles.





DES MENACES DIFFÉRENTES

Ces attentats ont renforcé le large consensus politique selon lequel la menace la plus immédiate pour la sécurité du pays est le terrorisme islamiste. Alors que l'Allemagne et les autres pays d'Europe septentrionale, centrale et orientale considèrent que leur sécurité nationale est principalement menacée par une Russie révisionniste et réarmée, qui cherche à imposer une zone d'influence dans les anciennes républiques soviétiques et au-delà, les Français, eux, estiment presque à l'unanimité que les principaux risques pour leur sécurité trouvent leur source au sud de la Méditerranée.

Sous Hollande, la France a trouvé un équilibre avec ses partenaires européens, en envoyant des avions de guerre patrouiller le ciel des États baltes et des soldats contribuer à la présence renforcée de l'OTAN en Estonie. En échange, les Pays baltes et la Pologne ont envoyé des contingents symboliques rejoindre les missions de stabilisation et de formation dirigées par la France au Mali et en République centrafricaine.

La perception de la Russie comme menace pour la France a été source de désaccords profonds lors de la campagne présidentielle. Le candidat conservateur François Fillon, la dirigeante du parti d'extrême-droite Front National Marine Le Pen et le candidat d'extrême gauche Jean-Luc Mélenchon ont minimisé, voire rejeté l'idée que la Russie constitue une menace stratégique pour l'Europe et se sont déclarés favorables à un éventuel

partenariat avec Moscou dans la lutte contre le terrorisme islamiste. Tous trois considèrent qu'une mauvaise gestion des relations avec la Russie et l'Ukraine par les pays occidentaux est responsable de l'annexion de la Crimée par Moscou. Le centriste indépendant Emmanuel Macron et le socialiste Benoît Hamon, eux, se sont montrés plus critiques envers le président Vladimir Poutine et se sont engagés à maintenir les sanctions économiques européennes prises à la suite des agissements de la Russie en Ukraine. Tous, néanmoins, sont d'accord sur un point : les principales menaces pour la France émanent du terrorisme et du risque posé par une migration de masse incontrôlée.

Vu depuis Moscou, la France est l'une des vieilles puissances d'Europe, considérée comme plus amicale envers la Russie que les autres pays occidentaux et « capable, du moins en théorie, de revenir à une autonomie de type gaulliste vis-à-vis des États-Unis », explique Dmitri Trenin, directeur du think tank Carnegie Moscow Center.⁴

« Nous sommes entrés dans une guerre économique avec les États-Unis, une guerre bancaire »

Jean-Francois Lamour
Député, Les Républicains

« Pour la France, le Sud est de toute évidence une priorité plus urgente que l'Est. L'Afrique est la plus importante non seulement à cause de la menace terroriste sur notre sol mais également de la menace pour la cohésion de nos sociétés et notre territoire »

Élisabeth Guigou

Présidente de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale

Bien qu'ils ne l'admettent qu'à demi-voix, certains hommes politiques français, surtout parmi les Gaullistes traditionnels et l'extrême gauche, considèrent les États-Unis comme un adversaire - un rival économique, un cyberespion sans vergogne et un allié peu fiable, surtout sous le régime cahoteux de Trump. « Nous sommes entrés dans une guerre économique avec les États-Unis, une guerre bancaire, » explique Jean-François Lamour, député pour Les Républicains et conseiller de Fillon sur la défense. « Nos banques qui ont des réseaux mondiaux sont très réservées à aller conquérir les marchés en Iran car elles craignent des mesures de rétorsion américaines bien que le gouvernement américain était partie prenante de la levée des sanctions de l'ONU contre Téhéran à la suite de l'accord sur le nucléaire en 2015... Il faut dire la vérité sur la situation de notre rapport avec les États-Unis. »⁵

Le sentiment d'être une nation en guerre n'est pas largement partagé par les partenaires européens de la France, malgré les attentats terroristes islamistes qui ont eu lieu en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Grande-Bretagne et ailleurs. Les responsables allemands ont rejeté cette terminologie belliqueuse après l'attaque au camion sur un marché de Noël à Berlin, fin 2016.

Au sein de l'UE, « nous n'avons pas les mêmes priorités stratégiques », affirme Élisabeth Guigou, ancienne ministre socialiste de la justice et ministre déléguée aux affaires européennes et actuelle présidente de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale. « Pour la France, le Sud est de toute évidence une priorité plus urgente que l'Est. L'Afrique est la plus importante non seulement à cause de la menace terroriste sur notre sol mais également de la menace pour la cohésion de nos sociétés et notre territoire », a-t-elle déclaré, soulignant la nécessité d'un engagement économique européen accru en Afrique pour contrer les pressions migratoires.⁶

Ces différences ont généré des tensions diplomatiques quand la Haute représentante pour la politique étrangère et de sécurité, Federica Mogherini, à actualisé la stratégie globale de sécurité adoptée en 2016 pour le bloc des 28. La France tenait à tout prix à ce que le document définissant le cadre des politiques extérieures de l'Union européenne insiste sur la sécurité pure et dure, sur des contrôles renforcés aux frontières extérieures et sur une « autonomie stratégique » européenne, au lieu de se contenter d'un « *soft power* » et

d'une définition large de la sécurité, englobant développement économique, assistance humanitaire et renforcement des institutions.

« La position de la France était la suivante : la maison brûle, nous n'avons donc pas le temps de répandre la paix et l'amour dans le monde », indique Nathalie Tocci, directrice adjointe de l'Institut italien des affaires internationales, qui a présidé le comité de rédaction au nom de Mogherini⁷. « La France a énormément insisté sur des notions telles que l'autonomie stratégique européenne, notamment dans l'industrie de la défense. »

« En ce qui concerne l'analyse des menaces, elle avait un sens très clair des priorités. C'était « terrorisme, terrorisme, terrorisme », tout en restant ferme avec la Russie. La France aurait voulu faire plus explicitement référence

« La position de la France était la suivante : la maison brûle, nous n'avons donc pas le temps de répandre la paix et l'amour dans le monde »

Nathalie Tocci

Directrice adjointe de l'Institut italien des affaires internationales (IAI)

au terrorisme islamiste, mais d'autres s'y sont opposés », rappelle Tocci. Parmi les pays réticents à l'idée de mentionner l'islamisme figuraient l'Allemagne, l'Italie et la Suède, autant de pays comptant des populations importantes de musulmans immigrés et réfugiés.



LA CONNEXION ISLAMISTE

Aux yeux des Français, le danger le plus immédiat provient du lien entre les groupes djihadistes basés au Moyen-Orient et en Afrique et de jeunes musulmans mal intégrés, issus essentiellement de la deuxième ou troisième génération de l'immigration, en France et en Belgique - qui sont, pour beaucoup d'entre eux, des citoyens français. Plusieurs centaines de jeunes Français sont connus des services de sécurité pour s'être rendus à l'étranger, principalement via la Turquie, en vue de rejoindre les combattants de Daech en Syrie et en Irak. On sait qu'au moins 250 d'entre eux sont rentrés en France après avoir été formés et endoctrinés au Moyen-Orient ou en Afghanistan. Par ailleurs, beaucoup d'autres jeunes, sur le territoire français, seraient en contact, via les réseaux sociaux, avec Daech et d'autres groupes djihadistes, ou ciblés par la propagande en ligne de ces groupes. Entre 12 000 et 16 000 personnes figurent sur des listes de surveillance des services de sécurité, à différents degrés de niveau de risque.

Les premiers attentats de janvier 2015 ont suscité un esprit de défiance et d'unité nationale derrière le président Hollande et son gouvernement, lorsque plus d'un million de personnes sont descendues dans la rue aux côtés de dirigeants étrangers pour manifester leur soutien aux traditions françaises de pluralisme et de liberté d'expression. Toutefois, dans certains quartiers socialement défavorisés à forte concentration d'immigrés, des écoliers

ont hué la minute de silence nationale et certaines personnes ont exprimé leur sympathie pour les agresseurs. La droite a saisi cette occasion pour accuser le gouvernement d'angélisme, malgré ses mesures de sécurité, et de nier la présence d'un « ennemi intérieur ». Ces reproches ont ainsi alimenté la controverse de longue date sur la place de l'islam dans la société française. Les attentats successifs ont fissuré le consensus politique, les conservateurs et le Front national réclamant une action plus forte, notamment l'incarcération sans procès de tous les islamistes fichés "S" pour radicalisation présumée. La population a largement soutenu la décision de Hollande de participer aux frappes aériennes sur Daech en Syrie et en Irak.

Dans un livre paru en 2016 sous le titre « Qui est l'ennemi ? », le ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian, a indiqué que si, pour la France, Daech était un ennemi conjoncturel, le groupe islamiste, lui, considérait la France comme un ennemi structurel. Pour lui, l'idée d'une « cinquième colonne » islamiste en France relève du pur fantasme et les terroristes nationaux doivent être considérés comme des criminels et traités comme tels.⁸

Les penseurs stratégiques les plus alarmistes, tels que le député républicain Pierre Lellouche, ancien Secrétaire d'État chargé des Affaires européennes, voit la France comme un somnambule dont les mains seraient liées par son propre concept libéral d'état de droit

allant tout droit vers une « guerre longue et cruelle » qui ne ferait que commencer, en France et à l'étranger. Dans une argumentation qui n'est pas sans rappeler le discours frontiste, Lellouche, né en Algérie, attribue « l'explosion du djihad en Europe » à l'échec, de la gauche comme de la droite, depuis des décennies, à contrôler l'immigration ou à déceler les signaux d'alerte d'une montée du séparatisme islamique qui, d'après lui, désagrègerait le tissu social de la France et pourrait entraîner celle-ci dans une internationalisation des conflits au Moyen-Orient. L'ancien conseiller diplomatique du président Jacques Chirac met en garde contre « une sorte de guerre d'Algérie à l'envers, sur notre sol ».⁹

L'un des risques absent des débats publics et sur lequel la France ne semble pas avoir beaucoup d'emprise est l'instabilité qui pourrait gagner l'Algérie, son ancienne colonie d'Afrique

du Nord et source majeure d'immigration par le passé, après le départ du président Abdelaziz Bouteflika, malade. Les responsables français écartent cette éventualité, soulignant la manière dont une opaque clique dirigeante d'Algérie, à forte composante militaire, appelée « le pouvoir », a géré les précédentes successions tout en préservant ses propres intérêts économiques et son influence derrière le trône. L'Algérie semble peu encline à basculer dans un conflit civil après l'intervention de l'armée algérienne pour empêcher les islamistes de remporter une élection en 1991 et la répression qui s'en est suivie d'une insurrection islamiste dans les années 1990, qui a fait jusqu'à 150 000 morts.

La France a manifestement tout intérêt à ce que la stabilité se maintienne en Algérie et au Maroc, mais n'a que peu de moyens d'influence dans ces pays. Sa sécurité intérieure et sa sécurité extérieure sont désormais intrinsèquement



liées, les débats sociaux nationaux ayant des répercussions sur les conflits internationaux. Il s'agit d'une situation difficile à gérer pour des services de renseignement morcelés et pour une police, un système judiciaire et une armée aux ressources insuffisantes.

La traditionnelle laïcité à la française - une séparation stricte entre le religieux et l'État, née de deux siècles de tensions entre l'Église catholique romaine et la tradition libertaire de la révolution française et du républicanisme - doit aujourd'hui relever de nouveaux défis complexes pour intégrer quelque six millions de musulmans, principalement d'origine nord-africaine. Les questions telles que le port du voile dans l'espace public, les écoles, les universités et sur le lieu de travail, les prières de rue, la construction de mosquées, la nourriture halal dans les cantines scolaires, le droit des musulmanes de refuser un gynécologue homme, le port du « burkini » sur la plage ou les heures de baignade séparées pour les hommes et les femmes dans les piscines publiques sont désormais au centre d'un acerbé « guerre culturelle » attisé par les responsables politiques et les médias.

Selon des enquêtes d'opinion, moins de la moitié des Français considèrent que l'islam est compatible avec leur mode de vie laïc.¹⁰ À l'inverse, la vision autoritaire de la laïcité

est brocardée par les islamistes radicaux, qui prônent une sorte de séparatisme musulman au sein de la société française, alimentant ainsi une frange violente de la population qui représente une menace sérieuse pour la sécurité. D'après un sondage IFOP réalisé auprès de Français musulmans et publié par l'Institut Montaigne en septembre 2016, 28 pour cent d'entre eux souscrivent aux idées « autoritaires » et se sentent en conflit avec la société française, tandis que 25 pour cent se considèrent comme des conservateurs islamiques et pensent que la sharia devrait prévaloir sur le droit civil.¹¹

Pendant la campagne présidentielle, le débat public autour de l'islam et de la laïcité a été principalement axé sur des propositions visant à interdire les signes religieux ostensibles et le financement étranger de la construction de mosquées, ainsi qu'à imposer une formation française aux imams. Peu de candidats ont établi un lien entre ces questions et le chômage de masse, le manque d'opportunités économiques et la discrimination raciale qui poussent une partie des jeunes exclus vers le trafic de drogues, la petite délinquance et la radicalisation, souvent durant leurs séjours en prison. Ils n'ont pas davantage jugé que les attentats terroristes pouvaient être la conséquence collatérale de l'action militaire de la France en Afrique et au Moyen-Orient.

DES DOUTES RÉALISTES

La fréquence des opérations militaires à l'étranger a également conduit certains anciens stratèges de l'école « réaliste » à se demander si le président socialiste et, de fait, son prédécesseur de droite Sarkozy n'avaient pas perdu de vue leurs priorités stratégiques. Ils les accusent tous les deux d'interventionnisme inconsidéré, sous la pression de médias jouant sur les émotions et fondé sur de vagues notions de valeurs et d'alliances, et non sur une évaluation objective de l'intérêt vital à long terme du pays.

L'intervention de 2011 en Libye par une coalition soutenue par l'OTAN et dirigée par la France et la Grande-Bretagne, qui a jouté, à l'époque, d'un vaste soutien des partis politiques, à l'exception du Front national et de l'extrême gauche, en est une illustration parfaite. La campagne aérienne a atteint son objectif initial, qui était d'empêcher les forces du dictateur Mouammar Kadhafi d'écraser la rébellion à Benghazi. Elle a ensuite dérivé vers le renversement de cet autocrate arabe. En refusant d'envoyer des troupes au sol, Paris et Londres ne sont pas parvenus à obtenir un accord politique stable, ni à rétablir la sécurité après la guerre. Le résultat : une guerre civile entre tribus et factions qui s'enlise et qui a fait de la Libye une plateforme de transit pour les migrants désireux d'atteindre l'Europe. Par ailleurs, nombre d'armes de Kadhafi se sont retrouvées entre les mains de combattants

djihadistes, alimentant ainsi les conflits dans la région du Sahel ainsi que dans le sud de l'Algérie et de la Tunisie.

« La notion d'intérêts a été éclipsée par un discours sur les valeurs et la logique des alliances », écrivent Thierry de Montbrial et Thomas Gomart, de l'Institut français des relations internationales (Ifri), dans une critique des dix dernières années de la politique étrangère de la France intitulée « Notre intérêt national »¹². Selon eux, la politique est de plus en plus influencée par la pression court-termiste des médias et de la société civile de « faire quelque chose », et de moins en moins par une analyse stratégique à froid des conséquences. Ils ajoutent cependant : « Il serait tout aussi dommageable d'adopter un discours fondé exclusivement sur les intérêts aux dépens des valeurs et des alliances. Ce qu'il faut, c'est un équilibre dynamique entre intérêts, valeurs et alliances. »

« La notion d'intérêts a été éclipsée par un discours sur les valeurs et la logique des alliances »

Thierry de Montbrial et Thomas Gomart
IFRI

L'ancien ministre des affaires étrangères Hubert Védrine fait partie des plus féroces critiques de ce qu'il considère comme la prise en otage de la politique par les lobbies « droits-de-l'homme » incarnés par la campagne largement relayée du philosophe vedette Bernard-Henri Lévy en faveur d'une intervention en Libye¹³.

Les responsables en poste à l'époque ou plus récemment récussent l'idée que la politique française serait devenue plus néo-conservatrice ou court termiste, soulignant que la nature des menaces de la sécurité a évolué, notamment en raison des forces libérées par les printemps arabes de 2011, et que ces menaces pèsent dès lors différemment sur les intérêts nationaux. « Certains voient cela comme un glissement

atlantiste de Sarkozy et de Hollande. D'autres, comme moi, pensent qu'il s'agit de tenir compte d'un environnement stratégique qui a mué », indique Camille Grand, aujourd'hui secrétaire général adjoint de l'OTAN et auparavant directrice de la Fondation pour la Recherche Stratégique à Paris¹⁴.

Dans la vision traditionnelle qu'avait la France de la sécurité, le rôle de l'OTAN s'est longtemps limité à la défense territoriale des alliés de l'Atlantique Nord, nécessitant une garantie nucléaire américaine associée au déploiement de forces armées conventionnelles suffisantes pour dissuader toute velléité d'agression de l'Union soviétique et de ses alliés du Pacte de Varsovie. Dans les années 1950, la France



s'est dotée d'une force dissuasive nucléaire indépendante, sans l'aide des États-Unis – contrairement à la Grande-Bretagne, qui compte sur Washington pour approvisionner ses vecteurs de missiles.

De Gaulle a retiré la France du commandement militaire intégré de l'OTAN en 1966, après avoir échoué à convaincre les États-Unis de partager le pilotage de l'OTAN avec la France et la Grande-Bretagne au sein d'un directoire tripartite. En réalité, les liens militaires entre la France et l'OTAN sont restés plus étroits que ce qu'il n'apparaissait publiquement après l'expulsion par De Gaulle des sièges politique et militaire de l'Alliance. Paris a alors noué ses propres relations avec l'Union soviétique et la Chine, afin de maximiser son influence sur Washington et l'Allemagne de l'Ouest, mais elle n'a jamais cessé de faire partie de « l'Occident ».

Si la France est restée un allié difficile une fois la guerre froide terminée, elle a fini par accepter que le rôle de l'OTAN soit « élargi » en Bosnie et au Kosovo à partir du milieu des années 1990, après son échec, dans le cadre de la mission onusienne de maintien de la paix, à mettre fin à la guerre et au nettoyage ethnique en ex-Yougoslavie, et l'humiliation des Casques bleus français par les Serbes de Bosnie. Au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, Paris a souvent ergoté sur des points de détail, insistant sur un strict contrôle civil de la sélection des cibles et des règles d'engagement, au point d'exaspérer le général américain Wesley Clark, alors commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). Néanmoins, peu

de controverse a entouré la décision prise par Sarkozy en 2009 de réintégrer le haut commandement, une politique validée par un rapport consensuel de Védrine en 2012, après le retour au pouvoir des socialistes.¹⁵

Il n'en reste pas moins que peu d'observateurs français, voire aucun, considèrent l'OTAN comme la solution au principal problème de sécurité nationale du pays. L'une des explications à cela est que les Français ont toujours vu l'OTAN, selon les mots choisis par un spécialiste stratégique expérimenté qui a souhaité rester anonyme, comme un « système solaire dans lequel les planètes tournent autour d'un seul soleil ». Paris peut très bien accepter et solliciter l'aide des États-Unis pour ses opérations en Afrique et au Moyen-Orient, mais elle ne veut ni d'un veto américain, ni d'une « guerre par comité » dans ce qu'elle considère comme sa propre arrière-cour.

