

La France et les opérations sous le seuil : pour le retour d'une stratégie intégrale

François-Régis JAMINET

Colonel (terre), auditeur de la 70^e session du Centre des hautes études militaires (CHEM).

La France déploie à Djibouti le contingent le plus significatif de ses forces de présence à l'étranger. Son implantation y est historique et les armées françaises y mettent en œuvre un panel de moyens garantissant à la République de Djibouti une sécurité jamais prise en défaut depuis son accession à l'indépendance en 1977. De fait, le traité de coopération en matière de défense liant les deux pays comporte une clause de sécurité qui incarne notre engagement à contribuer à la défense de l'intégrité territoriale de ce petit État ⁽¹⁾. Pourtant, la place de la France dans cette région stratégique apparaît aujourd'hui remise en cause, en particulier par l'implication massive de la Chine. Base militaire, infrastructures portuaires, grands travaux ferroviaires et routiers, accès à l'énergie et à l'eau, la visibilité de Pékin est incontestable. Une analyse plus fine révèle que la Chine est parvenue à mettre Djibouti dans une situation de dépendance, notamment par le biais d'un endettement majoritairement détenu par des fonds chinois. L'État djiboutien peut donc aujourd'hui être considéré comme sous influence, sans qu'un coup de feu n'ait été tiré ⁽²⁾. Dès lors, et dans une certaine mesure, les forces françaises pourraient être vues comme contribuant à sécuriser un comptoir des « nouvelles routes de la soie », tandis que les investisseurs, autres que Chinois, sont peu à peu écartés de l'accès aux projets structurants pour la région. La politique de puissance chinoise s'est ainsi déployée par le biais d'actions, visibles ou plus discrètes, non violentes et sous le seuil de l'emploi de la force, en grande partie caractéristiques de la compétition stratégique d'aujourd'hui.

À l'image du cas djiboutien, la France, sixième économie mondiale, puissance diplomatique et maritime de référence, État doté ⁽³⁾, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, première armée d'Europe occidentale, est mise au défi par des acteurs agissant de manière indirecte et globale en employant des moyens diversifiés, militaires et non-militaires.

⁽¹⁾ Traité de coopération en matière de défense entre la République française et la République de Djibouti, signé le 21 décembre 2011 à Paris. Ce traité doit faire l'objet d'une renégociation en 2021 (www.diplomatie.gouv.fr/).

⁽²⁾ FORGUES Claire, « Comment la Chine est devenue un acteur incontournable à Djibouti ? », École de guerre économique (EGE), 13 novembre 2019 (www.ege.fr/).

⁽³⁾ Doté de l'arme nucléaire, au sens du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) du 1^{er} juillet 1968.

Les enjeux sont cruciaux. Il s'agit d'abord de la maîtrise de la conflictualité mondiale, liée à la préservation de nos intérêts, comme l'a rappelé le président de la République dans son discours du 7 février 2020 à l'École militaire. « La frontière entre compétition et confrontation, qui nous permettait de distinguer le temps de paix du temps de crise ou de la guerre, est aujourd'hui profondément diluée. Elle laisse place à de multiples zones grises où, sous couvert d'asymétrie ou d'hybridité, se déploient des actions d'influence, de nuisance voire d'intimidation, qui pourraient dégénérer ⁽⁴⁾. » Ultimement, lorsque l'on considère la stratégie chinoise et ses ambitions de puissance, l'enjeu pourrait être existentiel pour notre modèle politique et notre système de valeurs. Il est à craindre en effet que le modèle Chinois ne supporte pas l'alternative idéologique que nous représentons en matière de conception du monde et de respect des libertés fondamentales.

Déployer des contre-stratégies, non spécifiquement militaires, apparaît donc d'une ardente nécessité, au risque, en cas d'échec, d'accélérer notre déclasserement stratégique. L'ambition des quelques pages qui vont suivre est de contribuer, à leur niveau, à la construction d'une réponse française aux actions menées « sous le seuil d'emploi de la force armée », dans le cadre de stratégies intégrales. Des exemples étatiques, chinois ou russes, viendront, le plus souvent, documenter la réflexion. Il ne s'agit pas de focaliser sciemment le propos sur ces deux puissances dites « compétitrices », mais la variété de leurs modes d'action permet de documenter avec efficacité la compétition stratégique.

Le retour des stratégies intégrales et le déploiement des opérations sous le seuil appellent une réponse politique

En Occident, la lecture contemporaine de la conflictualité et de la compétition entre les puissances met en avant le concept d'hybridité. Si cette vision présente l'avantage de couvrir un spectre large, elle contribue à occulter, en partie, le retour de stratégies intégrales. Ces dernières posent des questions de fond qui dépassent les contre-stratégies hybrides.

Irrigué par la notion d'hybridité, le débat stratégique ne saurait se satisfaire de cette grille de lecture

L'analyse de l'actualité internationale se structure aujourd'hui autour d'une vision de la marche du monde par le prisme de l'hybridité. Le retour des États puissance est très majoritairement lu comme s'incarnant dans des modes d'action hybrides. La Russie, la Chine, la Turquie ou encore l'Iran sont souvent décrits comme des acteurs étatiques hybrides. Le fait que l'hybridité puisse être vue tout à la fois comme une menace, une stratégie ou un mode d'action, contribue à assurer son succès et à lui donner un effet de marque. Les origines de ce phénomène sont à rechercher dans la conceptualisation qui en a été faite aux États-Unis, en 2005. Elle a été reprise

⁽⁴⁾ MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », École militaire, 7 février 2020 (<https://www.elysee.fr/>).

par l'Otan qui en a fait un axe majeur de sa vision stratégique ⁽⁵⁾. En France, les organes institutionnels ont emboîté le pas, en particulier dans des publications à usage interne. Ainsi, le Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations (CICDE) y consacre, en 2015, une publication complète ⁽⁶⁾. Si l'approche ne manque pas d'intérêt, elle semble avoir enfermé cette réalité dans une perspective ressentie comme potentiellement trop militarisée, écartant, en creux, le politique du spectre de l'analyse. En témoigne la faible place prise par le concept dans la dernière *Revue stratégique* française ⁽⁷⁾. L'actualisation de 2021 se prononce davantage sur le sujet, mais en reste à des considérations techniques, affirmant que « certains de nos compétiteurs, étatiques ou non, usent principalement de "stratégies hybrides", c'est-à-dire combinant des modes d'action militaires et non militaires, directs et indirects, légaux ou illégaux, mais toujours ambigus, conçus pour rester sous le seuil estimé de riposte ou de conflit ouvert » ⁽⁸⁾.

Ainsi, si l'hybridité est un concept efficace pour mobiliser le champ militaire, national ou international, il semble manquer d'une certaine profondeur pour permettre un passage à l'échelle politique.

Les stratégies intégrales, ou le passage à l'échelle politique

C'est probablement du côté de la recherche stratégique, très active sur ce segment, que figure l'approche la plus prometteuse. Elle développe, singulièrement en France, une lecture plus nuancée de la réalité et de sa traduction conceptuelle. Dès 2015, Élie Tenenbaum, chercheur à l'Institut français des relations internationales (Ifri), exprime ses doutes quant à l'apparition d'une nouvelle forme de conflictualité, préférant affirmer que « la guerre, en tant qu'activité humaine, est hybride par nature » ⁽⁹⁾. Son analyse est d'intérêt, dans la mesure où elle permet de remettre l'écume conflictuelle du moment dans une perspective plus large. Récemment, Emmanuel Dreyfus, chercheur à l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irssem), déconstruit le mythe de la « doctrine Gerasimov » ⁽¹⁰⁾. Du nom du chef d'état-major des armées russes (nommé en 2012), cette vision d'une doctrine russe s'appuie sur un article publié en février 2013 ⁽¹¹⁾. Cette prose est ressentie en Occident comme profondément novatrice et porteuse d'une nouvelle conception russe de la « guerre hybride ».