« Certains voient cela comme un glissement atlantiste de Sarkozy et de Hollande. D'autres, comme moi, pensent qu'il s'agit de tenir compte d'un environnement stratégique qui a mué »

Camille Grand

Secrétaire général adjoint de l'OTAN

La France estime tirer son influence internationale avant tout de son statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, de son indépendance stratégique et de son arsenal nucléaire, et seulement en troisième position de son appartenance à l'Union européenne suivie de son appartenance à l'OTAN et de ses liens avec ses anciennes colonies en Afrique et ailleurs. Hollande a présenté cette hiérarchie lors de ses vœux au corps diplomatique en janvier 2017. « Ce qui fait la force de la France dans le monde, c'est son indépendance », a-t-il déclaré, avant d'ajouter « La France dans l'Europe à 27 [après le Brexit] est la principale puissance militaire en Europe. [...] C'est justement parce que la France est la première puissance militaire en Europe, parce qu'elle est membre du Conseil de sécurité, membre permanent, qu'elle doit apporter sa contribution à la défense de l'Europe. »¹⁶

Le Président a indiqué que Paris avait entamé un dialogue de haut niveau avec l'Allemagne dans le but de renforcer leur coopération militaire, de coordonner leurs industries de défense et d'intensifier la coopération dans les domaines de la sécurité intérieure, des renseignements, de la protection des frontières, mais aussi de la projection de forces et du soutien à l'Afrique. Il s'agira en grande partie du travail de son successeur.

Le dernier chapitre examinera plus en détail comment la France peut concrétiser son ambition de mener les initiatives de défense au niveau européen.

NOTES DE BAS DE PAGE :

- (1) Voir pages 78 et 79, reproduite avec l'aimable autorisation de Michel Foucher
- (2) <https://www.spectator.co.uk/2013/12/the-frogs-of-war/>
- (3) Entretien téléphonique avec l'auteur, 09/03/2017
- (4) Entretien téléphonique avec l'auteur, 14/03/2017
- (5) Entretien avec l'auteur, 02/03/2017
- (6) Entretien avec l'auteur, 03/03/2017
- (7) Entretien téléphonique avec l'auteur, 02/03/2017
- (8) « Qui est l'ennemi? », Éditions du Cerf, Paris 2016
- (9) « Une Guerre sans Fin », Éditions du Cerf, Paris, 2017
- (10) <http://www.ipsos.fr/decrypter-societe/2017-03-22-presidentielle-2017-place-religion-et-laicite-dans-l-election-presidentielle>
- (11) http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/institut_montaigne_-_un_islam_francais_est_possible_-_annexes.pdf
- (12) « Notre intérêt national: Quelle politique étrangère pour la France? », Odile Jacob, Paris, 2017
- (13) Chapitre de Védrine « Politique étrangère : bilans et propositions », dans de Montbrial et Gomart, op cit. ; « Sauver l'Europe ! », Éditions Liana Levi, 2016
- (14) Entretien téléphonique avec l'auteur, 23/02/2017
- (15) http://www.rpfrance-otan.org/IMG/pdf/Rapport_Vedrine-2.pdf
- (16) <http://www.elysee.fr/declarations/article/voeux-au-corps-diplomatique-5/>



CHAPITRE 2

ÉTAT DES LIEUX

TROP DE MISSIONS, TROP DE DÉPENSES ET D'OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

L'armée et les forces de sécurité françaises sont engagées dans un nombre de missions trop importantes pour les gérer de manière durable en raison de la prolongation de l'État d'urgence sur le sol national et de la multiplication des opérations extérieures. Le personnel, l'équipement et le budget de la défense ont été soumis à des contraintes élevées.

« Pour l'ensemble, nous sommes au bord de la rupture. Parfois, en tant que chef des opérations, je renonce à certaines cibles par incapacité, c'est-à-dire par insuffisance de capacités », a déclaré le chef d'état-major des armées, le général Pierre de Villiers, lors d'une séance de la Commission de défense de l'Assemblée nationale en février 2017. « On ne peut pas continuer comme cela. »

L'armée est engagée sur plusieurs fronts dans le monde. Plus de 30 000 soldats¹ participent à des missions actives sur le territoire national et à l'étranger, dont 10 000 interviennent sur des missions de sécurité intérieure et 11 000 sur des missions permanentes en outre-mer. 7 000 soldats participent à des opérations extérieures, principalement dans le cadre de l'opération Barkhane, où ils affrontent les combattants islamistes dans une zone du Sahel aussi grande que l'Europe qui s'étend du littoral mauritanien jusqu'au lac Tchad, en passant par le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Cette mission, dont les principales bases d'opérations sont situées à Gao au Mali et à N'Djamena au Tchad, a été prolongée pour contrer l'avancée des combattants islamistes de Boko Haram situés au Nigeria dans la région du lac Tchad et au nord du Cameroun.

Le président Jacques Chirac a aboli le service militaire obligatoire en 1995 et la taille et la structure des forces armées ont connu un déclin continu pendant vingt ans jusqu'à ce qu'une nouvelle approche s'avère nécessaire en raison des attentats perpétrés à Paris en 2015.

Le gouvernement a accepté d'augmenter le nombre de soldats déployés au sol, dont le chiffre est passé de 66 000 soldats prévus initialement à 77 000 en 2016. François Hollande a décidé, en 2016, de créer une garde nationale de 80 000 réservistes d'ici à 2018, dont les effectifs seront principalement issus des réserves opérationnelles existantes des forces armées, de la gendarmerie et de la police.

Le candidat à la présidentielle, Emmanuel Macron, a provoqué la surprise générale en proposant, en mars 2017, de réinstaurer un service militaire obligatoire universel d'une durée d'un mois s'il était élu. De nombreux experts

« Peu de pays disposent des moyens militaires et de la volonté politique pour lancer des interventions militaires unilatérales lorsque cela s'avère nécessaire, mais la France en fait partie »

Joe Biden

Ancien vice-président des États-Unis

de la défense estiment que cette réforme serait très coûteuse et ne permettrait en rien de renforcer les capacités militaires, compte tenu de sa courte durée. Aucun autre candidat à l'élection présidentielle n'a proposé de rétablir le service militaire obligatoire.

Depuis 2011, la France a pris le leadership des opérations en Libye, en Côte d'Ivoire, au Mali et en République centrafricaine. Chaque intervention s'est soldée par l'atteinte des objectifs militaires initiaux et de faibles pertes du côté des forces françaises, voire aucune. Au Mali, l'action rapide de la France a empêché le premier renversement d'un État par un groupe djihadiste affilié à Al-Qaïda.

« Nous vous félicitons pour votre action décisive et je dois aussi louer la compétence impressionnante des forces militaires françaises [...] Vous avez des forces armées très courageuses et très compétentes. De plus, votre action décisive est non seulement dans l'intérêt de la France, mais également, soyons honnêtes, dans celui des États-Unis et du monde entier », a déclaré Joe Biden, alors vice-président des États-Unis, lors de sa visite à Paris quelques jours après l'intervention au Mali. « Peu de pays disposent des moyens militaires et de la volonté politique pour lancer des interventions militaires unilatérales lorsque cela s'avère nécessaire, mais la France en fait partie. »

Alors que l'intervention en Côte d'Ivoire a conduit à une résolution durable du conflit, les autres opérations n'ont pas permis de trouver une solution politique durable. En Libye, la situation a dégénéré en une guerre

civile entre factions et tribus, tandis qu'au Mali et en République centrafricaine où la sécurité est précaire, la présence des forces étrangères est requise pour préserver le statu quo quatre ans après le début des interventions.

Des pays alliés européens et africains ont participé à des missions d'entraînement et de stabilisation de la situation à la suite des interventions françaises dans trois de ces pays, sauf en Libye. Plusieurs partenaires de l'Union européenne ont renforcé leur soutien logistique et leur présence militaire au Mali et en République centrafricaine après les attaques terroristes en France en 2015 pour libérer des forces françaises qui devaient être déployées en service actif sur le territoire national et au Moyen-Orient. Cependant, certains alliés européens émettent des doutes sur l'efficacité

du service après-vente pour ces interventions armées dans les anciennes colonies françaises.

« La France et l'Allemagne tiennent le front en Afrique. Mais que faisons-nous d'autre au Niger et au Mali que de gagner du temps ? La MINUSMA (la force des Nations unies au Mali) assure principalement la protection de ses propres forces », déclare Karl-Heinz Kamp, directeur de l'Académie fédérale allemande de la politique de sécurité (BAKS).²

La France a fortement réduit son engagement dans les opérations de maintien de la paix des Nations unies, de l'Union européenne et de l'OTAN ; ses effectifs sont ainsi passés de 9 000 soldats au milieu des années 90, principalement dans les Balkans, à 900 aujourd'hui (soit 1 % de l'ensemble des



casques bleus des Nations unies). La plupart des soldats français qui sont encore en service pour les Nations unies sont postés au sud du Liban, un ancien protectorat français. Ils servent au sein de la FINUL dans une zone tampon située entre la frontière israélienne et une région où est déployée la milice chiite du Hezbollah qui est soutenue par l'Iran.³

La France est également le premier soutien des États-Unis dans le cadre des opérations aériennes menées par la coalition contre Daech au Moyen-Orient. Près de 1 000 soldats sont engagés dans l'opération Chammal au départ de bases situées en Jordanie, à Chypre et en France qui viennent appuyer les frappes aériennes en Syrie et en Irak. Paris a envoyé son unique porte-avions, le Charles de Gaulle, au Moyen-Orient pour une mission d'un mois en septembre 2016 afin de lancer des missions quotidiennes de frappes aériennes, mais le bâtiment est désormais en France pour des travaux de maintenance, qui dureront 18 mois.

« La France et l'Allemagne tiennent le front en Afrique. Mais que faisons-nous d'autre au Niger et au Mali que de gagner du temps ? »

Karl-Heinz Kamp

Directeur de l'Académie fédérale allemande de la politique de sécurité (BAKS)

En août 2013, plusieurs avions de combat Rafale français devaient décoller pour frapper des cibles militaires syriennes dans le cadre d'une action coordonnée avec les États-Unis en représailles à l'utilisation d'armes chimiques par le président Bachar al-Assad contre des rebelles civils dans son propre pays. Mais le président Barack Obama a décidé d'annuler l'intervention militaire à la dernière minute. Les Français considèrent que l'incapacité de Barack Obama à faire respecter la « ligne rouge » qu'il avait évoquée concernant l'utilisation d'armes de destruction massive, après le rejet par le Parlement britannique de l'engagement du Royaume-Uni dans les frappes prévues, constitue un tournant dans la situation internationale en matière de sécurité. Selon les Français, cette décision a permis à Bachar al-Assad de garder le pouvoir et à Daech d'étendre son territoire en Syrie, et a encouragé la Russie à s'emparer de la Crimée, à déstabiliser l'est de l'Ukraine et à intervenir militairement pour appuyer le président syrien.

Sur les mers, les bâtiments de guerre français participent aux patrouilles navales de l'Union européenne dans le centre de la Méditerranée, dont le rôle est de lutter contre le trafic d'armes et la traite des êtres humains et de contrôler la migration illégale. Ils participent également à l'opération Atalanta de lutte contre la piraterie de l'Union européenne au large de la Corne de l'Afrique, dans l'océan Indien, ainsi qu'à une opération similaire, Corymbe, dans le golfe de Guinée, au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest. La France maintient également une présence navale symbolique en Mer de Chine et dans le détroit de Malacca.

Les forces spéciales et les commandos de renseignement français ont mené des opérations sur le terrain en Syrie, en Irak, en Libye et en Somalie, ainsi que dans d'autres pays au cours du mandat de François Hollande.⁴ Le président Hollande a lui-même reconnu avoir commandité plusieurs assassinats ciblés en dehors du sol national de personnes suspectées de terrorisme (appelées opérations « homo ») ainsi que plusieurs missions de sauvetage de ressortissants français kidnappés en Afrique et au Moyen-Orient, qui ne se sont pas toutes soldées par un succès.

Au cours d'une série d'entretiens dans un ouvrage publié fin 2016 au cours desquels il a fait preuve d'une franchise surprenante

« Les Français peuvent parcourir le monde entier en passant par leurs propres bases et territoires. Contrairement aux Britanniques, ils ne se sont jamais retirés de l'est du canal de Suez »

Peter Ricketts

Ancien conseiller pour la sécurité nationale du gouvernement britannique



avec les journalistes du quotidien *Le Monde*, Gérard Davet et Fabrice Lhomme, le président Hollande a confirmé qu'il avait commandé des opérations secrètes de représailles à l'encontre d'auteurs de meurtres et d'enlèvements de citoyens français. « L'armée, la DGSE [*Direction Générale de la Sécurité Extérieure*], ont une liste de gens dont on peut penser qu'ils ont été responsables de prises d'otages ou d'actes contre nos intérêts. On m'a interrogé. J'ai dit : « Si vous les appréhendez, bien sur... » J'en ai décidé quatre au moins. Mais d'autres présidents en ont fait davantage. »⁵

La France possède des bases permanentes dans ses anciennes colonies au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Gabon et à Djibouti ainsi qu'une base militaire inter-services dans les Émirats arabes unis qui lui sert de fenêtre d'accès essentielle sur le Golfe persique et de vitrine commerciale pour vendre ses équipements de pointe aux monarchies arabes sunnites. Elle possède également des bases dans ses propres territoires d'outre-mer, en Guyane française, aux Antilles françaises, à la Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, et dispose de sites plus petits au Qatar et en Jordanie.

« Bien qu'ils consacrent moins de budget que nous à la défense, ils en ont plus pour leur argent. »

Lord Peter Ricketts

Ancien conseiller pour la sécurité nationale du gouvernement britannique

« Les Français peuvent parcourir le monde entier en passant par leurs propres bases et territoires. Contrairement aux Britanniques, ils ne se sont jamais retirés de l'est du canal de Suez », a déclaré Lord Peter Ricketts, ancien conseiller pour la sécurité nationale du gouvernement britannique (2010-2012) et ambassadeur du Royaume-Uni en France (2012-2016), qui a participé à l'élaboration du livre blanc français sur la défense de 2013 et à l'examen stratégique 2010 de la défense du Royaume-Uni. « Bien qu'ils consacrent moins de budget que nous à la défense, ils en ont plus pour leur argent. Cependant, ils ont tendance à investir dans du matériel tape-à-l'œil pour se donner fière allure sur les Champs Élysées », a-t-il déclaré, faisant référence à la parade annuelle du 14 juillet.⁶

La France fabrique ses propres avions de combat, ses satellites, ses missiles et sous-marins nucléaires, ses principaux chars de combat, ses véhicules blindés, ses radars et ses missiles (voir le chapitre 3 pour une analyse plus complète des industries de la défense).

La France, dont le budget militaire s'est élevé à 32 milliards d'euros en 2016 (hors retraites), a consacré 1,79 % de son produit intérieur brut à la défense selon les critères de l'OTAN, ce qui correspond à un pourcentage inférieur à l'objectif d'au moins 2 % de l'Alliance. Elle a atteint ce pourcentage pour la dernière fois en 2009.⁷ Les dépenses de la défense ont été réduites sous le président Sarkozy après le début de la crise financière et sous le président Hollande lors de ses premières années au pouvoir, ce qui a conduit les quatre principaux

chefs d'état-major à menacer de démissionner en 2014 en cas de nouvelles baisses. Cette tendance s'est inversée à compter de 2015 après la révision de la loi de programmation militaire faisant suite aux premières attaques de Paris. Les décisions prises sous les deux présidents ont lancé la modernisation de la dissuasion nucléaire française à l'aide de deux vecteurs (les sous-marins et les missiles aéroportés). Les estimations varient, mais, selon les experts, le programme nucléaire militaire de la France, y compris le test virtuel des têtes nucléaires qui est mené en collaboration avec la Grande-Bretagne, lui coûte au moins 1,5 milliard d'euros par an.⁸

Le taux d'usure des principaux équipements, dont les moteurs d'hélicoptère et les véhicules

blindés, atteint des niveaux dangereux en raison du rythme opérationnel élevé. Les hélicoptères tombent en panne en moyenne trois fois plus souvent lors des opérations dans la poussière du Sahel que lors des exercices menés en France. Près de deux tiers des hélicoptères militaires français étaient hors service fin 2016 en raison d'opérations d'entretien et de la pénurie de pièces de rechange et de mécaniciens qualifiés. Au Mali, l'armée utilise des véhicules blindés qui ont jusqu'à 40 ans.

« Les véhicules qui parcouraient en moyenne 300 km par mois en Afghanistan parcourent 3 000 km dans la BSS (bande sahélo-saharienne) », déclare Jean-François Lamour, membre de la commission parlementaire de la défense. « Le tableau est flatteur aujourd'hui,



mais si nous n'y prenons garde, on subira le même épuisement que l'armée britannique après l'Afghanistan et l'Irak. Il y a des lacunes capacitaires énormes. L'intendance ne suit pas. »⁹

Jean-François Lamour a soutenu les interventions militaires, mais a critiqué ce qu'il a appelé la mauvaise gestion du suivi diplomatique du gouvernement au Sahel et au Levant.

Le général de Villiers a averti que la France pourrait se heurter à un mur en termes de capacités militaires d'ici à 2020 et a exigé que le gouvernement augmente les dépenses de la défense à hauteur de 2 % du PIB immédiatement,

au lieu d'attendre 2025 comme l'a prévu le gouvernement socialiste sortant. Selon des responsables, seuls 3 % de l'ensemble des dépenses publiques sont consacrés à la défense, alors que ce pourcentage est de 4,9 % en Grande-Bretagne, notamment en raison des dépenses plus élevées en matière de prestations de santé et de retraite en France. Si l'on inclut les dépenses consacrées à l'ensemble des services de sécurité et au système judiciaire, la France est encore plus à la traîne. Son pourcentage est inférieur à la valeur moyenne de l'Union européenne qui est de 6,8 % des dépenses publiques consacrées aux fonctions dites « régaliennes » et bien inférieur aux 9,5 % de la Grande-Bretagne.



FORCES ET FAIBLESSES

Dans leurs analyses sur les missions menées en Libye et au Mali, les spécialistes militaires soulignent les forces et faiblesses de la France dans son mode opératoire.

Son cadre institutionnel constitue l'une de ses forces. En effet, la constitution de la cinquième République confère au président une liberté d'action militaire extraordinaire, qui est sans doute plus grande que celle du président des États-Unis. Les Français appellent cela la « verticalité du pouvoir ». En tant que chef des armées, le président n'a pas besoin d'obtenir l'autorisation du Parlement pour déployer des troupes et lancer des combats à l'étranger. Le Parlement doit être informé dans un délai de trois jours après le lancement des opérations militaires, mais n'a pas de droit de regard pendant quatre mois.

En théorie, la France indique qu'elle doit obtenir un mandat du Conseil de sécurité des Nations unies ou présenter une requête en vertu de l'un de ses pactes de défense bilatéraux établis avec huit partenaires africains pour intervenir militairement. Dans la pratique, les juristes français sont parvenus à contourner cet obstacle s'il empêchait une action jugée nécessaire, comme cela a été le cas pour la campagne aérienne de l'OTAN de 1999 menée contre l'ex-Yougoslavie (correspondant désormais à la Serbie) au-dessus du Kosovo. Sa participation aux frappes aériennes en Syrie est fondée sur une interprétation juridique souple du droit à la légitime défense.

Sa courte chaîne de commandement et son Conseil de défense, composé de quelques ministres clés, permettent à la France de prendre des décisions rapides et de mettre à exécution ses plans d'opération sans tarder. Le président est entouré de son propre cabinet militaire ainsi que de son propre chef de l'état-major particulier, ce qui lui permet d'être tenu constamment informé des événements et menaces touchant à la sécurité. Il n'a pas de conseiller pour la sécurité nationale, mais un conseiller diplomatique.

Même si la France accuse peu de pertes humaines depuis le retrait d'Afghanistan, fin 2012, de son contingent de la force de maintien de la paix sous l'égide de l'OTAN, sa population a longtemps fait preuve d'une tolérance élevée à l'égard des pertes militaires, notamment en raison de la professionnalisation des forces armées, mais également d'une culture historique et d'un État fort.

L'absence de stratégie claire de désengagement figure parmi les faiblesses identifiées lors des interventions africaines de ces dix dernières années.