⁽⁵⁾ La notion d'hybridité émerge, en novembre 2005, dans une publication américaine (voir MATTIS James N. et HOFFMAN Franck, « Future Warfare: The Rise of Hybrid Wars », *Proceedings*, vol. 131 n° 11, novembre 2005). Elle irrigue ensuite par l'Otan, le général Mattis ayant pris le commandement d'*Allied Command Transformation* en 2007. Les documents de politique et de stratégie de défense de la France incorporent cette notion depuis le *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* de 2013.

⁽⁶⁾ CICDE, *Généralisation de l'hybridité*, Réflexion prospective interarmées n° 049/DEF/CICDE/DR du 18 mars 2015 [diffusion restreinte].

⁽⁷⁾ MINISTÈRE DES ARMÉES (MINARM), *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 13 octobre 2017 (<https://www.defense.gouv.fr/>).

⁽⁸⁾ MINARM, *Actualisation stratégique*, janvier 2021, p. 19 (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁹⁾ TENENBAUM Elie, « Le piège de la guerre hybride », *Focus stratégique*, Ifri, n° 63, octobre 2015, p. 14 (www.ifri.org/).

⁽¹⁰⁾ DREYFUS Emmanuel, « Mythes et réalités de la "doctrine Gerasimov" et de la guerre hybride russe », propos recueillis par JUBELIN Alexandre, *Podcast « Têtes chercheuses »*, n° 7, *Le Collimateur*, Irssem, 11 décembre 2020 (www.irssem.fr/)

⁽¹¹⁾ GERASIMOV Valeri, « La valeur de la science dans la prédiction », *Voенно-промышлennyi Kur'er* [Le courrier militaro-industriel], 27 février 2013 (www.ies.be/).

La thèse, documentée, d'Emmanuel Dreyfus porte un autre regard sur cette perception. Il rappelle notamment que l'intention du général Gerasimov était avant tout de tirer les leçons des « Révolutions de couleur » dans les ex-républiques soviétiques et des « Printemps arabes ». Selon lui, là où l'Occident, frappé de stupeur par l'annexion de la Crimée et dans un souci de justification, voulut voir une nouveauté conceptuelle, il n'y aurait eu, en fait, que la mise en œuvre d'une des lois les plus anciennes de la guerre, à savoir la recherche de la surprise et le contournement des points forts de l'adversaire.

Ainsi, il apparaît plus fécond de dépasser l'hybridité pour remonter au niveau politique en recherchant une approche par la stratégie intégrale. Elle est décrite par le général Lucien Poirier ⁽¹²⁾ comme une stratégie intégrée, reposant sur différents moyens, interdépendants et coordonnés entre eux dans un fonctionnement visant la meilleure harmonie. Elle se décline en trois stratégies générales : militaire, économique et culturelle. Regarder, sous ce prisme, l'enchaînement des événements ayant conduit à l'annexion de la Crimée par la Russie apparaît pertinent, et fait émerger le personnage du politique comme concepteur et pilote de l'action. Il donne à l'analyse une profondeur significative qui permet de décrire la réalité du monde sous le prisme de rapports de force politiques.

**Les actions « sous le seuil » de l'emploi de la force :
outils performants des stratégies intégrales**

Les stratégies intégrales agressives sont étroitement encadrées. Juridiquement tout d'abord, par la Charte des Nations unies et l'ensemble du *corpus* du droit des conflits armés (DCA). Bien qu'aujourd'hui contestée, cette architecture de sécurité collective demeure contraignante pour les acteurs tentés par l'ouverture d'hostilités qui pourraient être justifiables du droit international et du DCA. Ce rapport au droit est un élément essentiel de la question et nécessitera des développements dédiés. Elles sont également contraintes par le phénomène de dissuasion nucléaire qui crée un effet de seuil. Comme le souligne l'amiral Pierre Vandier ⁽¹³⁾, la dissuasion demeure une clé de voûte de la vie internationale. Par le caractère impensable de la confrontation nucléaire, la conflictualité reste nécessairement contenue en dessous du seuil nucléaire estimé.

Du fait de cette double contrainte, les stratégies intégrales se déploient donc de manière privilégiée par le biais d'« opérations étatiques combinant des actions militaires et non militaires menées par un État ou une organisation, sans se situer clairement au-dessus du seuil des conflits armés et produisant un effet sur l'adversaire sans l'usage de la force » ⁽¹⁴⁾. Ainsi, l'éventail des possibilités qui s'offrent aux compétiteurs est particulièrement vaste, car ces stratégies reposent sur l'extension continue du champ de la confrontation. Tous les domaines deviennent potentiellement des armes par

⁽¹²⁾ POIRIER Lucien, « Stratégie intégrale », in GÉRÉ François, WIDEMANN Thierry (dir.), *La guerre totale*, Economica, 2001, p. 122 et suiv.

⁽¹³⁾ VANDIER Pierre, *La dissuasion au troisième âge nucléaire*, Éditions du Rocher, 2018, 108 pages.

⁽¹⁴⁾ DOSSÉ Stéphane, « Les opérations sous le seuil, outil primordial de la compétition stratégique », *Cahier de la RDN « 2020 : chocs stratégiques – Regards du CHEM – 69^e session »*, 2020, p. 152.

destination. L'emploi de la force armée constitue un outil parmi d'autres et « les soldats n'ont plus le monopole de la guerre »⁽¹⁵⁾ car « le meilleur moyen de remporter la victoire, c'est de contrôler et non de tuer »⁽¹⁶⁾.

À l'observation, ces opérations sous le seuil ont deux constantes qui permettent d'orienter les contre-stratégies à mettre en œuvre.

- Elles se fondent d'abord sur l'ambiguïté. Ambiguïté juridique, l'agresseur cherchant à sortir du droit ou au contraire à le mettre en avant, à y revenir une fois qu'il a atteint son objectif pour entériner la situation acquise sous la forme d'un fait accompli. La frontière civil/militaire, structurante dans nos sociétés occidentales, devient poreuse. Parallèlement, les nouvelles technologies, comme le cyberspace et son corollaire, la profusion informationnelle, agissent comme des amplificateurs d'ambiguïté. Elles permettent de faire de l'attribution des actions subversives un défi et donc *in fine* une décision politique.
- Quelles que soient les actions mises en œuvre, discrètes ou clandestines, assumables ou non, directes ou indirectes, les concepteurs des opérations sous le seuil recherchent en permanence à maîtriser le risque d'escalade. Par essence, ces actions se produisent sous un pilotage politique étroit, donnant ainsi un indéniable avantage comparatif aux régimes autoritaires dont la centralisation et le contrôle politique sont des marqueurs forts.

Pour répondre à niveau au déploiement de ces stratégies intégrales, le seul volet militaire apparaît insuffisant. L'interministériel commence à constituer un début de réponse, nous y reviendrons. Mais c'est bien le niveau politique, sa légitimité, sa lucidité et sa volonté qui constituent le centre de gravité des contre-stratégies intégrales. Il doit s'efforcer d'œuvrer à l'intégration de facteurs-clés de succès qui reposent principalement sur l'atténuation de nos faiblesses ou de nos fragilités dans les trois domaines identifiés par le général Poirier comme constitutifs des stratégies générales, à savoir le militaire, l'économique et le culturel.

Consolider nos stratégies générales passe par l'atténuation de nos handicaps dans les domaines militaires, économiques et culturels

L'identification de nos faiblesses, souvent héritées, et de nos fragilités, consubstantielles au système que nous avons choisi, est prioritaire. C'est sur la base de cet état des lieux que reposerait le choix politique de renforcer notre modèle de société et de gouvernance.

Dans le champ militaire : adapter la culture stratégique

Du fait de leur caractère sournois et du jeu malsain qu'elles entretiennent avec la légalité, les opérations sous le seuil ont une odeur nauséabonde. L'exemple de l'usage

⁽¹⁵⁾ LIANG Qiao et XIANGSUI Wang, *La guerre hors limites*, Payot et Rivages, 2003, p. 86.