Selon une étude de l'opération Serval par l'Institut français des relations internationales (Ifri), au Mali, la France « a démontré la capacité de l'Armée française à se projeter dans un très court délai et à conduire une opération expéditionnaire à longue distance de façon

autonome, en dépit des limites de ses moyens stratégiques ». La réussite de l'intervention initiale doit beaucoup à la présence de bases avancées des forces françaises en Afrique, à une planification globale des scénarios fondée sur le principe de précaution, à une prise de décisions rapide, à un rythme opérationnel élevé, mais aussi à une coopération bilatérale solide avec ses partenaires africains, notamment le Tchad, qui a engagé des forces terrestres cruciales.¹⁰

Deux chercheurs néerlandais dont les travaux sont parus dans la revue *Journal of Strategic Studies* ont salué le talent opérationnel français, mais ont remis en cause les suites données à l'intervention militaire et ont souligné son incapacité à trouver une solution politique globale au Mali. « L'opération Serval s'est révélée être un succès à court terme en raison d'objectifs politiques clairs, d'une diplomatie internationale coordonnée, d'une utilisation efficace des forces armées et d'erreurs commises par les forces rebelles. Cependant, sur le plan stratégique, la mission n'a pas réussi

« Les effets à long terme de l'opération Serval se mesurent sûrement davantage à ce que l'opération a réussi à endiguer plutôt qu'à ce qu'elle a réussi à apporter »

Sergei Boeke et Bart Schuurman
Université de Leyde

à remédier aux causes profondes du conflit. Les effets à long terme de l'opération Serval se mesurent sûrement davantage à ce que l'opération a réussi à endiguer plutôt qu'à ce qu'elle a réussi à apporter. »¹¹

L'IRSEM, l'organisme de recherche stratégique du ministère français de la défense, souligne dans une étude sur la campagne en Libye de 2011 que les fortes contraintes politiques – le refus de déployer des forces terrestres, les brèves échéances quant à la participation des États-Unis aux opérations de combat en première ligne et l'usage limité de certaines forces de la coalition – ont prolongé la mission, l'ont entravée et ont empêché une issue plus décisive sur le terrain.¹²

Libre d'intervenir au Mali sans un mandat restrictif des Nations unies ou la nécessité d'obtenir un consensus au sein de l'OTAN, la France a tiré certains enseignements de la campagne en Libye où elle était pieds et poings liés. Cette intervention avait comme principale différence la combinaison d'une force de frappe aérienne avec des moyens au sol réunissant les forces françaises et ses alliés dans la région (une partie de l'armée malienne et des forces tchadiennes).

Comme ces deux opérations l'ont démontré, la France est confrontée à un déficit de moyens, notamment en ce qui concerne le transport aérien stratégique, le ravitaillement en vol, le renseignement de longue portée, les drones de combat et les stocks de munitions stratégiques. Compte tenu de ce déficit, Paris a besoin à la fois de Washington et de Moscou pour mener

à bien ses opérations de longue portée. La France a été contrainte d'affréter des avions de transport depuis l'Ukraine et la Russie et de demander de l'aide à l'Allemagne et à la Grande-Bretagne pour envoyer ses soldats au Mali. Même lorsqu'elle figurait parmi les pays occidentaux appliquant des sanctions financières à la Russie en raison de ses opérations en Ukraine, elle versait des millions d'euros à des entreprises russes pour affréter des hommes et du matériel vers le Mali et à l'intérieur du vaste théâtre des opérations de la bande sahélo-saharienne. Le Kremlin n'a jamais entravé le bon déroulement de ces vols, mais cette dépendance reste une vulnérabilité.

Sans le soutien actif des États-Unis dans le domaine du renseignement et du ravitaillement en vol, les opérations françaises au Sahel seraient bien plus limitées, plus lentes et plus exposées. « Si les Américains cessaient de soutenir la France, elle deviendrait aveugle », a déclaré Bernard Edinger, un des membres les plus expérimentés de l'association des correspondants de défense qui est régulièrement informé par l'armée.¹³

Lors de la campagne libyenne, les forces aériennes ont rapidement manqué de missiles sol-air et de bombes anti-bunker et ont dû demander des ravitaillements urgents du stock

« Si les Américains cessaient de soutenir la France, elle deviendrait aveugle »

Bernard Edinger

Correspondant de guerre

de l'armée américaine.¹⁴ Parmi les 210 missiles de croisière qui ont été tirés par des pays de l'OTAN en Libye, seuls 11 étaient français et 7 britanniques. La France a réalisé 22 % des sorties aériennes et 32 % des sorties des forces de frappe. Les États-Unis ont fourni 70 % des moyens de ravitaillement en vol.¹⁵

Les principales difficultés ont été liées aux retards de mise en service de l'Airbus A400M, l'avion de transport des troupes et du matériel militaire, et à son incapacité à accomplir les tâches requises telles que le ravitaillement en vol des hélicoptères (voir le chapitre 3 pour une analyse détaillée des industries de défense).

Des responsables de la défense ont déclaré que des programmes d'investissements étaient en cours pour remédier aux principaux manques de moyens français, mais les cycles d'acquisition militaire sont lents et la concurrence entre les services sur le plan des ressources est féroce.

ESPIONS ET GEEKS

Même si les services de sécurité français ont la réputation d'être très compétents, la vague d'attentats terroristes de 2015-2016 a soulevé des critiques concernant l'insuffisance de la coordination et du partage d'informations entre les services de renseignement extérieurs et intérieurs, la police et l'armée. Plusieurs assaillants figuraient sur les listes d'individus à surveiller de l'un ou de l'autre des services de sécurité sans que cette information ne soit divulguée aux agents des services qui interviennent en première ligne. D'anciens chefs des services de sécurité ont déclaré que le nombre d'individus à surveiller était tout simplement trop élevé et que les ressources étaient insuffisantes pour procéder à leur surveillance complète, même pour les individus considérés comme les menaces les plus immédiates.

Sous Jean-Yves Le Drian, ministre de la défense largement respecté qui a servi pendant toute la durée du mandat de François Hollande, la France a consolidé ses moyens d'attaque et de défense informatiques. Dans une déclaration générale sur la doctrine en matière de cyberdéfense datant de décembre 2016, il a énoncé les trois missions des cybersoldats français : « renseignement et investigation, protection/défense, riposte et neutralisation ». Dans cette politique, il y expose un continuum d'opérations cyber et militaires, dans le cadre duquel les armes cyberoffensives pourraient servir à répondre aux agressions armées « qu'elles soient de nature cyber ou non ».

« Nos capacités cyberoffensives doivent donc nous permettre de nous introduire dans les systèmes ou les réseaux de nos ennemis, afin d'y causer des dommages, des interruptions de service ou des neutralisations temporaires ou définitives, justifiées par l'ouverture d'hostilité à notre rencontre », a déclaré Jean-Yves Le Drian.¹⁶

TV5 Monde, une chaîne de télévision internationale basée en France, détenue par des radiodiffuseurs publics du Canada, de Suisse, de Belgique et de France, a subi une importante attaque informatique en 2015 au cours de laquelle des intrus ont interrompu son signal pendant plusieurs heures, mis hors service son site internet et diffusé de la propagande pour Daech sur ses médias sociaux. Selon un rapport d'enquête de l'agence de la cybersécurité française (ANSSI), les auteurs de ces cyberattaques seraient des pirates informatiques basés en Russie.¹⁷

Dans la cyberdéfense comme dans l'armement conventionnel et nucléaire, les Français s'efforcent de maintenir une base industrielle nationale indépendante des restrictions imposées sur les exportations de technologies des États-Unis. Le chapitre 3 examine dans quelle mesure ce principe a déterminé le développement du complexe militaro-industriel de la France et limite sa coopération avec des partenaires européens.

NOTES DE BAS DE PAGE :

- (1) Chiffres fournis par le ministère de la défense et extraits de l'analyse « The Military Balance 2017 » publiée par l'International Institute of Strategic Studies, Londres, 2017
- (2) Entretien téléphonique avec l'auteur, 17/03/2017
- (3) Chiffres de Camille Grand, entretien avec l'auteur.
- (4) La correspondante du quotidien Le Monde spécialisée dans la défense, Nathalie Guibert, a révélé la présence de forces spéciales françaises en Libye en février 2016. Depuis lors, elle a été mise à l'écart par le ministère de la défense, selon le journal. En juillet 2016, le ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian, a confirmé que trois agents du service d'intervention de la DGSE avaient été tués dans un crash d'hélicoptère au cours d'une mission en Libye.
- (5) « Un président ne devrait pas dire ça », Éditions Points, 2016
- (6) Entretien avec l'auteur, Londres, 16/03/2017
- (7) http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf
- (8) Estimation fournie par Bruno Tertrais, entretien avec l'auteur, 07/02/2017
- (9) Entretien avec l'auteur, 02/03/2017
- (10) « L'Opération Serval à l'épreuve du doute : vrais succès, fausses leçons », Antoine d'Evry, Focus Stratégique n° 59, Ifri, juillet 2015
- (11) « Opération Serval : A strategic analysis of France's intervention in Mali, 2013-14 », Sergei Boeke et Bart Schuurman, Journal of Strategic Studies, vol. 38, 2015, n° 6
- (12) « Réflexions sur la crise libyenne », Colonel Michel Goya, Études de l'IRSEM, 2013 n° 27
- (13) Entretien avec l'auteur, 22/02/2017
- (14) Source : un officier à la retraite qui a demandé de garder l'anonymat, entretien avec l'auteur
- (15) Goya, op. cit.
- (16) <http://www.defense.gouv.fr/ministre/prises-de-parole-du-ministre/prises-de-parole-de-m.-jean-yves-le-drian/cyberdefense-discours-de-jean-yves-le-drian-lundi-12-decembre-2016>
- (17) http://www.lexpress.fr/actualite/medias/piratage-de-tv5-monde-la-piste-russe_1687673.html#hqzubSvdXh8vhPeA.99



CHAPITRE 3

AUX ARMES, CITOYENS !

LES INDUSTRIES FRANÇAISES DE LA DÉFENSE

Depuis les présidences de Charles De Gaulle des années 1950 et 1960, les dirigeants français ont insisté sur l'importance de maintenir une base industrielle de défense autonome. Cette base doit être capable de concevoir et de fabriquer tous les principaux systèmes d'armement sans avoir recours aux technologies américaines soumises à des restrictions à l'exportation et à des contrôles politiques de la part des États-Unis, selon la procédure ITAR (Information Technology Acquisition Review).

Aussi, la France est la seule puissance européenne qui continue de fabriquer ses propres avions de combat, ses chars d'assaut, ses sous-marins nucléaires, ses missiles et ses ogives nucléaires, ses porte-avions ainsi

que ses autres navires militaires. La Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Suède et l'Italie, qui possèdent des industries puissantes en matière de défense, sont tous dépendants des technologies américaines. Peu de gouvernements voient cette situation comme un problème, alors que la France considère cette indépendance comme essentielle.

En dépit de la consolidation progressive des industries européennes de l'aérospatiale et de la défense au cours de ces deux dernières décennies de fusion et de rationalisation (sous l'égide du secteur privé plutôt que du secteur public), l'« exception française » reste largement préservée.

« Lorsque nous vendons du matériel de défense à l'Égypte et à l'Arabie Saoudite, nous constatons que ces pays remettent en question la volonté des États-Unis de les défendre et se tournent alors vers la France »

Jean-François Lamour
Député, Les Républicains

Cette politique d'indépendance sur le plan stratégique est aussi motivée par la volonté du pays de préserver la maîtrise de technologies clés, de maintenir des emplois industriels qualifiés sur le territoire français et de tirer un gain économique considérable de ses exportations. La défense est l'un des rares secteurs industriels à avoir enregistré une forte croissance de ses exportations au cours de ces dernières années et à avoir contribué ainsi à limiter un déficit commercial élevé. La vente d'armes à l'étranger, souvent soutenue par des mécanismes de financement préférentiel et de compensation industrielle, bénéficie d'un fort soutien politique bipartisan et contribue à réduire le coût unitaire des armes pour l'armée française.

Cette politique permet également à la France de rivaliser avec les États-Unis et ses propres partenaires européens, ce qui crée parfois

des tensions au sein de l'OTAN et limite les possibilités de coopération en matière d'armement. Le ton péremptoire de la France sur les questions de défense heurte les plus petits pays de l'Union européenne, lesquels souhaitent exploiter au mieux leurs budgets restreints pour équiper leurs forces armées de la manière la plus rentable, le cas échéant avec du matériel de fabrication américaine. En janvier 2017, Bruno Le Maire, alors conseiller en charge de la politique de sécurité et des affaires étrangères de François Fillon, candidat conservateur à la présidentielle, a déclaré, lors d'une rencontre avec les ambassadeurs des vingt-sept autres États membres de l'Union européenne, que la France prévoyait de prendre la direction d'une défense européenne plus forte. Selon deux représentants ayant participé à ladite réunion, il a ajouté que si François Fillon était élu, la France ne tolérerait plus le fait d'acheter du matériel de défense non européen.

En ce qui concerne les volumes de livraison d'armes, la France a été le quatrième plus grand pays exportateur à l'échelle mondiale entre 2012 et 2016, derrière les États-Unis, la Russie et la Chine, selon des données du Stockholm International Peace Research Institute. Ses trois principaux clients étaient l'Égypte, la Chine et les Émirats arabes unis. La France ne figurait pas dans le classement mondial des quarante premiers pays importateurs d'armes, ce qui est révélateur de son degré d'indépendance particulièrement exceptionnel.¹ D'autres sources, dont la DGA, remettent en doute l'ampleur des ventes à la Chine, limitées par un embargo européen imposé à la suite des événements de la place Tiananmen en 1989.

La DGA ne compte pas la Chine parmi les 10 plus importants acheteurs d'armes françaises pour la décennie 2006-2015. IHS/Jane's place la Chine en dixième client de la France pour 2016. SIPRI explique cette différence par sa méthodologie qui classe comme exportations les équipements français produits en Chine sous licence, tels que les hélicoptères Airbus, autorisés à la vente avant 1989.

Les Français ont signé plusieurs contrats extrêmement lucratifs sous la présidence de François Hollande en 2015 et 2016, dont le premier contrat de vente à des pays étrangers de l'avion national de combat, le Rafale, au Qatar, à l'Égypte et à l'Inde, ainsi qu'un méga-contrat de sous-marins avec l'Australie. D'après

le ministre de la défense, Jean-Yves Le Drian, les contrats d'exportation d'armements ont atteint 20 milliards d'euros au total en 2016, ce qui représente un nouveau record par rapport aux 17 milliards d'euros enregistrés en 2015.²

« Lorsque nous vendons du matériel de défense à l'Égypte et à l'Arabie saoudite, nous constatons que ces pays remettent en question la volonté des États-Unis de les défendre et se tournent alors vers la France », déclare Jean-François Lamour, membre de la commission de la défense de l'Assemblée nationale. « Obama a soutenu les Frères musulmans, ce qui n'a pas plu au président égyptien Abdel Fattah al-Sisi, ainsi qu'aux Saoudiens. L'Inde considère également la France comme un allié fiable et fidèle. »³



UNE APPROCHE DIRIGISTE QUI PORTE SES FRUITS

L'approche « dirigiste » de soutien étatique en faveur d'industries jugées stratégiques, qui date de l'époque du Cardinal Richelieu et de Louis XIV au XVII^{ème} siècle, est l'un des piliers de l'industrie de la défense (l'autre pilier étant le système de « grandes écoles », qui forment une élite hautement qualifiée dans les domaines de l'ingénierie, des mathématiques, de la fonction publique et de l'armée depuis la Révolution française).

« Notre politique de sécurité doit contribuer au maintien d'une capacité industrielle importante. Il n'y a aucune raison pour que nous ne voulions pas de leaders mondiaux, nous devons donc convaincre Bruxelles de l'avantage d'avoir quelques champions européens de classe mondiale »

Claude Revel

Ancienne Déléguée interministérielle à l'intelligence économique

L'État est soit le principal actionnaire, soit un partenaire essentiel (avec des actions privilégiées assorties de droits de vote spécifiques) dans toutes les principales industries militaires et a créé un réseau de participations croisées en vue de garantir son influence sur toutes les grandes décisions et de protéger les entreprises phares nationales du contrôle ou de l'influence d'un pays étranger, y compris des partenaires européens.

Le gouvernement contrôle le constructeur naval DCNS (à hauteur de 64 %), le producteur de combustibles nucléaires CEA et le fabricant d'artillerie et de véhicules de combat Nexter, qui a fusionné avec le fabricant de chars allemand Krauss Maffei Wegmann (KMW) en 2015. Il détient également des parts dans le capital du géant de l'aérospatiale Airbus (11 %), du fabricant d'électronique de défense Thales (26 %), du constructeur de moteurs aéronautiques et spatiaux Safran (22 %), ainsi que dans le capital du constructeur d'avions de combat Dassault Aviation et du constructeur de camions militaires Renault. Airbus possède des parts dans le capital de Dassault (27 %) et du fabricant de missiles européen MBDA (37,5 %). Dassault détient, à son tour, des parts dans le capital de Thales (24,9 %), et Thales détient un tiers de DCNS (35 %). Grâce à ce réseau de participations croisées, les leaders nationaux dominent des secteurs industriels distincts de la défense, en collaborant entre eux et avec le gouvernement pour fournir un



ensemble complet de capacités de défense stratégique et conventionnelle.

Du côté du gouvernement, la toute-puissante Direction générale de l'armement (DGA), parfois qualifiée d'« État dans l'État », se charge de l'attribution des contrats. Même si ses effectifs sont passés de 18 000 employés en 2004 à 9 800 en 2015, la DGA a pour mission d'acquérir et de tester tous les équipements militaires français, de planifier l'avenir de la défense et de détecter les nouvelles technologies stratégiques, ainsi que de promouvoir les exportations d'armes françaises. En coopération avec les entreprises, l'agence mène en partie ses propres travaux de recherche et de développement. La DGA,

dont le directeur a pour supérieur hiérarchique direct le ministre de la défense, est également responsable de la gestion des programmes européens de coopération en matière d'armements de la France.

Elle joue le rôle d'interface entre l'offre, qu'elle détermine dans une grande mesure, et la demande, qu'elle ajuste fortement ; elle garantit ainsi un flux de travail prévisible aux maîtres d'œuvre et exerce une grande influence qui peut orienter les considérations commerciales vers la réalisation d'objectifs socio-politiques tels que l'emploi et l'équilibre entre les régions. Compte tenu des transferts professionnels entre l'armée, les grandes écoles, la DGA et

les industries de la défense, le système français entretient des relations plus incestueuses, bien que vraisemblablement plus efficaces, que le système américain de « portes tournantes ».

L'article 346 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ajouté sous la pression de la France et de la Grande-Bretagne, exonère le secteur de la défense des règles de concurrence de l'Union européenne qui encadrent les fusions, restreignent les aides publiques en faveur de l'industrie et sanctionnent les abus de positions dominantes sur le marché. Paris souhaite élargir cette exception aux industries de fabrication de technologies de pointe, mais est confrontée à la forte opposition des défenseurs de la libre concurrence au sein de la Commission européenne et d'autres États membres.

Pour Claude Revel, déléguée interministérielle à l'intelligence économique entre 2013 et 2015, les autorités françaises et européennes devraient aller plus loin dans la protection de grandes industries « à double usage » contre les prises de contrôle par des intérêts étrangers. Elle affirme également qu'une loi semblable au *Small Business Act* américain devrait être adoptée pour réserver un pourcentage des appels d'offres aux jeunes entreprises et aux PME françaises ou européennes. « Notre politique de sécurité doit contribuer au maintien d'une capacité industrielle importante. Il n'y a aucune raison pour que nous ne voulions pas de leaders mondiaux, nous devons donc

convaincre Bruxelles de l'avantage d'avoir quelques champions européens de classe mondiale », déclare-t-elle.⁴

Ce système n'empêche pas les tensions entre les entreprises françaises de la défense. Ainsi, par exemple, Dassault et Airbus sont en concurrence dans le développement de l'avion de combat de nouvelle génération avec le groupe britannique BAE Systems. Lorsque la DGA passe à côté d'une nouvelle technologie importante, la France prend alors plusieurs années de retard, comme cela a été le cas, dans les années 2000, avec les drones. « L'État-major et la DGA n'étaient pas intéressés, nous avons donc affecté nos pires ingénieurs aux projets de drones, car nous n'avions pas de carnet de commandes national », raconte un ancien cadre d'une entreprise française de la défense. Compte tenu du retard qu'elle accuse dans son projet mené avec l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne de développement d'un véhicule aérien sans pilote de nouvelle génération, la France a dû acquérir trois lots de drones Reaper auprès des États-Unis.