⁽¹⁶⁾ *Ibid.*, p. 60.

de *proxies*, comme les milices chiites pour l'Iran ⁽¹⁷⁾, et d'acteurs non étatiques, comme les sociétés militaires privées Wagner pour la Russie ou Sadat pour la Turquie ⁽¹⁸⁾ est régulièrement évoqué pour stigmatiser cette forme de privatisation de la sécurité. En contrepoint, la France a rompu avec le temps – pas si lointain – des mercenaires et des soutiens plus ou moins assumés à des régimes autoritaires, dans le sillage des conflits de décolonisation ⁽¹⁹⁾. Notre législation sur les entreprises de services de sécurité et de défense (ESSD) est ainsi ressentie comme particulièrement restrictive. En outre, dans notre inconscient collectif, en particulier chez les officiers, il existe également une culture privilégiant les approches directes et visibles. Les actions mettant en exergue le courage du chef de guerre sont valorisées, au détriment de la ruse, des procédés cachés et plus subtils. Ainsi, le domaine du renseignement a longtemps été une affaire de spécialistes, avant que la lutte contre le terrorisme ne contribue à lui redonner des lettres de noblesse.

Parallèlement, les modèles d'armées hérités de la guerre froide sont conçus pour répondre à des engagements expéditionnaires ou plus classiques. Les forces spéciales sont cantonnées à des actions très spécifiques, le plus souvent assumables, même si la communication sur leurs engagements demeure, par nature, restreinte et ciblée. En définitive, et même s'il existe des nuances, la culture stratégique occidentale est imprégnée par une vision classique de l'affrontement. Élie Tenenbaum le résume ainsi : « Les puissances occidentales continuent d'être façonnées par un modèle de guerre dans lequel elles excellent, mené par des armées légitimes émanant d'États-nations et portées vers la bataille décisive au moyen de la plus forte intensité capitaliste. ⁽²⁰⁾ »

Cet héritage mériterait d'être dépassé, non pas pour faire fi de nos modèles d'armées complets, mais pour intégrer différemment les domaines historiques (terrestre, maritime et aérien) avec les nouveaux champs de conflictualité comme le cyberspace, l'espace extra-atmosphérique et le champ informationnel. Cette approche multi-domaine aboutie contribuerait à renforcer le pilier militaire de notre stratégie intégrale.

Dans le domaine économique : contrecarrer « l'arsenalisation » des interdépendances

Le volet économique des stratégies intégrales s'appuie opportunément sur la complexité croissante et l'interdépendance assumée des échanges. Ce phénomène, de mondialisation et de globalisation, s'est fondé sur une vision idéologique partagée. Dans le sillage de la fin de la guerre froide, à travers un processus continu de dérégulation ordonnée et pilotée par des instances multilatérales, il s'agissait de générer un enrichissement partagé par le plus grand nombre, tout en garantissant une forme de

⁽¹⁷⁾ BOUVIER Émile, « Les milices chiites au Levant : historique et point de situation de leurs activités. Partie 2 : les milices chiites, des *proxies* aussi bien politiques que militaires pour l'Iran », *Les clés du Moyen-Orient*, 18 février 2020 (www.lesclesdumoyenorient.com/).

⁽¹⁸⁾ AIT HADDOU Rayan, « Turkey's Geopolitics in Eastern Mediterranean », *Eulogos Athena*, 23 septembre 2020 (www.eu-logos.org/).

⁽¹⁹⁾ ROBIN Marie-Monique, *Escadrons de la mort, l'école française*, La Découverte, 2013, 462 pages.

⁽²⁰⁾ TENENBAUM Élie, *Partisans et centurions, une histoire de la guerre irrégulière au XX^e siècle*, Perrin, 2018, 528 pages, p. 408.