Des représentants du ministère de la défense reconnaissent que les capacités françaises présentent d'autres grandes lacunes, notamment dans le transport aérien stratégique, le ravitaillement aérien et maritime et les systèmes de surveillance, qui sont essentiels pour repérer les migrants, les djihadistes ou les sources de pollution sur les grandes étendues du Sahel ou de la Méditerranée.

LES OBSTACLES AUX FUSIONS

La défense est un pilier de la souveraineté nationale dont les intérêts nationaux en matière d'industrie et de sécurité constituent un obstacle persistant à une gestion efficace de projets transfrontaliers ainsi qu'à la gouvernance des entreprises. Le consortium MBDA, qui fabrique des missiles et des avions militaires, est par exemple détenu conjointement par Airbus Group, BAE Systems et Finmeccanica. Au lieu de procéder à la fusion de ses directions et de se spécialiser pour réaliser des synergies, ce consortium préserve ses sièges nationaux et ses sites de production en France, en Allemagne, en Italie et au Royaume-Uni, qui approvisionnent chacun leur marché.

La chancelière allemande, Angela Merkel, a été largement tenue responsable de l'échec du projet de fusion entre Airbus (alors appelé EADS) et BAE Systems en 2013 pour un montant de 50 milliards d'euros. Cette opération aurait mené à la création d'un géant européen en mesure de rivaliser avec les entreprises américaines de la défense et de l'aérospatiale. Les Allemands étaient gênés à l'idée de faire partie d'un géant mondial de l'armement et ont cherché à protéger leurs principaux sièges nationaux et leurs sites de production en Bavière.



Cependant, les gouvernements français et britanniques n'étaient pas non plus totalement convaincus par l'accord proposé par le PDG d'Airbus, Tom Enders. Cela s'explique notamment du fait que les Britanniques voyaient d'un mauvais œil la participation importante de l'État français au sein du groupe issu de la fusion et par l'hostilité des eurosceptiques dans les médias et le cabinet britanniques. Selon des représentants allemands, le cabinet du Président Hollande avait élaboré une longue liste de conditions à remplir pour que le pays approuve l'accord à un stade ultérieur, mais les représentants français affirment quant à eux qu'il a soutenu la fusion.

Cet échec a sonné comme un avertissement pour tous ceux qui imaginaient que ce nouvel élan en faveur d'une coopération européenne

« L'Allemagne est en général très mal à l'aise avec les industries de la défense ... En France, le fait que le président et ses ministres soutiennent la vente d'armes à l'étranger est politiquement populaire. Il existe une profonde différence culturelle »

François Heisbourg

Président de la Fondation
pour la Recherche Stratégique

renforcée en matière de défense permettrait d'augmenter le nombre de projets d'armement transfrontaliers. Ces opérations se heurtent à des barrières culturelles à l'exportation qui viennent s'ajouter à des exigences militaires et des calendriers d'acquisition différents, à la protection technologique nationale et à des rivalités commerciales.

« L'Allemagne est en général très mal à l'aise avec les industries de la défense, bien que ses exportations soient en hausse. Cela leur pose un dilemme moral. En France, le fait que le président et ses ministres soutiennent la vente d'armes à l'étranger est politiquement populaire. Il existe une profonde différence culturelle », selon François Heisbourg, ancien président de l'Institut international d'études stratégiques et du Centre de politique de sécurité de Genève et conseiller à la défense d'Emmanuel Macron, candidat centriste à la présidence pour 2017. « Angela Merkel a commis une grave erreur en bloquant la fusion entre Airbus et BAE Systems. Ce projet a été une véritable occasion manquée pour l'Europe. »⁵

Le ministère allemand de l'économie, en charge des licences d'exportation d'armes, a, depuis 2013, durci sa politique restrictive de ventes d'armes aux pays n'appartenant pas à l'OTAN et ne respectant pas les normes occidentales en matière de droits de l'homme, lorsque les socio-démocrates se sont emparés de ce portefeuille dans le cadre d'une coalition élargie avec les chrétiens démocrates d'Angela Merkel.

Le vice-chancelier Sigmar Gabriel, qui était alors dirigeant du parti social-démocrate, s'est

servi de sa position pour bloquer la vente de systèmes fabriqués conjointement à des pays du Golfe et d'Asie centrale, ce qui a remis en cause les accords en matière d'exportation en place depuis quarante ans et a provoqué la colère de la France. Les contrats signés et bloqués incluent la vente d'hélicoptères Airbus à l'Ouzbékistan et de missiles et de véhicules blindés légers au Qatar.

« Sigmar Gabriel a utilisé son pouvoir de blocage, en revenant sur les principes convenus par (les ministres de la défense) Helmut Schmidt et Michel Debré en 1971-1972 », déclare François Heisbourg. « La France a réagi discrètement au

début car c'était pendant la crise de l'euro et François Hollande a estimé que l'équilibre des pouvoirs ne l'autorisait pas à entrer en conflit avec l'Allemagne. Il s'agit d'un obstacle à la rationalisation, car il n'est pas possible de dresser un plan d'activités stable si les règles sont floues. »

Interrogés sous couvert d'anonymat, les dirigeants de l'industrie de la défense indiquent que la réaction allemande avait bloqué des projets communs en matière d'armement et que des négociations entre Paris et Berlin devraient être menées avant de pouvoir lancer un nouveau grand projet.



UNE COOPÉRATION MOINS QU'OPTIMALE

Les coopérations militaro-industrielles entre pays européens ont rarement donné des résultats optimaux. Compte tenu des différentes exigences militaires, Eurocopter, filiale d'Airbus, a été contrainte de produire vingt-trois versions différentes de l'hélicoptère militaire NH90, soit un nombre supérieur au nombre de pays qui en avaient passé commande.

L'avion de transport militaire Airbus A400M constitue l'exemple à ne pas suivre, puisqu'il a été mis en service difficilement en 2013, au moins quatre ans après la date prévue initialement, a dépassé le budget de plusieurs milliards d'euros et est incapable d'effectuer certaines fonctions requises. La liste des erreurs commises serait trop longue à développer ici, mais le fait qu'Airbus n'a pas été autorisée à choisir les fournisseurs les plus rentables et que les lots aient été répartis entre les pays participants non pas en fonction de leur expertise, mais essentiellement pour des motivations politiques et liées à l'emploi figurent parmi les principaux problèmes. De plus, les pays ont commandé un nombre d'appareils supérieur à leurs besoins militaires afin de remporter une plus grande quantité de lots de travaux.

« Il faut décider d'investir soit dans des moyens militaires, soit dans la technologie et l'emploi, or ces intérêts sont très souvent antagonistes », souligne Robert Draper, ancien consultant de l'armée et ancien représentant

de Boeing en Europe. « Dans le cas de l'A400M, le principal problème était dû au fait qu'Airbus n'était pas autorisée à sélectionner les fournisseurs les plus rentables. À l'instar du système européen de navigation par satellite Galileo, les gouvernements investiront les fonds nécessaires jusqu'à ce que ce projet aboutisse. »⁶

Le fabricant français de moteurs SNECMA (désormais chez Safran), dont le propre moteur avait échoué au test, avait exercé des pressions sur le président français de l'époque, Jacques Chirac. Ce dernier avait refusé que l'appareil soit équipé d'un turbopropulseur moins cher fabriqué par l'entreprise canadienne Pratt & Whitney, en faisant prévaloir que l'avion devait être équipé d'un moteur européen, bien que les turbopropulseurs ne soient pas une technologie stratégique sensible. Le moteur de remplacement dont le coût était plus élevé et qui était fabriqué par le consortium Europrop International a accusé des retards et des problèmes techniques. L'Allemagne a insisté pour que l'A400M soit équipé d'une technologie d'adaptation au sol qui, selon les experts, est superflue pour les avions de transport militaire.

La Grande-Bretagne a finalement loué avec option d'achat (puis acheté) les avions de transport de plus grande envergure de Boeing, les C-17. L'Allemagne a réduit son carnet de commandes de 60 à 53 appareils et le Parlement allemand a décidé d'en vendre 13, bien qu'il n'ait

trouvé aucun acquéreur pour l'instant. Berlin envisage désormais de les inclure dans une commande multilatérale de transport aérien. (8) La France a été contrainte de louer à l'Ukraine avec option d'achat des avions de conception russe Antonov et a finalement commandé quatre Lockheed C-130J pour disposer de moyens de transport et de ravitaillement en attendant que l'A400M puisse effectuer ces missions. L'avion européen ne peut toujours pas ravitailler en toute sécurité des hélicoptères, ni larguer de groupes de parachutistes. Selon Tom Enders, Airbus est exposée à des pénalités potentielles de plus d'un milliard d'euros de la part de sept gouvernements qui ont commandé l'avion.⁹

Ces revers au fort retentissement, ainsi que l'incertitude sur les contrôles des exportations allemands et les restrictions nationales sur l'utilisation de ressources collectives, telles que la flotte dotée du système aéroporté de détection et de contrôle de l'OTAN basée à Geilenkirchen (Allemagne), ont refroidi l'enthousiasme de la France à l'idée de renforcer la coopération en matière de défense et de mettre en commun et partager des ressources militaires.¹⁰

Les premiers projets de défense franco-allemands, tels que l'avion de transport Transall, dont le premier vol date de 1963 et qui n'a été remplacé que cinquante ans plus tard par l'A400M, ainsi que l'arme antichar Milan, ont été des succès commerciaux et militaires considérables. La volonté politique actuelle de renforcer la coopération en matière de défense n'a jamais été aussi forte que depuis le début des années 1990, lorsque Helmut

« Il faut décider d'investir soit dans des moyens militaires, soit dans la technologie et l'emploi, or ces intérêts sont très souvent antagonistes »

Robert Draper

Ancien représentant de Boeing en Europe

Kohl et François Mitterrand avaient lancé des projets ambitieux d'intégration militaire, tels que l'Eurocorps franco-allemand, dont la plupart n'ont jamais porté leurs fruits sous les chanceliers allemands ou présidents français leur ayant succédés.

En octobre 2016, Jean-Yves Le Drian et la ministre allemande de la défense, Ursula Von der Leyen, ont signé un accord pour créer un escadron de transport aérien franco-allemand à partir de 2021, qui exploitera une flotte de Lockheed Hercules C-130 basée en France. Un mois avant cette signature, ces ministres ont envoyé une proposition conjointe d'union européenne de la défense à la Haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères, Federica Mogherini. Ils demandent la création d'un quartier général européen permanent chargé de coordonner les opérations civiles et militaires, d'un centre de commandement pour l'assistance médicale et d'un centre logistique pour le partage des ressources « stratégiques », telles que le transport aérien, et le partage du renseignement par satellite. Dans ce document, il plaident aussi

en faveur de la création d'un fonds européen pour la recherche militaire et de l'acquisition commune de ressources de transport aérien, de satellites et de moyens de cybersécurité, ainsi que de drones de surveillance dans le cadre d'un programme coordonné par l'Agence européenne de défense.¹¹

Les ministres de l'Union européenne ont approuvé les projets de création d'un embryon de quartier général de la défense, baptisé centre de commandement, en mars 2017. Les projets de la Commission européenne prévoyant le financement d'une petite partie de la recherche

et du développement militaires à partir du budget européen enregistrent également des avancées.

La coopération en matière de défense avec la Grande-Bretagne a été plus fructueuse, malgré des revers tels que l'échec du projet de porte-avions qui aurait permis aux appareils français d'atterrir sur des bâtiments britanniques. Cette collaboration a été codifiée dans deux traités bilatéraux signés en novembre 2010 et connus sous le nom d'accords de Lancaster House : l'un est principalement axé sur la défense conventionnelle et l'autre sur des projets



communs de conception de tests virtuels et d'ogives pour les missiles nucléaires des deux pays. Les deux pays ont récemment accepté de perfectionner leurs missiles de croisière Storm Shadow/SCALP, qu'ils fabriquent ensemble. De plus, Dassault et BAE Systems participent à la conception de l'avion du futur (*Future Combat Aircraft System*), qui est prévu d'ici les années 2030, bien que les décisions semblent lointaines.¹²

La France et la Grande-Bretagne ont souligné leur volonté de maintenir cette coopération dans le domaine de la défense malgré la décision de la Grande-Bretagne de quitter l'Union européenne. Cependant, des représentants de Paris ont reconnu que Londres pourrait être tentée de renforcer encore son intégration industrielle avec les États-Unis, et qu'un Brexit conclu à l'issue d'âpres négociations, en l'absence d'un accord sur les futures relations avec l'Union, pourrait nuire aux relations franco-britanniques dans le domaine de la défense.

Lorsque le nouveau président français se penchera sur les futures options de défense, l'Allemagne et la Grande-Bretagne pourraient se montrer tous deux enclins à renforcer leur coopération avec la France. Cependant, chacun de ces partenariats présente des incertitudes.

NOTES DE BAS DE PAGE :

- (1) <https://www.sipri.org/sites/default/files/Trends-international-arms-transfers-2016.pdf>
- (2) <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/content/download/4927/72456/version/1/file/19.01.17-voeux%20ministre%20de%CC%81fense.pdf>
- (3) Entretien avec l'auteur, 2 mars 2017
- (4) Entretien téléphonique avec l'auteur, 1er mars 2017
- (5) Entretien téléphonique avec l'auteur, 1er mars 2017
- (6) Entretien avec l'auteur, 22 février 2017
- (7) Entretien avec l'auteur, 6 mars 2017
- (8) <http://www.janes.com/article/68977/germany-proposes-using-excess-a400m-transport-for-multinational-wing>
- (9) <https://www.ft.com/content/41a2e1ca-fafa-11e6-bd4e-68d53499ed71>
- (10) Lorsque la France et la Grande-Bretagne ont demandé à utiliser des avions du système aéroporté de détection et de contrôle de l'OTAN pour mener la campagne aérienne de 2011 en Libye, l'Allemagne, qui s'était abstenue de participer à cette opération autorisée par les Nations unies et l'OTAN, a refusé de permettre aux équipages allemands de prendre les commandes de ces appareils.
- (11) <http://www.france-allemande.fr/article9346.html>
- (12) <https://www.gov.uk/government/news/uk-france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-co-operation>



CONCLUSION

ET MAINTENANT ?

OPTIONS ET RECOMMANDATIONS

À CHACUN SA PLACE

Le prochain président français héritera d'une armée couronnée de succès, mais sollicitée à l'excès et qui a de toute urgence besoin de fonds supplémentaires pour mener à bien ses missions actuelles et remplacer ses équipements vieillissants. Si les principaux candidats sont tous d'accord sur la nécessité de maintenir une capacité et une industrie de défense (y compris l'arme de dissuasion nucléaire) indépendantes, leurs positions divergent énormément sur l'importance à accorder à la coopération européenne en matière de défense et sur le cadre institutionnel à utiliser.

Le vainqueur devra décider si la France peut faire cavalier seul en matière de défense, une politique qui aura un coût élevé pour le contribuable; dans quelle mesure la France doit coopérer avec ses partenaires européens pour partager les coûts et la charge politique

et militaire, que ce soit au sein de l'Union européenne, au niveau bilatéral ou via l'OTAN; il devra, enfin, trouver le meilleur moyen de mettre à profit les capacités de défense françaises dans le cadre d'un « grand marché » élargi avec l'Allemagne sur l'avenir de l'UE - en échangeant des garanties en matière de sécurité contre le consentement de l'Allemagne à partager davantage le risque financier dans la zone euro et à adopter une politique économique plus expansionniste.

Paris doit réexaminer dans quelle mesure son intérêt national correspond ou se superpose à une définition collective de l'intérêt européen. Les dirigeants français ont souvent éludé cette question en agissant comme si le rôle de l'UE consistait seulement à être une France élargie, en pensant que l'Allemagne s'alignerait sur eux par culpabilité et que les « petits pays » finiraient par faire ce qu'on leur disait.

« Nos analyses stratégiques et de sécurité coïncident de plus en plus », indique Philippe Étienne, l'ambassadeur de France à Berlin. « La défense est peut-être la politique la plus importante pour relancer le soutien à l'intégration européenne. »¹

Si le terrorisme djihadiste constitue effectivement la menace la plus immédiate en termes de pertes humaines, de dégâts économiques et d'instabilité politique, l'effondrement de la zone euro et, dès lors, de l'UE - en raison de positions nationales incompatibles ou de la montée de forces populistes europhobes - mettrait certainement encore plus en péril les intérêts stratégiques de la France.

Le candidat centriste à l'élection présidentielle de 2017, Emmanuel Macron, a établi un lien entre ces risques dans un discours sur la politique de défense prononcé en mars 2017. « L'idée européenne est née des drames du siècle passé, et c'est un projet de paix et de prospérité profondément inédit. Mais aujourd'hui, ce projet, le pilier de notre stratégie internationale et de sécurité depuis soixante ans, est profondément ébranlé, par le Brexit, par la crise des réfugiés et par le doute qui naît dans nombre de nos populations ou chez nombre de nos partenaires à un moment où, pour la première fois sans doute, nombre de dirigeants internationaux souhaitent profondément l'affaiblissement de l'Europe. Les citoyens ne sont plus assurés que l'Europe peut les défendre. Nous sommes à la croisée des chemins entre le vide stratégique et une affirmation de puissance sur le plan international. »²

Pourtant, les Français ne sont pas sûrs de ce qu'ils veulent vraiment faire avec l'UE dans le domaine de la défense.

« La France a un discours ambigu sur l'Europe », explique Bruno Tertrais, directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique. « Les Français se plaignent de faire le sale boulot de l'Europe, mais ils apprécient la rapidité et la souveraineté d'une action indépendante. C'est une contradiction inhérente à la culture française en matière de sécurité. »

« La deuxième contradiction inhérente est la dichotomie entre ce que nous faisons avec nos plus proches alliés sur le terrain - les États-Unis et la Grande-Bretagne - et notre volonté à agir dans un contexte européen », déclare Tertrais. « De toute évidence, l'armée préfère avoir à faire avec les Américains et les Britanniques lors de ses opérations. C'est avec eux qu'il est le plus facile de travailler. »

« Toutefois, le désastre syrien [en 2013] a validé le discours traditionnel français, selon lequel au bout du compte, dans certaines situations, on ne peut pas faire confiance aux États-Unis. Mais quel autre choix avons-nous ? Si on ne travaille pas avec les États-Unis ou le Royaume-Uni, avec qui travailler ? »³

L'un des handicaps de la France dans le cadre de la coopération au sein de l'UE en matière de politique étrangère et de défense est le mépris persistant d'une grande partie de son establishment politique et diplomatique pour les États membres de taille modeste, appelés « les petits pays ». Jacques Chirac avait illustré

ce mépris lorsqu'il avait réprimandé comme des enfants les pays d'Europe centrale et orientale qui avaient signé une lettre conjointe exprimant leur soutien pour les États-Unis dans la guerre de 2003 avec l'Irak, en déclarant lors du sommet européen qu'ils avaient « manqué une bonne occasion de se taire ».

L'objectif de créer un directoire composé des grandes puissances de l'UE est l'une des constantes de la diplomatie française, qui s'oppose sur ce point à l'Allemagne, plus attentive aux petits partenaires européens, tant pour des raisons historiques que dans

un souci de contrer l'influence excessive de la France. Certains, à Paris, guettent désormais l'occasion, dans le cadre de la coopération européenne en matière de défense, de créer un tel noyau dur sans les pénibles Britanniques. En mars 2017, le président François Hollande a invité les chefs d'État allemand, italien et espagnol dans l'imposant château de Versailles du roi Louis XIV afin de discuter de cette possibilité. La Pologne, dont l'armée est l'une des plus vastes et les plus efficaces d'Europe, n'a pas été invitée, à la suite de l'annulation d'un accord visant à acheter des hélicoptères français.



Compte tenu de l'environnement stratégique instable, Paris aura toujours besoin de l'OTAN pour assurer sa défense territoriale de l'Europe, qui la protège d'une Russie révisionniste et réarmée, et maintiendra ainsi le continent sous le parapluie nucléaire américain. La France a aussi besoin de relations bilatérales coopératives avec les États-Unis, afin de combattre les groupes djihadistes au Moyen-Orient et en Afrique et de contenir la Chine.

« Y a-t-il des circonstances dans lesquelles nous serions obligés de défendre nos propres intérêts sans alliés au Moyen-Orient ou en Europe de l'Est ? Non. Y a-t-il des endroits où nous agirions seuls, au Mali ou en République centrafricaine ? Oui », indique Tertrais, qui perçoit en France des signes de contagion de la « fatigue interventionniste » américaine et britannique.

La description de l'OTAN faite par le président américain Donald Trump, qui la qualifie d'« obsolète », et sa remise en cause des garanties américaines de protection de ses alliés qui ne financent plus leur propre sécurité, pourraient aider la France à convaincre l'Allemagne et ses autres alliés européens de prendre plus au sérieux la défense et de fournir davantage de capacités militaires. L'imprévisibilité de Trump a également suscité des débats, notamment à Varsovie, et, plus discrètement, à Berlin, sur la nécessité pour l'Europe de disposer de sa propre force nucléaire de dissuasion.

Si cela ne devrait pas remettre en question la doctrine nucléaire affichée de la France, selon laquelle sa force de dissuasion est « strictement limitée à la défense de ses intérêts vitaux, dans des circonstances extrêmes d'autodéfense »⁴, cette situation pourrait, à terme, conduire certains à déclarer que l'intégrité de l'UE est l'un des intérêts essentiels de la France. En 2006, lors d'un discours sur la politique nucléaire, le président Chirac avait déclaré : « La perception de ces intérêts évolue au rythme du monde, marqué par l'interdépendance croissante des pays européens et par la mondialisation. »⁵

La France faisait partie des pays qui ont veillé à ce qu'un passage légitimant la dissuasion nucléaire figure dans le communiqué d'un sommet de l'OTAN organisé en juillet 2016 à Varsovie.

De nombreux stratèges pensent que la grande priorité du nouveau président français devrait être de réduire le nombre de missions des forces armées, notamment en mettant fin à l'état d'urgence, en retirant les soldats des rues et en confiant à la police, à la gendarmerie et à la toute jeune garde nationale les missions de l'Opération Sentinelle, de réassurance et de sécurité intérieure. Il pourrait s'agir d'une « victoire rapide » pour le nouveau chef de l'État, qui pourrait néanmoins se retourner contre lui en cas de nouvel attentat terroriste, ce qui est très probable. Le nouveau président devra également revoir la gestion des services de renseignement national et extérieur de la France, afin d'assurer une meilleure coordination entre eux.

QUATRE OPTIONS

A des fins d'analyse, il est possible de classer les options stratégiques de la France en quatre grands volets, qui ne sont pas totalement incompatibles entre eux, mais qui reflètent des priorités différentes, en fonction de l'objectif visé :



1) LE « CAVALIER SEUL » :

La vision gaulliste traditionnelle, également défendue à l'extrême droite par le Front national, veut que la France soit une puissance indépendante, à équidistance de Washington et de Moscou et non limitée par des alliances européennes ou autres.

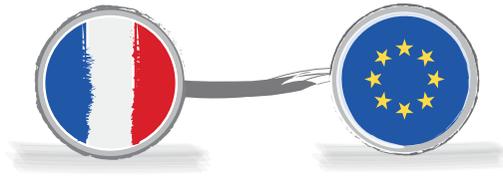
Dans les faits, cela correspond, à peu de choses près, à la manière dont la France conduit actuellement sa politique de défense, nonobstant ses engagements dans l'UE, l'OTAN et vis à vis de ses partenaires bilatéraux tels que la Grande-Bretagne, l'Allemagne et d'autres. Les principaux avantages d'une telle vision sont la liberté d'action pour le président, l'absence d'entraves aux interventions extérieures et la préservation de l'écosystème de l'industrie militaire nationale.

Malgré un éloignement très progressif de la tradition pacifiste d'après-guerre de l'Allemagne, nombre de dirigeants français et occidentaux

pensent qu'il faudra une génération pour changer la culture stratégique des Allemands. « Ils ne participeront pas au premier assaut », déclare un haut responsable de l'OTAN.

La candidate du Front national à la présidentielle, Marine Le Pen, a déclaré qu'elle retirerait la France du commandement militaire intégré de l'OTAN et chercherait à négocier sa sortie de la zone euro et de l'espace Schengen de libre circulation, avant de soumettre à un référendum le maintien de la France dans l'UE. Elle a également fait part de sa volonté de renforcer la coopération de la France avec la Russie, notamment dans le cadre de la lutte contre le terrorisme djihadiste.

La plupart des stratèges affirment qu'au XXI^{ème} siècle, la France ne peut se permettre ni financièrement, ni militairement de faire cavalier seul et doit ancrer plus solidement sa politique de défense dans une coopération européenne.



2) « TOUT À L'EUROPE » (UNION EUROPÉENNE DE LA DÉFENSE) :

Les politiques et stratégies français les plus pro-européennes, principalement regroupés autour d'Emmanuel Macron et du Parti socialiste de Benoît Hamon, prônent une Union européenne de la défense à part entière, dotée d'un corps commun de garde-frontières et de garde-côtes, de financements communs, d'un marché de défense commun, de ressources et de processus décisionnels collectifs.

Leur souhait est de lancer dès cette année une coopération structurée permanente (PESCO en anglais) dans le cadre des dispositions du traité, afin de permettre aux groupes de pays qui le veulent et le peuvent d'avancer.

Si personne n'envisage d'entrer en guerre par un vote à la majorité qualifiée, les partisans du renforcement des structures et des capacités de défense de l'UE affirment que les intérêts des pays européens sont tellement entrelacés que des solutions nationales n'ont plus de raison d'être. Selon eux, l'Europe doit prendre en main sa propre défense, car les États-Unis ont d'autres priorités, comme l'a prouvé leur ancien président, Barack Obama, en manifestant son intention de se tourner vers l'Asie et en refusant

toute intervention militaire en Syrie, et sont de moins en moins fiables sous Trump. L'UE doit avoir les moyens d'agir, notamment dans son arrière-cour du sud, lorsque l'OTAN décide de ne pas le faire.

Ils affirment qu'un effort de défense commun européen encouragera les pays réticents à revoir leurs budgets militaires à la hausse et à les dépenser plus efficacement. D'après une étude menée par le McKinsey Global Institute en vue de la Conférence de sécurité de Munich de 2017, une mise en commun des marchés de la défense pourrait permettre de réduire jusqu'à 30 % les dépenses d'armement des nations européennes. Selon cette étude, coordonner les achats et diminuer le nombre de systèmes d'armement et de fournisseurs pourrait libérer près de 11 milliards d'euros par an en vue d'un réinvestissement à long terme, voire plus si les dépenses de défense augmentent.⁶

À la demande de la France, la stratégie globale de sécurité de l'UE a fixé l'objectif d'une « autonomie stratégique européenne », ouvrant, en principe, la voie à une industrie de la défense transfrontalière, rationalisée et plus

intégrée. L'Agence européenne de défense (AED), institution de l'UE créée en 2004 mais bridée par la résistance britannique, a dressé la liste des grandes capacités que les pays européens devraient développer ou acquérir ensemble en priorité.

Certains projets européens communs ont déjà été lancés, notamment un commandement européen du transport aérien permettant aux plus petits pays d'acheter l'utilisation partagée d'avions de transport militaire.

L'une des principales exigences françaises est d'augmenter les fonds européens pour la recherche et le développement, l'acquisition d'armes et les opérations militaires UE. De nombreux politiques et haut fonctionnaires voient cela comme un moyen de contourner

la règle européenne limitant le déficit budgétaire fixé à 3% du produit intérieur brut, que la France a dépassé à maintes reprises. Vu de Berlin, cela ressemble à une tentative de faire payer l'Allemagne pour les interventions françaises à l'étranger, ainsi qu'à un moyen détourné d'introduire des « euro-obligations », c'est-à-dire des emprunts conjoints visant à financer les acquisitions d'armes, ce qui serait inadmissible pour des Allemands financièrement conservateurs.

L'ancien ministre français de l'économie, Thierry Breton, a reçu un certain soutien à Paris, en suggérant en 2016 la création d'un fonds européen de la défense. Ce fonds profiterait des faibles taux d'intérêt et de liquidités abondantes pour émettre des obligations à long terme en vue de rembourser une dette



publique équivalant au montant dépensé dans le domaine de la défense depuis la création de la zone euro et de financer les futurs achats d'armement. Par hasard, cette mesure réduirait la dette publique française de 96 % à 61 % du PIB - soit quasiment le niveau fixé par les règles budgétaires de l'UE.⁷

Les pays les plus enthousiastes à l'idée d'ancrer la coopération européenne de défense dans une structure UE sont ceux qui craignent d'être exclus des décisions sur la politique étrangère et de sécurité, tels que l'Italie et l'Espagne - en première ligne de la crise migratoire de l'Europe -, mais aussi la Belgique, les Pays-Bas ou le Portugal. « Indéniablement, l'Italie espère que la méthode choisie sera une coopération ouverte et transparente, cohérente avec le mécanisme PESCO fondé sur le traité (actuellement testé en vue de servir de socle à une initiative quadripartite impliquant également l'Espagne) », explique Roberto Menotti, expert en défense européenne à l'Institut Aspen Italia.⁸

Toutefois, même sans l'obstruction britannique, une Union européenne de la défense devra surmonter de redoutables obstacles. Créée après le rejet, par l'Assemblée nationale française, d'une proposition de Communauté

européenne de défense en 1954, l'Union européenne est par nature une initiative civile qui exerce un « *soft power* » (puissance douce), mais qui reste mal à l'aise à l'idée d'assurer une sécurité « dure ». « L'UE peut mener des opérations civiles et militaires, des interventions de secours en cas de catastrophe, des actions d'aide au développement et de renforcement des institutions, mais sa structure institutionnelle supranationale, lourde et fondée sur le droit, n'est pas adaptée aux situations de conflit. Il y a quelque chose dans l'ADN de l'UE qui la rend inadaptée », indique l'ancien conseiller britannique à la sécurité nationale Peter Ricketts, qui a négocié bon nombre des documents fondamentaux sur la coopération OTAN-UE.

« Les autres ne veulent pas d'une défense dirigée par la France. Dans les faits, c'est ce que la France fait un peu, mais on ne souhaite pas l'officialiser, de la même manière que personne n'a accepté officiellement la domination allemande en matière économique », explique Nicole Gnesotto, ancienne directrice de l'Institut d'études de sécurité de l'UE (EUISS) et aujourd'hui présidente du conseil d'administration de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).⁹



3) BILATÉRALISME EUROPÉEN :

Compte tenu des obstacles institutionnels et des procédures lourdes de l'UE, nombreux sont ceux, en France, qui souhaiteraient privilégier les accords bilatéraux de coopération avec ses principaux alliés européens, à savoir l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Les projets de défense seraient ouverts à d'autres partenaires (comme l'Italie, l'Espagne ou la Suède) souhaitant y participer et apporter des fonds, mais la base serait de recourir à des accords intergouvernementaux conclus hors du cadre UE au lieu d'utiliser les dispositions du traité relatives à la coopération structurée permanente.

« La France devrait souligner clairement que la défense européenne n'a rien à voir avec l'UE », explique Cyrille Bret, haut fonctionnaire de l'industrie de la défense et professeur agrégé à Sciences-Po. « Les menaces à la souveraineté ne peuvent être traitées que par l'État souverain, et pas à 27 ou à 28. Personne n'est prêt à mourir pour Bruxelles. »¹⁰

Selon Bret, la France a besoin d'un réseau d'alliances afin de poursuivre sa coopération militaire avec la Grande-Bretagne « si le

Royaume-Uni y est disposé », de coopérer avec l'Allemagne malgré l'aversion de celle-ci pour les opérations de combat et les divergences sur les restrictions aux exportations, et de préserver sa relation avec les monarchies arabes sunnites qui lui ont apporté des contrats lucratifs et les avantages stratégiques d'une base dans le Golfe à Abou Dabi.

La coopération bilatérale avec la Grande-Bretagne est déjà florissante dans le secteur militaire, avec une task-force expéditionnaire conjointe composée de près de 10 000 soldats d'unités des deux pays qui devrait être bientôt déclarée opérationnelle. Cette force risque d'avantage de servir au combat que la brigade franco-allemande créée en 1987 et intégrée en 1993 dans « l'Eurocorps », mais qui n'aura joué qu'un rôle secondaire de formation et de maintien de la paix au Kosovo et en Afghanistan.

Maintenir un lien entre la Grande-Bretagne et la sécurité et la défense européennes sera un défi majeur à relever après le Brexit. Jean-Dominique Giuliani, président de la Fondation Robert Schuman à Paris, a proposé un traité trilatéral de défense mutuelle entre la France, l'Allemagne

et la Grande-Bretagne, qui engagerait les trois pays à respecter les objectifs de l'OTAN en matière d'équipements et de dépenses de défense, ainsi qu'à s'apporter assistance mutuelle et à coopérer militairement.¹¹

Une telle approche pourrait s'avérer utile une fois que la Grande-Bretagne aura conclu ses négociations de sortie de l'UE, et des travaux sont déjà en cours au sujet d'une future relation. Toutefois, ni Paris ni Berlin ne voudront récompenser Londres avec un traité de défense avant que cette dernière ne s'engage à payer la facture du divorce et à accepter les conditions de sa sortie de l'Union.

Comme les pantalons pattes d'éléphants ou la veste Nehru, la coopération bilatérale avec l'Allemagne est revenue à la mode, près de 25 ans après l'échec de la première grande tentative franco-allemande d'intégration en matière de défense. Joachim Bitterlich, conseiller diplomatique et sur l'Europe du chancelier Helmut Kohl pendant près de 10 ans, se rappelle comment Kohl, le président français François Mitterrand et leurs conseillers avaient étudié les compromis envisageables au début des années 1990, après le traité de Maastricht, qui auraient pu rationaliser les marchés de la défense.

« Les Français voulaient rejoindre le consortium qui fabriquait l'Eurofighter. L'une des idées était un appel d'offres conjoint, avec un seul vainqueur », explique Bitterlich. « Les Français avaient indiqué qu'ils maintenaient artificiellement en vie leur char Leclerc et qu'ils achèteraient des Leopard 2 allemands

si l'Allemagne leur achetait des véhicules de transport des troupes. Kohl et Mitterrand pensaient tous deux que ce compromis était la seule solution. Ensuite, il y a eu une cohabitation au pouvoir en France et [le Premier ministre gaulliste Édouard] Balladur a rejeté ces idées. Il était sous l'influence de Dassault, qui voulait fabriquer son propre avion de chasse. Kohl a réessayé avec Chirac, mais ce dernier n'a rien voulu savoir. »¹²

Néanmoins, d'après Bitterlich, les perspectives de projets bilatéraux en matière de défense pourraient s'éclaircir à présent que Berlin commence à réaliser que sa propre sécurité est en jeu en Afrique du Nord et au Sahel. Dès que possible, cette collaboration devra être étendue à la Pologne, dans le cadre du « Triangle de Weimar ». Cela nécessitera toutefois un esprit plus coopératif que celui affiché par le gouvernement nationaliste polonais depuis son entrée en fonction en 2015.

Si, publiquement, les responsables allemands se montrent polis, nombre d'analystes d'outre-Rhin s'interrogent sur les motivations de la France et craignent que les forces armées allemandes ne soient entraînées dans des expéditions risquées dans les anciennes colonies françaises en Afrique.

« La France est très à l'aise dans son rôle de dispensatrice de sécurité militaire. Ce n'est pas le cas de l'Allemagne. Par exemple, au Mali ou en Syrie, les Français combattent. Pas nous », déclare Jana Puglierin, du Conseil allemand pour les relations étrangères (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*). « Nous les

aidons et nous les encourageons. Parfois, nous pensons qu'ils vont trop loin. Indéniablement, l'Allemagne est un partenaire réticent lorsqu'il s'agit du Sud. »¹³

Son confrère Christian Moelling prévient que des projets de marchés conjoints pourraient n'être qu'un gaspillage. « Les Français subventionnent eux-mêmes leur industrie. DCNS et Dassault doivent rester nationaux. Ils font partie de « l'État profond ». D'après l'Allemagne, bien que nous consacrons 1,2 % du PIB à la défense, nous répondons aux exigences relatives aux capacités de l'OTAN. Nous sommes l'un des trois principaux fournisseurs de sécurité. »¹⁴

Le problème avec le bilatéralisme est que les autres pays européens sont moins incités à prendre des mesures pour améliorer leur défense ou contribuer à l'effort commun, et l'Allemagne, dernier grand partenaire de défense de la France dans l'UE après le Brexit, pourrait bien insister sur un renforcement de la coopération dans le cadre de la PESCO.

« Pour la France, le véritable problème, c'est l'hégémonie allemande dans l'UE. L'enjeu pour les Français est de trouver comment asseoir leur

puissance sur la scène militaire et diplomatique de manière à contrebalancer l'hégémonie économique allemande », explique un ancien diplomate de l'un des plus petits États de l'UE, qui s'exprime sous couvert d'anonymat. « Tout ce que nous demandons, c'est d'inscrire notre armée dans une cause européenne plus large. Si la France donne la priorité à sa coopération avec la Grande-Bretagne, elle ne deviendra jamais une puissance militaire hégémonique en Europe. »

Selon Jonathan Eyal, directeur international du Royal United Services Institute, un groupe de réflexion britannique, la France cherchera à maximiser son influence en se positionnant comme le pivot d'un réseau de partenariats de défense bilatéraux, au lieu de passer par les institutions de l'UE. « Sur les questions de défense, domaine dans lequel la suprématie de la France en Europe est incontestée, Paris peut se servir de ses liens uniques avec la Grande-Bretagne pour devenir le point d'entrée du Royaume-Uni en Europe, sans couper son cordon ombilical avec l'Allemagne sur les questions politiques et économiques de la zone euro. »¹⁵



4) RENFORCER LE PILIER EUROPÉEN DE L'OTAN :

De nombreux partenaires européens de la France privilégieraient l'OTAN, et non l'UE, comme cadre pour renforcer la coopération et les capacités européennes en matière de défense.

La Pologne et les États baltes et d'Europe centrale préféreraient voir les efforts de défense européens passer par l'OTAN, tout comme les pays nordiques (Suède et Finlande), bien qu'ils ne fassent pas partie de l'alliance. En effet, ils souhaitent éviter la duplication des structures de commandement et des institutions, mais surtout maintenir le lien avec les États-Unis d'Amérique, qu'ils considèrent tous comme leur principal protecteur contre la Russie. Bon nombre d'entre eux voient également en les États-Unis une puissance hégémonique plus lointaine et plus bienveillante que la France.

En outre, d'après certains stratèges allemands, l'OTAN serait la meilleure option pour renforcer les capacités de défense européennes. « Le concours de beauté entre l'OTAN et l'UE est derrière nous. Désormais, tout le monde est pragmatique, mais les Français gardent leurs

œillères idéologiques », indique Karl-Heinz Kamp, de l'Institut fédéral allemand des hautes études de sécurité (BAKS).¹⁶

Toutefois, quasiment personne, en France, ne soutient l'idée d'investir davantage dans l'aile européenne de l'OTAN, essentiellement en raison de l'héritage gaulliste qui subsiste dans tous les grands partis français et au sein de la fonction publique.