La France et les opérations sous le seuil :
pour le retour d'une stratégie intégrale

« *pax economica* ». En rendant chacun interdépendant du tout, le risque de conflit était maîtrisé, une infime minorité y ayant objectivement intérêt.

Le propos n'est pas de prendre une position sur la pertinence de cette vision. En revanche, force est de constater aujourd'hui, notamment à la lumière de la crise de la Covid-19, que des fragilités importantes sont apparues. Ainsi, pour le cas de l'Europe, de nombreuses chaînes de valeur sont inabouties et nous mettent dans des situations de dépendance critique, dans le domaine, par exemple, de la santé ou des composants électroniques ⁽²¹⁾. Bien plus, nos compétiteurs utilisent les failles ouvertes par la dérégulation pour rechercher des positions dominantes dans des secteurs-clés. C'est notamment le cas du secteur énergétique européen, qui fait l'objet de tentatives de prise de contrôle par la Chine qui « met en œuvre depuis quelques années une politique de rachat systématique des opérateurs de réseau de transport et des distributeurs d'électricité sur l'ensemble du continent » ⁽²²⁾.

Face à la combinaison des leviers de tous ordres mis en œuvre par les stratégies intégrales pour atteindre leurs objectifs, nos interdépendances et nos faiblesses en termes de régulation sont des fragilités qu'il faut s'attacher à réduire. Compte tenu de l'ampleur des sujets économiques, une réponse nationale serait notoirement insuffisante. L'échelle efficace est donc davantage celle de l'Union européenne qui conjugue à la fois la masse critique nécessaire pour peser et la capacité normative pour contraindre. L'exemple de la protection numérique des individus par le Règlement général sur la protection des données (RGPD) incarne cette capacité européenne à s'imposer par la norme ⁽²³⁾.

Sur le plan culturel : atténuer la naïveté collective

« Nous avons probablement développé une forme d'habitude de pensée selon laquelle la guerre, c'est forcément pour les autres ⁽²⁴⁾. » Ce constat établi par le général de Saint-Quentin décrit la posture générale de nos sociétés occidentales *post*-guerre froide. Tandis que nous adoptions une vision irénique d'un monde où l'approche contractuelle devait l'emporter sur la notion de rapport de force – le temps de la « *pax economica* » –, des puissances non coopératives subsistaient, préparant la révision de situations stratégiques considérées comme établies. Affichant une forme de désinhibition, elles assument aujourd'hui un contre modèle politique dans lequel l'aspect culturel, au sens politique et social, tient une place prépondérante. Il en va ainsi de la Chine qui conceptualise, à partir de 2003, la stratégie dite des « trois guerres » (guerre

⁽²¹⁾ VALIORGUE Bertrand, « Covid-19 : quand l'Europe voit ses stratégies industrielles fragilisées », *The Conversation*, 24 mars 2020 (<https://theconversation.com/>).

⁽²²⁾ MAZZUCCHI Nicolas, « La Chine et les réseaux électriques européens : stratégie et enjeux géoéconomiques », *Note de la FRS*, n° 16/2018, Fondation pour la recherche stratégique (FRS), 11 septembre 2018, 16 pages, p. 1-2 (www.frstrategie.org/).

⁽²³⁾ Voir le règlement UE 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (<https://eur-lex.europa.eu/>).

⁽²⁴⁾ ROSSO Romain, « Général de Saint-Quentin : la nouvelle guerre "hors limites" », *L'Hémicycle*, n° 502, automne 2020 p. 80.

La France et les opérations sous le seuil :
pour le retour d'une stratégie intégrale

psychologique, guerre de l'opinion publique et guerre du droit) ⁽²⁵⁾. C'est le Département de politique générale de l'Armée populaire de libération (APL) qui est chargé de la mise en œuvre de cette forme de « guerre culturelle » ⁽²⁶⁾. Elle s'appuie, pour cela, sur des unités dédiées, comme la n° 61716 de la base 311 de Fuzhou. Cette entité aux contours particuliers dispose ainsi d'une radio, d'une capacité de production cinématographique ou encore d'une maison d'édition ⁽²⁷⁾. Située sur la côte, sa mission est de mener des opérations de déstabilisation visant la population et les élites taïwanaïses.

Nos sociétés occidentales, ouvertes et fondées sur les libertés individuelles, sont naturellement perméables à des actions de ce type qui utilisent la profusion du champ informationnel et les opportunités offertes par un droit protecteur des libertés. Comme sur le volet économique, la solution ne réside pas dans une remise en cause des principes fondateurs de notre modèle. Un renoncement à nos valeurs structurantes reviendrait à une capitulation sans conditions, permettant ainsi à nos compétiteurs d'atteindre ce qui pourrait être leur objectif de long terme. La victoire contre les idéologies totalitaires du XX^e siècle n'a pas été obtenue par un ralliement à leurs principes. Il en sera de même au XXI^e siècle.

La solution passe donc par la prise de conscience collective d'une adversité globale et, partant, plus dangereuse que l'agressivité meurtrière du phénomène terroriste. La mobilisation de la sécurité nationale sur la réponse au terrorisme islamiste, bien qu'indispensable, peut contribuer, en partie, à masquer des menaces plus graves. L'étape préalable de consolidation du pilier culturel de notre stratégie réside donc dans l'intériorisation du caractère mortel de notre mode de vie. Prendre les mesures nécessaires pour en assurer la pérennité devient alors indispensable. Cette inscription dans le temps long nécessite naturellement l'élaboration d'une stratégie qui, pour être efficace, ne pourra se contenter d'être défensive.

Mobiliser les ressorts de la stratégie intégrale de la France, puissance d'équilibre

Dans son discours aux ambassadeurs ⁽²⁸⁾ du 27 août 2019, le président de la République a dessiné les contours d'une reprise de l'initiative de la France face aux transformations du monde invitant à sortir de la « stratégie de la prudence ou de la poursuite des habitudes [...] si on continue à faire comme avant, alors nous perdrons définitivement le contrôle ». Sur le segment particulier des opérations sous le seuil, les fondements d'une contre-stratégie reposent sur un pilotage politique assumé, une

⁽²⁵⁾ IASIELLO Emilio, « China's Three Warfares Strategy Mitigates Fallout From Cyber Espionage Activities », *Journal of Strategic Security*, vol. 9, n° 2, été 2016, 136 pages, p. 45-69 (<https://scholarcommons.usf.edu/>).

⁽²⁶⁾ *Ibidem*.

⁽²⁷⁾ HSIAO Russel, STOKES Mark, *The People's Liberation Army General Political Department. Political Warfare with Chinese Characteristics*, The Project 2049 Institute, 81 pages, 14 octobre 2013 (<https://project2049.net/>).

⁽²⁸⁾ MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République à la conférence des ambassadeurs », 27 août 2019 (www.elysee.fr/).

La France et les opérations sous le seuil :
pour le retour d'une stratégie intégrale

capacité plus ample de conception et d'action, et l'utilisation des leviers de puissance existant, qu'ils soient nationaux ou à rechercher avec nos partenaires.

**Réduire les vulnérabilités, abaisser le seuil et contraindre par la norme :
la légitimité du politique est au cœur des contre-stratégies intégrales**

Avant même la pandémie liée à la Covid-19, la correction des fragilités de notre modèle économique et social était lancée : à l'échelle nationale, comme au niveau européen, les notions de souveraineté(s) ou d'autonomie stratégique sont des perspectives partagées ⁽²⁹⁾. Pour autant, un dilemme demeure. Il réside dans le positionnement du curseur d'ouverture de nos sociétés. Entre un intenable *statu quo* et l'inacceptable perspective d'une fermeture autoritaire, il convient de trouver la voie d'une efficace protection. C'est dans cette optique, et en tirant les leçons de l'affaire Cambridge Analytica ⁽³⁰⁾ et des « *Macron leaks* » ⁽³¹⁾ que la France a décidé de prévenir d'éventuelles manipulations de l'information ⁽³²⁾ lors du scrutin européen de 2019 en créant une cellule interministérielle de veille. Le pilotage politique est indispensable pour assumer ce type de mesures qui touchent à un domaine aussi sensible que celui de l'élection et de la manipulation du citoyen. L'étude conjointe du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (Caps) du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et de l'Irsem ⁽³³⁾ documente efficacement cette question. Les recommandations du rapport, présenté le 4 septembre 2018 à la ministre des Armées, reposent sur la capacité du politique, légitimé par le suffrage universel, à assumer des mesures de contrôle et leurs conséquences régulatrices pour les libertés, si nécessaire.