« L'OTAN, c'est comme le système solaire. Toutes les planètes tournent autour du soleil. Nous tenons beaucoup à l'autonomie stratégique européenne », déclare un haut fonctionnaire français.

Pascale Andréani, qui était l'ambassadrice de France à l'OTAN lors de son retour dans le commandement militaire intégré, explique : « Quand la France a réintégré l'OTAN, il y avait toujours un espoir de construire le pilier européen. Aujourd'hui que le Royaume-Uni quitte l'UE, je ne pense plus une seule seconde que cela pourrait se produire. »¹⁷



L'un des rares partisans français d'une concentration des efforts de défense européens sur l'OTAN est l'ancien ministre des affaires étrangères, Hubert Védrine, un cacique de l'école réaliste devenu de plus en plus sceptique sur l'UE. Védrine, qui a donné la bénédiction socialiste au retour de la France dans le commandement militaire de l'Alliance, explique que les Européens sont incapables de se défendre sans les États-Unis et l'OTAN, et qu'ils devraient se garder de créer des illusions.

« Créer le pilier européen de l'alliance, oui, c'est faisable, ou tout au moins, cela vaut la peine d'essayer, pour avoir une force d'intervention extérieure qui permettrait à la France de ne plus être seule comme elle l'a été au Mali. C'est ambitieux, mais pas utopique. Nouer une coopération industrielle serait également très profitable. Mais imaginer qu'une défense intégrée européenne nous permettra de tout gérer nous-mêmes, non ! C'est vendre aux gens du rêve qui, demain, débouchera encore une fois sur des désillusions », a déclaré Védrine dans une interview sur France Inter.¹⁸

DES ŒUFS DANS TOUS LES PANIERS

D'après un sondage mené auprès de 235 acteurs de la sécurité internationale, principalement en France et dans les pays de l'UE, près de deux tiers d'entre eux estiment que le prochain gouvernement français devrait axer sa politique de sécurité et de défense sur la lutte contre le terrorisme sur le territoire national (32,8 % des personnes interrogées), au Moyen-Orient et en Afrique (14,9 % contre l'EI/Daech et 15,3 % contre Boko Haram). Les menaces posées par le changement climatique (15,3 %), la Russie (9,4 %) et les cyberattaques (8,5 %) arrivent loin derrière (voir l'annexe A).

La moitié des personnes interrogées pour ce sondage, réalisé par Friends of Europe en lien avec cette étude, pensent que la France devrait œuvrer pour renforcer la coopération européenne en matière de défense. 40 % préféreraient que cela se fasse dans le cadre de l'OTAN. Toutefois, parmi les participants français, 71 % privilégient une coopération européenne plus étroite en matière de défense, tandis que 12,5 % préfèrent une coopération militaire bilatérale avec l'Allemagne et 6,5 % seulement souhaitent une coopération renforcée dans le cadre de l'OTAN.

Heureusement, le prochain président français ne devra pas cocher qu'une seule case. Il devra toutefois décider de la quantité d'œufs qu'il souhaite mettre dans chaque panier.

« En réalité, les différentes options ne sont

pas totalement contradictoires, mais elles seront entremêlées. Il y aura un mélange des quatre », indique François Heisbourg, président de l'Institut international d'études stratégiques et du Centre de politique de sécurité de Genève et conseiller d'Emmanuel Macron sur les questions de défense. Les trois dernières options, en particulier, peuvent se renforcer mutuellement. Tout ce qui augmente les capacités militaires européennes, réelles plutôt que d'empiler les institutions et les processus de l'UE, rendra l'OTAN plus fort. Les États-Unis ne s'inquiètent plus depuis longtemps de l'idée d'une autonomie européenne de défense. Washington aimerait que l'Europe se prenne davantage en charge, mais ne se fait pas trop d'illusions.

De même, une plus grande coopération bilatérale ou multilatérale dans le domaine de la défense entre les grandes puissances européennes, la France et l'Allemagne, ainsi qu'entre la France et la Grande-Bretagne (une fois que cette dernière aura quitté l'Union), devrait profiter tant à l'UE qu'à l'OTAN. L'expérience suggère que les efforts de défense bilatéraux et les petits groupes de pays partageant les mêmes idées sont plus efficaces que de grandes institutions dans lesquelles une pluralité d'acteurs n'apporte pas grand-chose. Toutefois, l'intérêt politique à maintenir l'unité entre les 27 États membres restants de l'UE après le Brexit devrait inciter la France à mettre au moins une partie de ses œufs dans le panier de la PESCO.

Les Français devraient soutenir activement un fonds européen de R&D en matière militaire, ainsi qu'un fonds commun pour les marchés, afin d'encourager l'acquisition prioritaire des capacités figurant sur la liste de l'AED. Cette initiative pourrait être intéressante lorsque, par exemple, la France, l'Italie, la Belgique et la Finlande ont toutes besoin d'acheter au même moment un hélicoptère de combat aux spécifications similaires. Toutefois, les Français feraient bien de renoncer aux petits jeux comptables, comme tenter d'exclure leurs investissements de défense du calcul du déficit budgétaire ou utiliser la défense comme un motif déguisé d'annulation de leur dette. Il s'agit peut-être d'un moyen de pression politique, mais le seul effet sera d'agacer les Allemands. « Cette obsession de faire payer les Européens est toujours là. Elle est complètement irréaliste, mais elle revient sans cesse dans le débat public français », indique Tertrais.

Traditionnellement, lorsqu'il entre en fonctions, le nouveau président lance un grand réexamen de la stratégie de défense, quitte à réinventer la roue tous les cinq ans. Il serait peut-être plus judicieux, compte tenu de l'impulsion politique en faveur d'un renforcement de la coopération européenne en matière de défense, que les nouveaux gouvernements français et allemand élus en 2017, ainsi que la Haute représentante pour la politique étrangère et de sécurité commune et d'autres États membres capables et volontaires, élaborent un livre blanc conjoint définissant un nombre restreint d'objectifs réalisables en matière de défense commune - assortis d'un calendrier.

Ce livre blanc se fonderait sur l'évaluation consensuelle des menaces de la stratégie globale de sécurité de l'UE (quelles que soient les lacunes de ce document), ainsi que sur l'objectif déclaré adopté par les chefs d'État et de gouvernement de l'UE de parvenir à « l'autonomie stratégique européenne ». La France devra accepter le fait que cela implique de devenir plus dépendante, à terme, des plateformes de marchés et des systèmes d'armement acquis en commun. L'Allemagne, quant à elle, devra accepter que les pays participants puissent exporter des systèmes fabriqués conjointement selon les propres règles de chaque pays membre et que les capacités détenues ou utilisées conjointement soient mises automatiquement à la disposition des partenaires qui souhaitent les utiliser.

« Il ne faut pas avoir peur d'utiliser les institutions de l'UE et le traité, mais cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas également nous servir d'accords bilatéraux. Le pragmatisme doit nous permettre d'avancer »

Élisabeth Guigou

Présidente de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale

D'aucuns ont suggéré d'utiliser des « critères de convergence » semblables à ceux appliqués à l'union économique et monétaire, afin de faire pression sur les États membres pour qu'ils augmentent leurs dépenses de défense, notamment en matière d'équipements. Toutefois, ce genre de supervision bureaucratique n'a pas rencontré un franc succès dans la zone euro et est l'une des raisons de l'impopularité de Bruxelles. Cela ne risque pas d'être différent pour la défense.

Élisabeth Guigou, qui était conseillère du président Mitterrand sur les questions européennes et ministre déléguée aux affaires européennes lors du traité de Maastricht, au début des années 1990, a raison d'affirmer que les dirigeants de l'UE devront s'approprier la coopération européenne en matière de défense en organisant des sommets annuels pour évoquer les menaces de sécurité, élaborer une analyse stratégique commune et étudier l'avancement de leur convergence dans le domaine de la défense. « Il ne faut pas avoir peur d'utiliser les institutions de l'UE et le traité, mais cela ne signifie pas que nous ne pouvons pas également nous servir d'accords bilatéraux. Le pragmatisme doit nous permettre d'avancer », indique-t-elle.¹⁹

S'ils veulent que la coopération européenne en matière d'armement fonctionne mieux que par le passé, les gouvernements de l'UE

devront obliger leurs responsables militaires et leurs directions d'armement à se mettre d'accord sur des spécifications communes et un calendrier commun, et permettre en suite aux maîtres d'œuvre de sous-traiter en fonction des spécialisations, et non de critères politiques ou relatifs à l'emploi. Il s'agit d'un défi de taille qui nécessitera que le prochain président français accepte de croiser le fer avec les intérêts particuliers dans le complexe militaro-industriel, même lorsque, à l'instar de Dassault, ils possèdent des médias influents.

Une initiative de défense européenne conduite par la France doit être pensée sur le long terme et raisonnablement modeste. Il faut du temps pour constituer des capacités militaires et des forces prêtes au combat. Les budgets de défense ne grimperont pas du jour au lendemain, que ce soit suite à des pressions de la part de Trump ou à la perception de menaces accrues. Le nouveau président aura l'opportunité unique de mener la politique européenne de coopération en matière de sécurité dans le cadre d'un grand compromis avec le prochain gouvernement allemand, qui devra également prévoir le renforcement de la zone euro. Il ou elle devra néanmoins se garder de faire trop de promesses sur l'intégration européenne en matière de défense, au risque de livrer des résultats décevants dans un domaine crucial pour la sécurité des citoyens.

NOTES DE BAS DE PAGE :

- (1) Discours lors de la conférence « France and Germany, driving European defence », Berlin, 10 mars 2017
- (2) <https://en-marche.fr/article/emmanuel-macron-discours-sur-la-defence-programme-hotel-arts-et-metiers>
- (3) Entretien avec l'auteur, 7 février 2017
- (4) Déclaration du représentant de la France à la conférence du désarmement des Nations unies de 2015 ; http://www.un.org/en/conf/npt/2015/statements/pdf/main_france.pdf
- (5) <http://discours.vie-publique.fr/notices/067000234.html>
- (6) <http://www.politico.eu/article/eu-military-spending-cuts-study-news-trump-russia-mckinsey/>
- (7) https://www.lesechos.fr/11/01/2016/LesEchos/22104-005-ECH_thierry-breton-plaide-pour-un-fonds-europeen-pour-la-defence.htm
- (8) Entretien avec l'auteur, 20 février 2017
- (9) Entretien par courriel avec l'auteur, 22 mars 2017
- (10) Entretien avec l'auteur, 20 février 2017
- (11) <http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0405-reassurer-la-defence-de-l-europe-projet-de-traite-pour-la-defence-et-la-securite-de-l-europe>
- (12) Entretien avec l'auteur, 3 février 2017
- (13) Entretien avec l'auteur, 9 mars 2017
- (14) Entretien avec l'auteur, 9 mars 2017
- (15) Entretien avec l'auteur, 16 mars 2017
- (16) Entretien téléphonique avec l'auteur, 17 mars 2017
- (17) Entretien avec l'auteur, 6 février 2017
- (18) Interview sur la radio France Inter, 14 mars 2017
- (19) Entretien avec l'auteur, 3 mars 2017



ANNEX: WHAT OTHERS THINK

SURVEY ON FRANCE'S ROLE AS A EUROPEAN AND GLOBAL SECURITY ACTOR

ANNEXE : CE QUE PENSENT LES AUTRES

SONDAGE SUR LE RÔLE DE LA FRANCE COMME ACTEUR DE SÉCURITÉ EUROPÉEN ET MONDIAL

OVERVIEW

As part of this report on France's role as a European and global security actor, Friends of Europe conducted a survey exploring how senior security and defence stakeholders in France and beyond perceive France's position as a European and global security actor. The results of the survey complement findings from in-depth interviews, providing analysis and recommendations for the incoming French government on the country's future defence and security policy.

This survey consists of eight questions on topics including major priorities for the next French government for defence cooperation frameworks; procurement and arms export policies; France's policy towards Russia, Sub-Saharan Africa and the Middle East; and military spending. The survey was anonymous, requiring participants to indicate their sector (government, business, non-governmental organisation, international institution, media, business, or other), country of origin and country of residence. More than 200 senior security and defence stakeholders took part in the survey.

PRÉSENTATION

Friends of Europe a mené dans le cadre de ce rapport un sondage sur la perception des principaux acteurs de sécurité et de défense en France et au-delà de la France en tant qu'acteur de sécurité européen et mondial. Les résultats du sondage complètent les entretiens approfondis, fournissant une analyse et des recommandations au prochain gouvernement français sur l'avenir de la politique de défense du pays.

Ce sondage comprend huit questions sur des sujets comprenant le cadre de coopération militaire ; les politiques d'acquisition d'armement et d'exportation ; la politique étrangère française sur la Russie, l'Afrique subsaharienne et le Moyen Orient ; et les budgets de défense. L'enquête était anonyme, demandant aux participants d'indiquer leur secteur (gouvernement, think-tank ou milieu universitaire, organisation non gouvernementale, organisation internationale, médias, industrie ou autre), pays d'origine et pays de résidence. Plus de 200 participants ont répondu.

Which sector do you work in?

Dans quel secteur travaillez-vous ?

Most participants in the survey work in government: 42.1% of participants in civil functions, and 8.5% in the military. Nearly a quarter of the participants (23.8%) work for a think-tank or in academia and 17% in international institutions. The remainder – less than ten per cent – works for NGOs (3%), business (3%), the media (1.7%) or elsewhere (0.9%).

La majorité des sondés travaillent au gouvernement: 42,1% aux fonctions civiles et 8,5% aux fonctions militaires. Près d'un quart des sondés (23,8%) travaillent pour un think-tank ou dans le milieu universitaire et 17% dans les institutions internationales. Le reste - moins de dix pour cent - travaille dans le secteur des ONG (3%), dans l'industrie (3%), dans les médias (1,7%) ou ailleurs (0,9%).

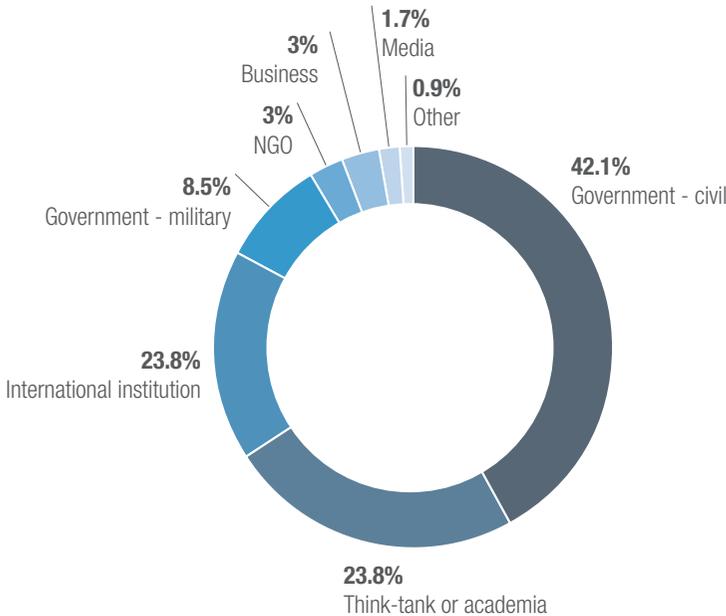


Figure 1 Sector
Secteur

What is your country of origin?

Respondents come from 47 countries. Figures 2 and 3 displays these countries in seven categories:

- France
- North America (Canada and the United States)
- European Union (except France and the United Kingdom)
- United Kingdom (counted separately due to its impending departure from the EU)
- Asia
- Africa
- Elsewhere (Australia; New Zealand; and non-EU European countries, including those in wider geographical Europe, such as Azerbaijan, Russia and Turkey):

De quel pays êtes-vous originaire ?

Les sondés sont originaires de 47 pays. Les figures 2 et 3 présentent ces pays regroupés en sept catégories, listées ci-dessous.

- France
- Union européenne (excepté France et Royaume-Uni)
- Amérique du Nord (Canada et États-Unis)
- Royaume-Uni (compté séparément en raison de son départ imminent de l'UE)
- Asie
- Afrique
- Ailleurs (Australie, Nouvelle-Zélande et pays européens non membres de l'UE, y compris ceux de l'Europe géographique plus large, comme l'Azerbaïdjan, la Russie et la Turquie)

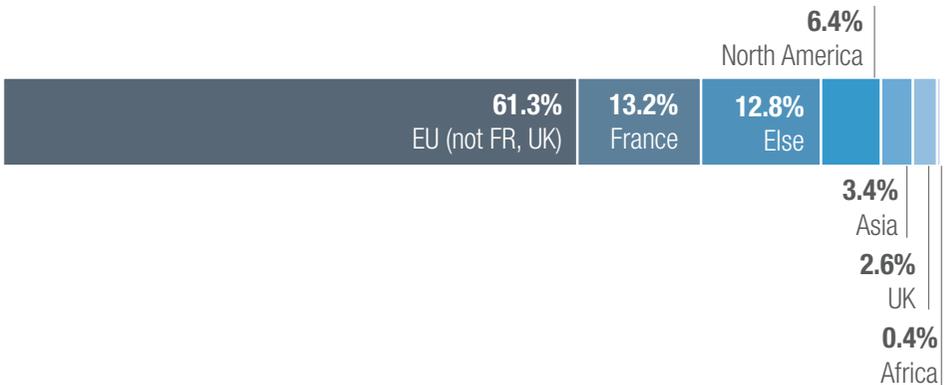


Figure 2 Country of origin
Pays d'origine

What is your country of residence?

Respondents live in 51 countries, and we put these into the same seven categories as for Figure 2.

Dans quel pays résidez-vous actuellement ?

Les sondés vivent actuellement dans 51 pays, classés dans les mêmes sept catégories, mentionnées ci-dessous (voir figure 2).

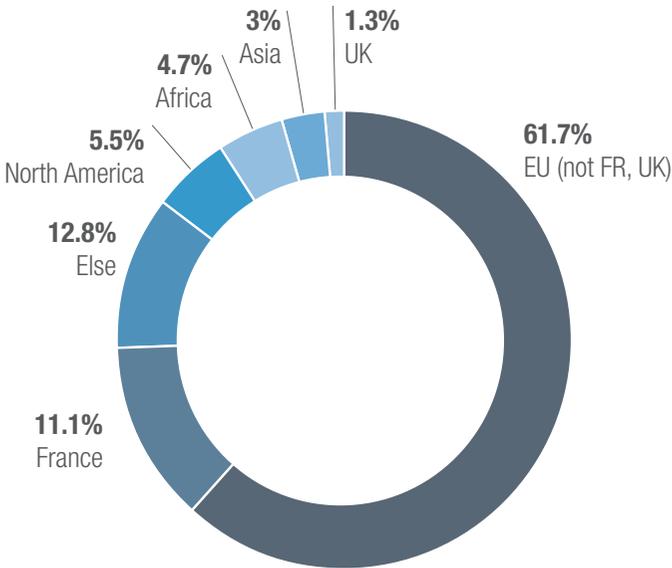


Figure 3 Country of residence
Pays de résidence

Which threats should the next French government focus on?

In the first question, survey participants were asked to rank in order of importance (where 1 means the most important and 6 the least important) the following as threats to France: Daesh ('Islamic State' or 'ISIS'); domestic terrorism; cyber threats; risks linked to climate change; Russia; and Boko Haram. They could also add another threat.

The greatest number of participants concluded that 'domestic terrorism' should be France's top priority threat, whereas Boko Haram is considered to be the least important threat to France. Perception of Daesh, Russia and climate change as threats to France are almost evenly spread across the range (Figure 4).

15.3% of participants offered individual comments highlighting threats from the economic and social situation in France, migration, the emergence of ghetto suburbs and the poor integration of immigrants, the surge of the far-right and of populism, and the risk of disintegration of the EU. Among geostrategic threats, several thought Middle East conflicts and the rise of China should be added to the list.

Quelles seront les principales menaces pour la France ?

La première question demandait aux sondés de classer par ordre d'importance (où 1 signifie le plus important et 6 le moins important) les éléments suivants en tant que menaces pour la France: Daesh ('État islamique'); terrorisme intérieur; menaces dans le cyberspace; risques liés au changement climatique; la Russie; et Boko Haram. Les sondés pouvaient également ajouter une autre menace.

La grande majorité conclut que le « terrorisme intérieur » est la menace prioritaire pour la France, et Boko Haram la moindre. La perception de Daesh, de la Russie et du changement climatique comme des menaces pour la France sont presque proportionnellement réparties sur la gamme (voir figure 4).

15,3% des sondés ont proposé des commentaires individuels mettant en évidence des menaces telles que la situation économique et sociale en France, l'immigration, l'émergence des banlieues ghettos et la faible intégration des immigrants, la flambée de l'extrême droite et du populisme et la désintégration de l'Union européenne. Parmi les menaces géostratégiques, plusieurs pensent que les conflits au Moyen-Orient et la montée en puissance de la Chine devraient être ajoutés à la liste.

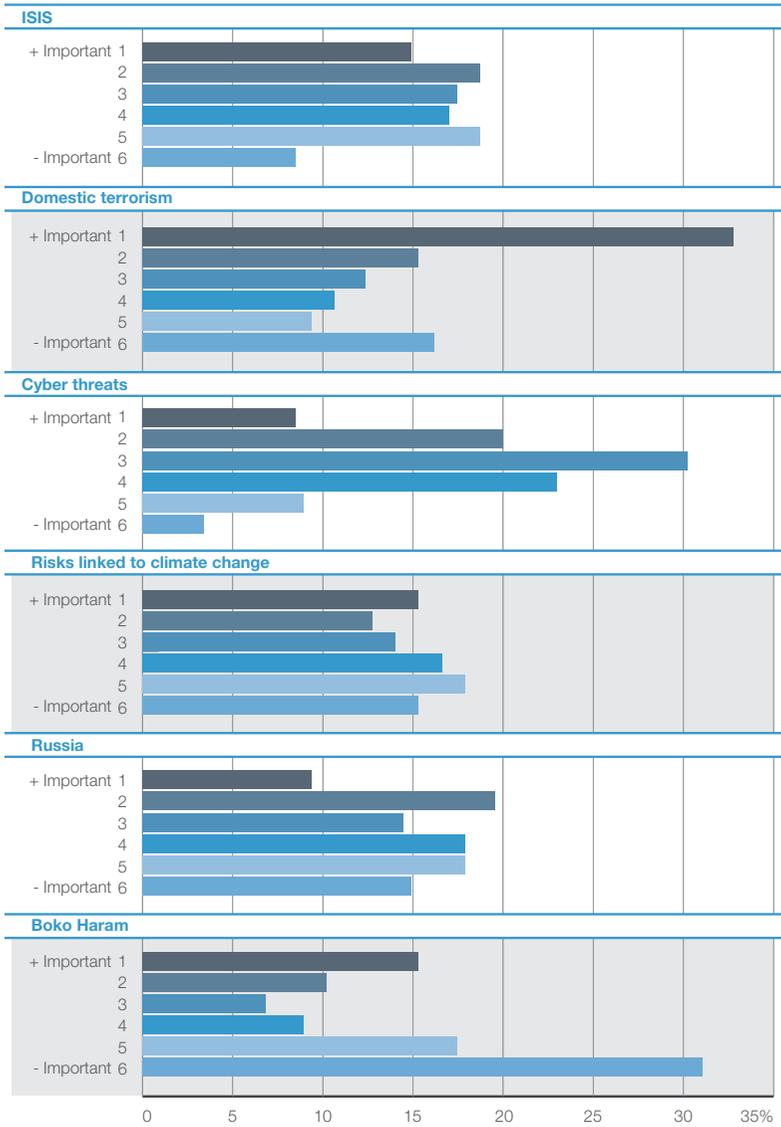


Figure 4 Which threats should the next French government focus on?

Quelles seront les principales menaces pour la France ?

Which kind of defence cooperation framework should the incoming French government prioritise?

Approximately half of the respondents (50.6%) suggest that France should prioritise European defence cooperation. A slightly smaller percentage (40%) says France should favour NATO defence cooperation. There is significantly greater support for multilateral defence cooperation in comparison to bilateral defence cooperation frameworks with Germany (6%), the UK (2.1%) and the US (0.4%). A tiny percentage (0.9%) was in favour of a strictly national defence policy (see Figure 5).

Quel cadre de coopération doit-il avoir priorité ?

Presque la moitié des sondés (50,6%) suggèrent que la France doit privilégier la coopération européenne. Un pourcentage légèrement inférieur (40%) pense que la France devrait favoriser la coopération au sein de l'OTAN. Le cadre de coopération multilatérale s'accroît considérablement par rapport aux cadres de coopération bilatérale avec l'Allemagne (6%), le Royaume-Uni (2,1%) et les États-Unis (0,4%). Seul un petit pourcentage (0,9%) pense que le prochain gouvernement français devrait accorder la priorité à une politique de défense strictement nationale (voir figure 5).

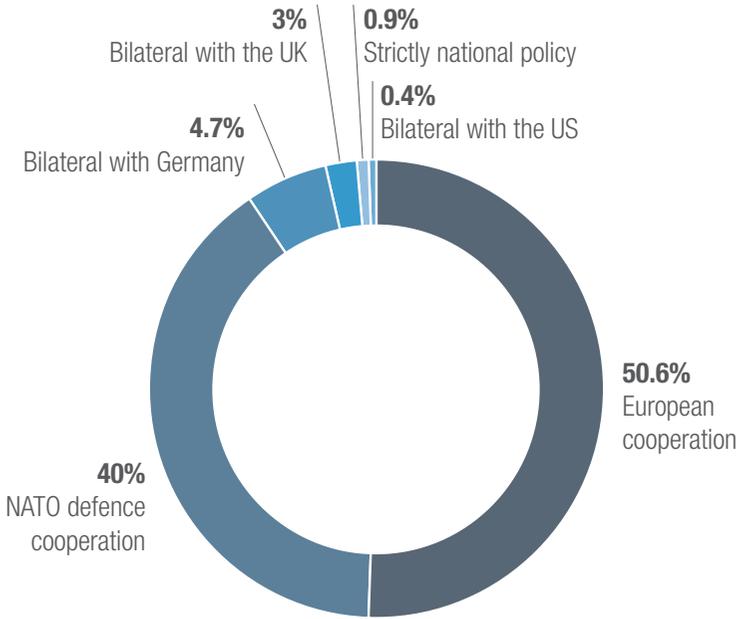


Figure 5 Which kind of defence cooperation framework should the incoming French government prioritise?
À quel cadre de coopération de défense la France devrait-elle donner la priorité ?

Among **French respondents** an overall majority (71%) favours giving priority to European defence cooperation, with only 6.5% in favour of NATO defence cooperation. 12.9% support bilateral defence cooperation with Germany and 9.7% would give priority to bilateral cooperation with the UK. None of the French respondents wanted bilateral defence cooperation with the US or a strictly national defence policy (see Figure 6).

Parmi les **sondés français** une majorité globale (71%) privilégie la coopération européenne et uniquement 6,5% sont en faveur de la coopération au sein de l'OTAN. 12,9% des sondés appuient la coopération bilatérale franco-allemande et 9,7% donnent la priorité à la coopération bilatérale franco-britannique. Aucun des sondés français ne favorise la coopération bilatérale franco-américaine ou une politique de défense strictement nationale (voir la figure 6).

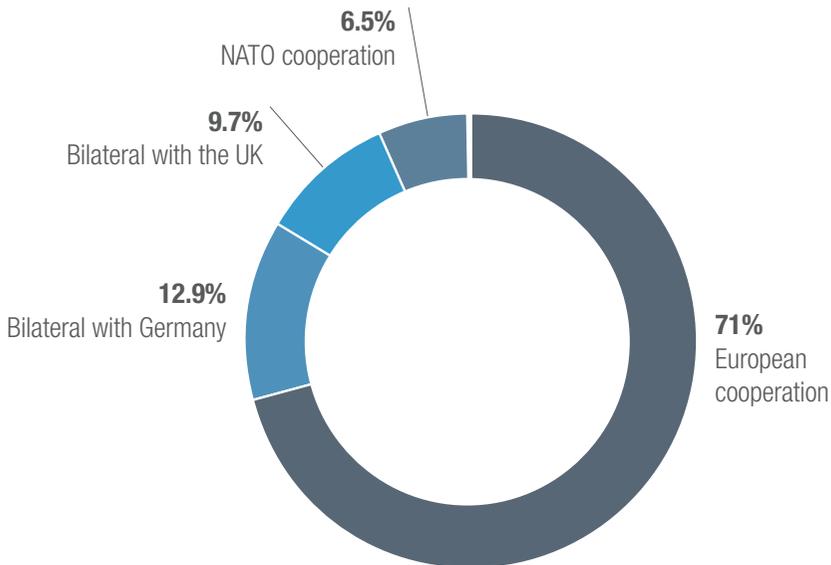


Figure 6 Which kind of defence cooperation framework should the incoming French government prioritise? (French respondents only)
Selon les sondés français, quel cadre de coopération doit-il avoir priorité ?

Among **non-French survey participants** there is only a small gap between those who support European defence cooperation (47.5%) and those who wish to prioritise NATO defence cooperation (45.1%). 4.9% think that France should give top priority to bilateral defence cooperation with Germany. One percent favoured bilateral cooperation with the UK and 0.5% with the US. One per cent was in favour of a strictly national defence policy (see Figure 7).

*Parmi les **sondés non français**, il n'y a qu'un faible écart entre ceux qui soutiennent la coopération européenne (47,5%) et ceux qui accordent la priorité à la coopération au sein de l'OTAN (45,1%). 4,9% pensent que la France devrait accorder une priorité à la coopération bilatérale franco-allemande. 1% favorise la coopération bilatérale franco-britannique et 0,5% favorise la coopération bilatérale franco-américaine. Seul 1% est en faveur d'une politique de défense strictement nationale (voir la figure 7).*

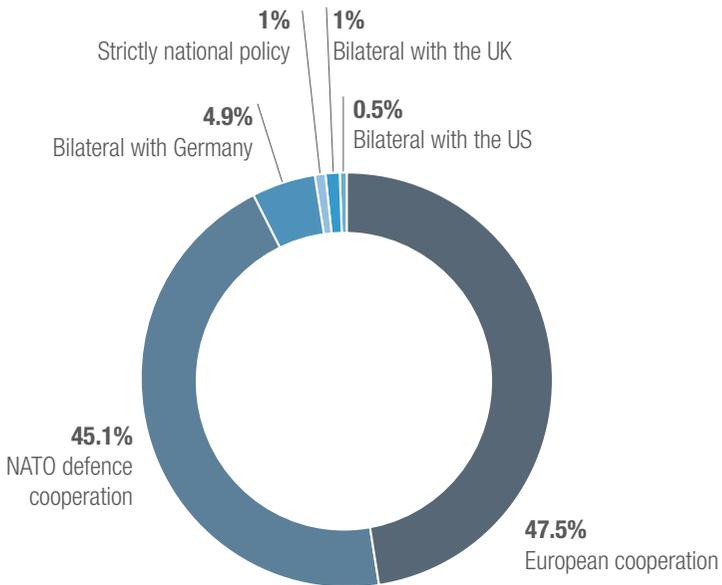


Figure 7 Which kind of defence cooperation framework should the incoming French government prioritise? (non-French respondents)

Selon les sondés non français, quel cadre de coopération doit-il avoir priorité ?

Which kind of procurement policy should the incoming French government prioritise?

On defence procurement policy, almost two-thirds of participants (62.1%) think that the incoming French government should give priority to European procurement, whereas less than one-third (29.8%) favours NATO procurement. A bilateral procurement policy with Germany receives support of six per cent; a joint procurement policy with the UK is supported by 2.1% of participants. None of the respondents chose to give priority to a bilateral procurement policy with the US (see Figure 8).

Quelle politique d'acquisition d'armement pour la France ?

En ce qui concerne la politique d'acquisition d'armement, près de deux tiers des sondés (62,1%) pensent que le prochain gouvernement français doit accorder la priorité à une acquisition européenne, alors qu'un peu moins d'un tiers (29,8%) favorise la coopération au sein de l'OTAN. Une politique d'acquisition d'armements avec l'Allemagne est soutenue par 6% ; une politique d'acquisition d'armements avec le Royaume-Uni par 2,1%. Aucun des sondés ne donne la priorité à une politique d'acquisition d'armements avec les États-Unis (voir la figure 8).

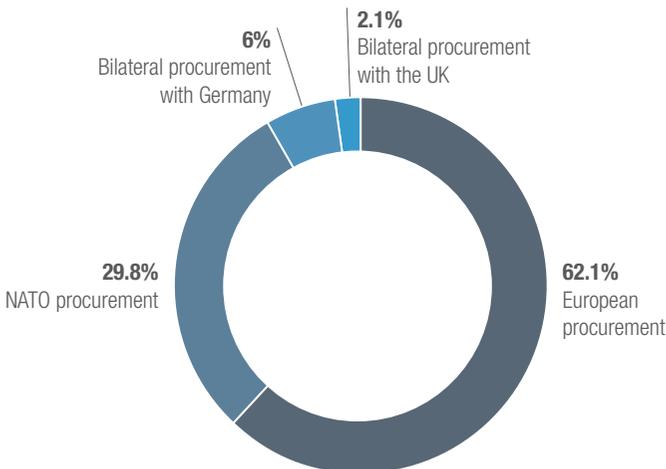


Figure 8 Which kind of procurement policy should the incoming French government prioritise?
À quelle politique d'acquisition d'armement la France devrait-elle accorder la priorité ?

Among **French respondents**, a majority (80.7%) favours European procurement; 12.9% want bilateral procurement with Germany; 6.5% want bilateral procurement with the UK.

Among **non-French respondents**, 59.3% think that France should give priority to European procurement, 34.3% to NATO procurement, 4.9% to bilateral procurement with Germany and only 1.5% to bilateral procurement with the UK (see Figure 9).

Parmi les **sondés français**, la majorité (80,7%) favorise l'acquisition européenne, 12,9% donnent une priorité à la politique d'acquisition d'armements avec l'Allemagne et 6,5% à la politique d'acquisition d'armements avec le Royaume-Uni.

Parmi les **sondés non français**, 59,3% pensent que le prochain gouvernement français devrait donner priorité à une acquisition européenne ; 34,3% à une coopération otanienne ; 4,9% à des acquisitions avec l'Allemagne et seulement 1,5% à une acquisition avec le Royaume-Uni (voir la figure 9).

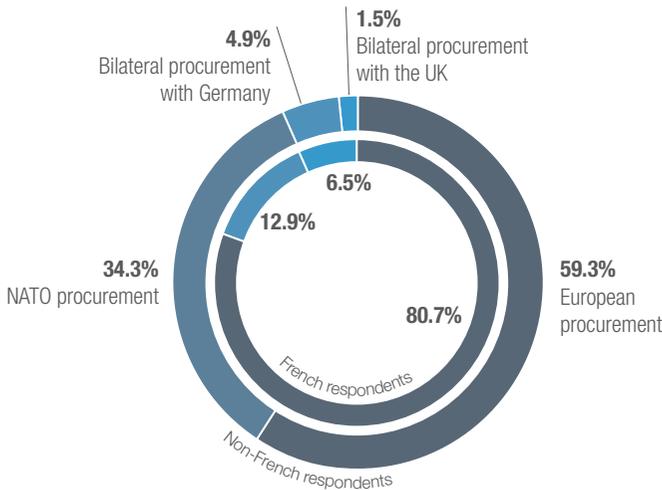


Figure 9 Which kind of procurement policy should the incoming French government prioritise? (French respondents in comparison with non-French respondents)
Selon les sondés français et non français, à quelle politique d'acquisition d'armement le prochain gouvernement français devrait-il accorder la priorité ?

Which kind of arms export policy should the incoming French government prioritise?

A large majority (64.7%) thinks that the incoming French government should exclusively focus on a European arms export policy, with 23% suggesting giving priority to a NATO arms export policy and 12.3% to a national arms export policy (see Figure 10).

À quelle politique d'exportation d'armes le prochain gouvernement français devrait-il accorder la priorité?

Une grande majorité (64,7%) pense que le prochain gouvernement français devra se concentrer exclusivement sur une politique d'exportation d'armes européenne, 23% suggérant de donner la priorité à une politique d'exportation d'armes OTAN et 12,3% à une politique d'exportation d'armes nationale (voir la figure 10).

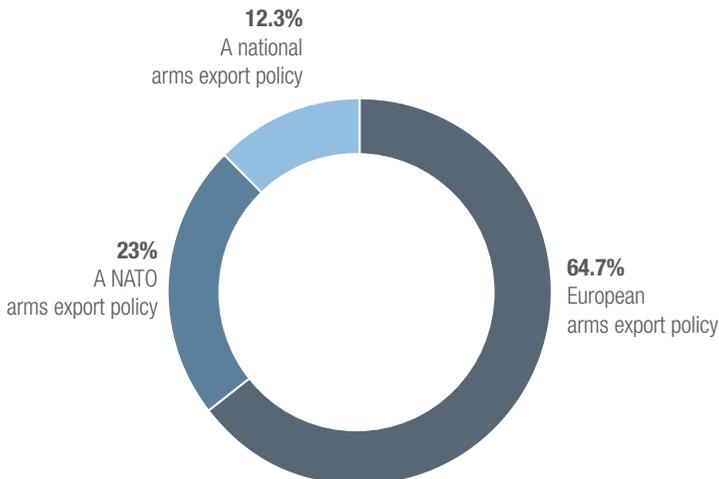


Figure 10 Which kind of arms export policy should the incoming French government prioritise?
 À quelle politique d'exportation d'armes le prochain gouvernement français devrait-il accorder la priorité ?

Among **French respondents**, 64.5% think that their country should focus on a European arms export policy and 35.5% think that it should focus on a national arms export policy. None of the respondents chose a NATO arms export policy as the priority export policy for the incoming French government.

Among **non-French respondents**, a similar percentage (64.7%) favoured a European arms export policy, but 26.5% wanted the new French government to prioritise a NATO arms export policy and 8.8% a national arms export policy (see Figure 11).

Parmi les **sondés français**, 64,5% pensent que leur pays devrait se concentrer sur une politique d'exportation d'armes européenne et 35,5% pensent qu'il devrait se concentrer sur une politique d'exportation d'armes nationale. Aucun des sondés n'a choisi une politique d'exportation d'armes OTAN en tant que politique d'exportation prioritaire.

Parmi les **sondés non français**, un pourcentage similaire (64,7%) favorise une politique d'exportation d'armes européenne, cependant 26,5% pensent que le nouveau gouvernement français devrait hiérarchiser une politique d'exportation d'armes OTAN et uniquement 8,8% accordent la priorité à une politique d'exportation d'armes nationale (voir la figure 11).

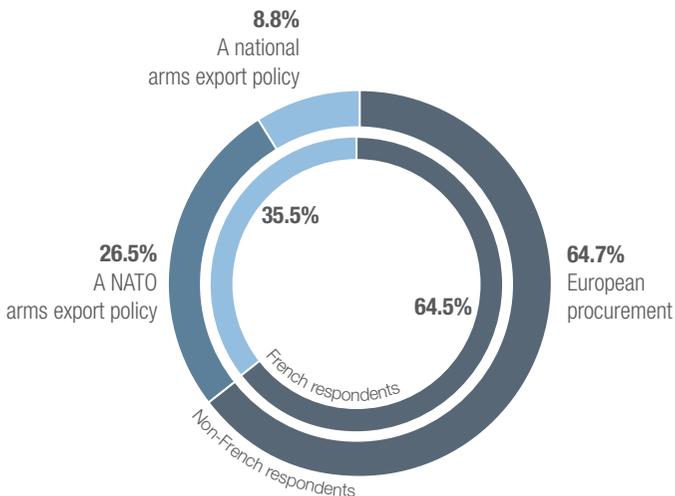


Figure 11 Which kind of arms export policy should the incoming French government prioritise? (French respondents in comparison with non-French respondents)

Selon les sondés français et non français, à quelle politique d'exportation d'armes le prochain gouvernement français devrait-il accorder la priorité ?

France's foreign policy towards Russia

Respondents were offered the following choices on France's foreign policy stance towards Russia (with multiple choices possible):

- Maintain current sanctions on Russia
- Increase current sanctions on Russia
- Cooperate with Russia solely on combating ISIS (Daesh) and other terrorist groups
- Cooperate with Russia across security and defence matters

In general, more than half of the participants (54.9%) want the next French government to maintain the current level of sanctions, while 10.2% favour increasing sanctions.

Almost a third of the respondents (30.6%) think that France should cooperate with Russia solely on combating Daesh and other terrorist groups, and another third (30.2%) think that France should cooperate with Russia only on security and defence matters.

Politique étrangère française : la Russie

Les sondés se sont vu offrir les choix suivants sur la position de la politique étrangère de la France vis-à-vis de la Russie (plusieurs choix possibles):

- *Maintenir les sanctions actuelles contre la Russie*
- *Augmenter les sanctions actuelles contre la Russie*
- *Coopérer avec la Russie uniquement dans la lutte contre Daesh et autres groupes terroristes*
- *Coopérer avec la Russie uniquement en matière de sécurité et de défense*

En général, plus de la moitié des sondés (54,9%) veulent que le prochain gouvernement français maintienne les sanctions au niveau actuel, tandis que 10,2% favorisent des sanctions accrues.

Près d'un tiers des sondés (30,6%) pense que la France devrait coopérer avec la Russie uniquement dans la lutte contre Daesh et d'autres groupes terroristes, et un tiers (30,2%) pensent que la France devrait coopérer avec la Russie uniquement en matière de sécurité et de défense.

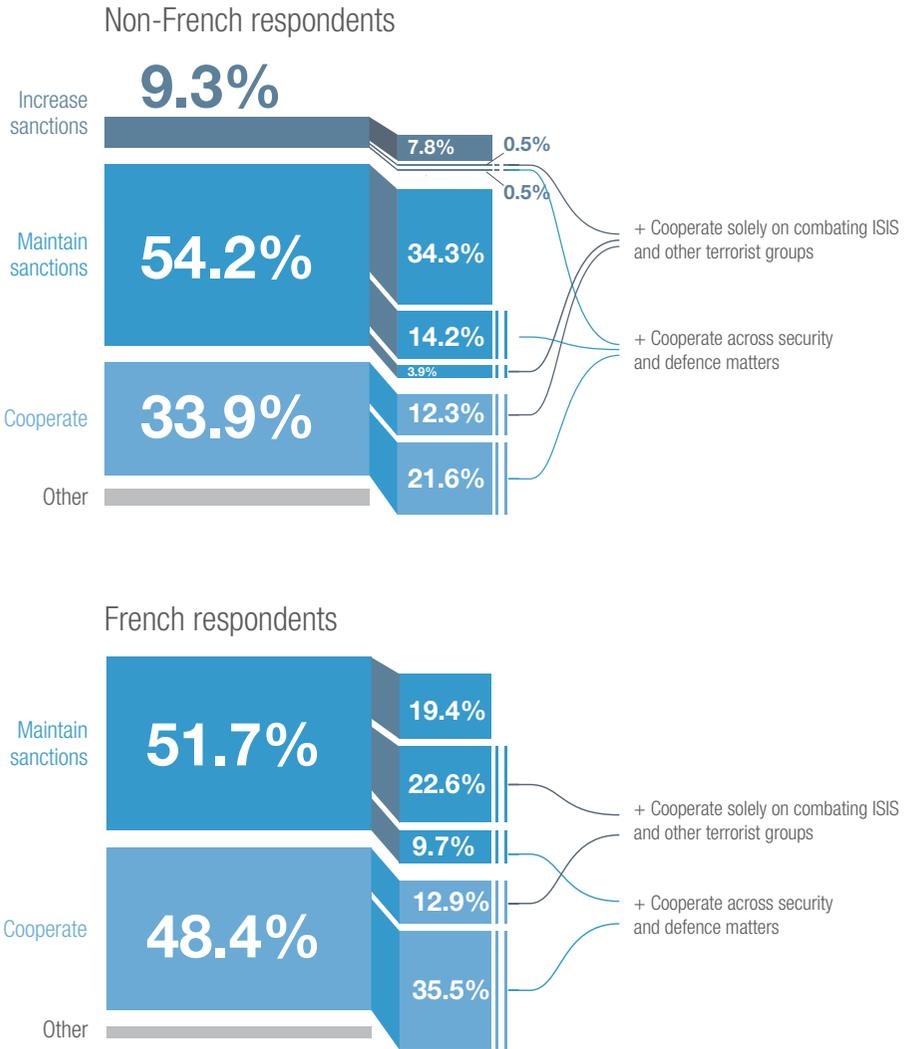


Figure 12 French and non-French respondents on French policy towards Russia

Les sondés français et non français sur la politique étrangère française sur la Russie

France's foreign policy towards sub-Saharan Africa

On sub-Saharan Africa 65.5% suggest maintaining France's current level of military engagement whereas 20.9% are in favour of reducing it and 13.6% support increasing it (see Figure 13).

Politique étrangère française : Afrique subsaharienne

Concernant la politique étrangère française en Afrique subsaharienne, la grande majorité (65,5%) suggère de maintenir le niveau actuel d'engagement militaire alors que 20,9% pensent que la France devrait le réduire et 13,6% sont favorables à son augmentation (voir la figure 13).

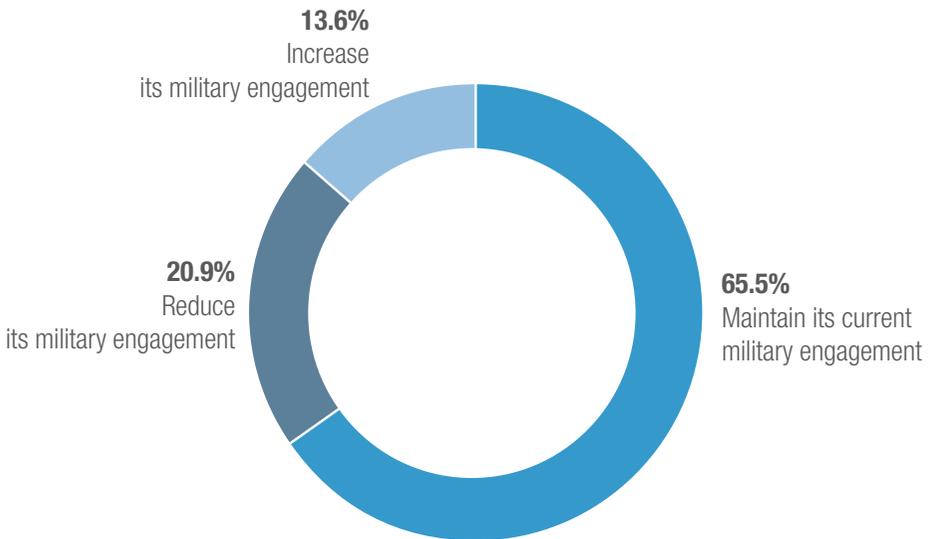


Figure 13 What should be France's foreign policy towards sub-Saharan Africa?

Quelle devrait être la politique étrangère française en Afrique subsaharienne ?

Among **French respondents**, more than two-thirds (67.7%) want to maintain France's current level of engagement, while 22.6% are in favour of reducing it and 9.7% want an increase in France's military presence in the region.

Parmi les **sondés français**, plus des deux tiers (67,7%) veulent maintenir le niveau d'engagement actuel alors que 22,6% sont en faveur de sa réduction et 9,7% souhaitent augmenter la présence militaire de la France dans la région.

Among **non-French respondents**, 65.2% want France to maintain its current level of engagement, 20.6% to reduce it, and 14.2% to increase it (see Figure 14).

Parmi les **sondés non français**, 65,2% pensent que la France devrait maintenir son niveau d'engagement actuel, 20,6% sont en faveur de sa réduction et 14,2% sont favorables à l'augmenter (voir la figure 14).

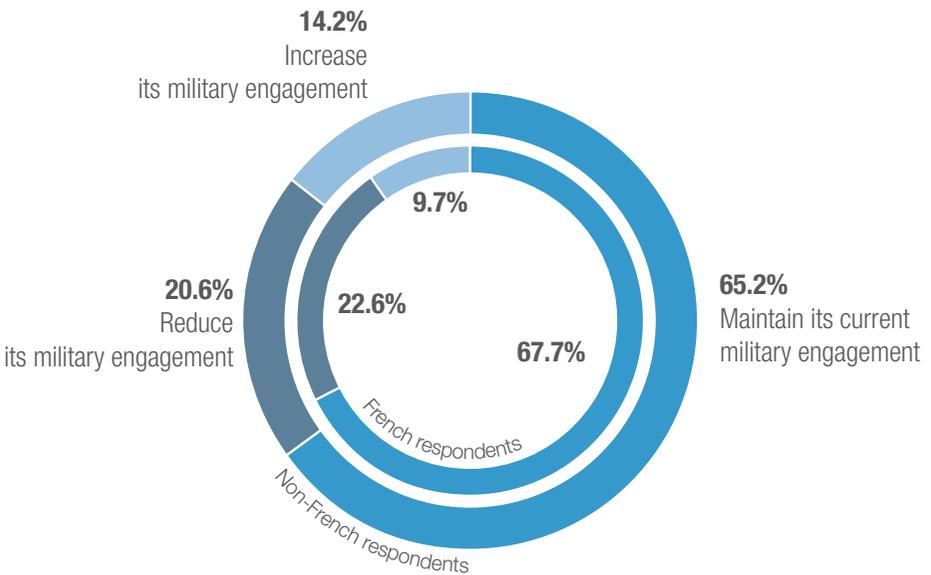


Figure 14 What should be France's foreign policy towards sub-Saharan Africa? (French respondents in comparison with non-French respondents)

Selon les sondés français et non français, quelle devrait être la politique étrangère française en Afrique subsaharienne?

France's foreign policy towards the Middle East

Approximately half of the respondents (54.5%) agree that France should maintain its current level of military engagement in the Middle East. More than a quarter (27.7%) wants to reduce it and 17.9% are in favour of increasing France's involvement in the region (see Figure 15).

Politique étrangère française : Moyen Orient

Environ la moitié des sondés (54,5%) conviennent que la France devra maintenir son niveau actuel d'engagement militaire au Moyen-Orient. Plus d'un quart (27,7%) est en faveur de sa réduction et 17,9% sont favorables à augmenter l'engagement militaire français (voir la figure 15).

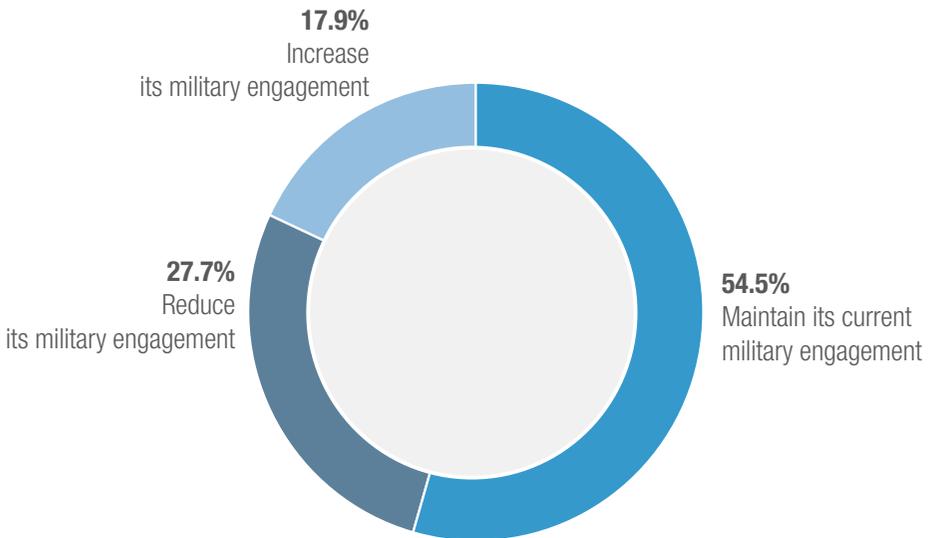


Figure 15 What should be France's foreign policy towards the Middle East?
Quelle devrait être la politique étrangère française au Moyen Orient?

Among **French participants**, 42% would like France to maintain its current level of engagement in the Middle East; 35.5% would reduce it and 22.6% would increase it.

Parmi les **sondés français**, 42% souhaitent que la France maintienne son niveau actuel d'engagement au Moyen-Orient; 35,5% le réduiraient et 22,6% l'augmenteraient.

Half of **non-French participants** (56.4%) think that France should maintain its current level of engagement. 26.5% think that France should reduce it, and 17.2% increase it (see Figure 16).

La moitié des **sondés non français** (56,4%) pensent que la France devra maintenir son niveau d'engagement actuel. 26,5% estiment que la France devra le réduire et 17,2% sont en faveur son augmentation (voir la figure 16).

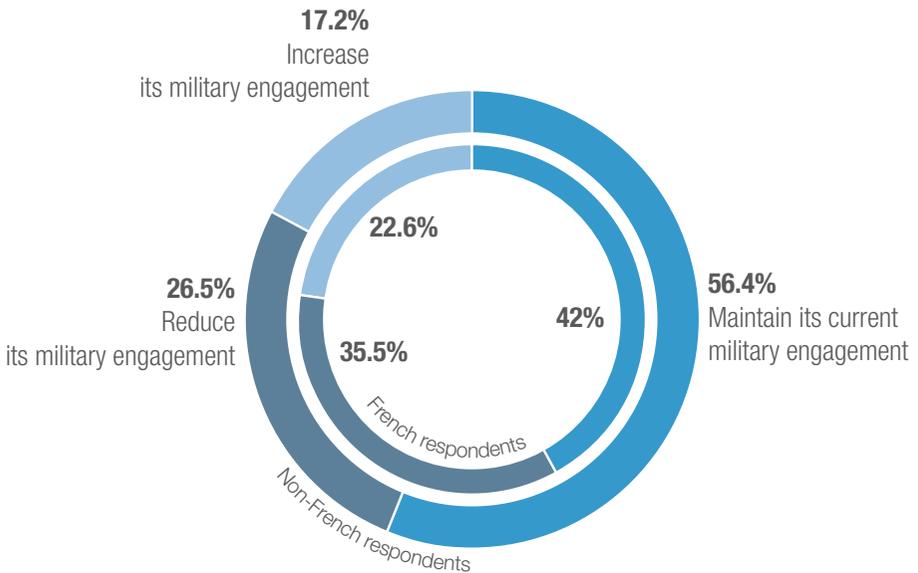


Figure 16 What should be France's foreign policy towards the Middle East? (French respondents in comparison with non-French respondents)

Selon les sondés français et non français, quelle devrait être la politique étrangère française au Moyen Orient ?

Views on France's defence spending

61.3% of participants propose that the incoming French government increase its military spending, and only 6.4% suggest reducing it. One-third of the participants (32.3%) are in favour of maintaining France's current level of military spending (see Figure 17).

Dépenses de défense

61,3% des sondés proposent que le prochain gouvernement français augmente ses dépenses militaires, et seulement 6,4% suggèrent de les réduire. Un tiers des sondés (32,3%) est favorable au maintien du niveau actuel de dépenses militaires (voir la figure 17).

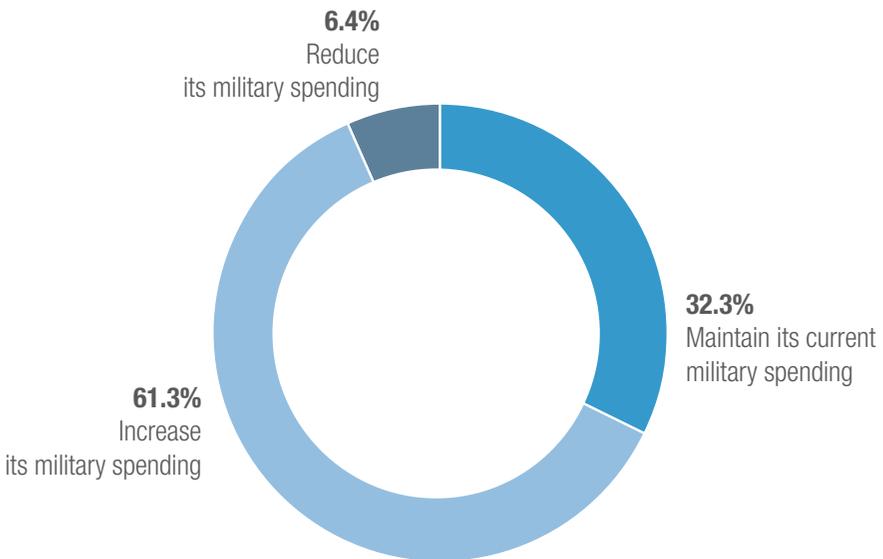


Figure 17 Views on France's defence spending
Dépenses de défense

Among **French respondents**, more than two-thirds (67.7%) is in favor of increasing France's military spending, while 25.8% would maintain current spending and only 6.5% would reduce it.

Among **non-French participants**, 60.3% think that France should increase its military spending, 33.3% are in favour of maintaining it, and 6.4% want it to be reduced (see Figure 18).

Parmi les **sondés français**, plus des deux tiers (67,7%) sont favorables à l'augmentation des dépenses militaires de la France, tandis que 25,8% maintiendraient les dépenses courantes et seulement 6,5% les réduiraient.

Parmi les **sondés non français**, 60,3% pensent que la France devrait augmenter ses dépenses militaires, 33,3% sont favorables au maintien du niveau actuel et 6,4% souhaitent les réduire (voir la figure 18).

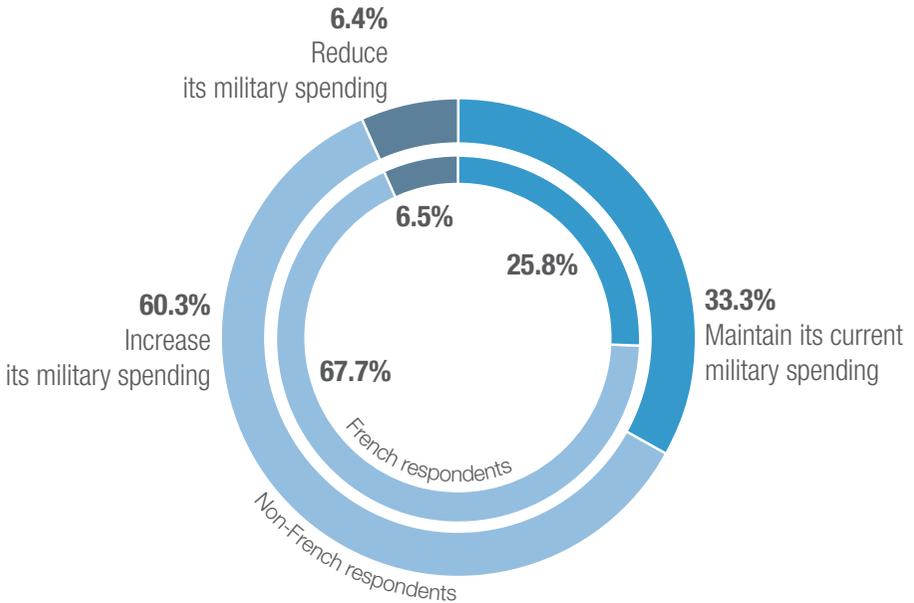


Figure 18 French and non-French respondents on France's defence spending
Les dépenses de défense selon les sondés français et non français





Rue de la Science 4,
1000 Brussels, Belgium
Tel: +32 2 300 29 91
Fax: +32 2 893 9829
info@friendsofeurope.org
friendsofeurope.org