Il est également du ressort du politique d'abaisser le seuil de réponse armée. De fait, si les opérations sous le seuil donnent un caractère agressif à la compétition stratégique, elles cherchent à éviter un conflit militaire ouvert. Le souci du contrôle, permanent, vise à éviter une escalade non maîtrisée. Dès lors, une des possibilités de riposte consiste à abaisser le seuil de l'emploi de la force. Cette décision est de l'ordre du politique, en tant que détenteur du monopole de la violence légitime. Cet abaissement du seuil a été utilisé par la France, en appui de la Grèce, face aux agissements de la Turquie en Méditerranée orientale au mois d'août 2020 ⁽³⁴⁾.

Le politique, enfin, est légitime pour cadrer par la norme. Qu'elle soit nationale ou d'origine supranationale, elle est un des facteurs de contrainte des opérations sous

⁽²⁹⁾ MACRON Emmanuel, « Initiative pour l'Europe – Discours du président de la République pour une Europe souveraine, unie, démocratique », Sorbonne, 26 septembre 2017 (www.elysee.fr/).

⁽³⁰⁾ Société anglaise de conseil, Cambridge Analytica est accusée, en 2018, d'avoir organisé une aspiration des données personnelles de 87 millions d'utilisateurs de Facebook, dans le but de cibler ces individus avec des messages favorables au Brexit au Royaume-Uni et à l'élection de Donald Trump aux États-Unis en 2016.

⁽³¹⁾ JEANGÈNE VILMER Jean-Baptiste, *The "Macron Leaks" operation. A Post-Mortem*, Atlantic Council, Irsem, 58 pages, juin 2019 (www.atlanticcouncil.org/).

⁽³²⁾ Une manipulation de l'information est entendue comme la diffusion intentionnelle et massive de nouvelles fausses ou biaisées à des fins politiques hostiles.

⁽³³⁾ CENTRE D'ANALYSE, DE PRÉVISION ET DE STRATÉGIE (CAPS), IRSEM (dir.), *Les manipulations de l'information : un défi pour nos démocraties (Rapport)*, 4 septembre 2018, 214 pages (www.diplomatie.gouv.fr/).

⁽³⁴⁾ MARCOU Jean, « Décryptage de la position turque en Méditerranée orientale », *Fondation méditerranéenne d'études stratégiques*, 17 septembre 2020 (<https://fmes-france.org/>).

le seuil. La dialectique des normes, plus communément appelée aujourd'hui *lawfare*, permet de réduire l'espace d'ambiguïté disponible pour le compétiteur. Le droit de la mer est particulièrement symptomatique de l'existence de cette possibilité avec une grande latitude laissée aux acteurs, en particulier dans les eaux internationales. La mer de Chine incarne cette situation avec une compétition particulièrement active des puissances riveraines et des acteurs mondiaux, comme les États-Unis ⁽³⁵⁾. Dans un autre registre, les menées subversives de la Russie contournent l'article 5 du Traité de Washington qui repose sur une conception conventionnelle de l'attaque armée. L'Otan est en difficulté pour qualifier l'agressivité de telles actions avec le prisme juridique de 1949.

En France, le pouvoir exécutif dispose des leviers nécessaires pour agir, notamment grâce à un système centralisé et à une boucle décisionnelle rapide, placée sous l'autorité directe du président de la République. Cette capacité du politique à agir nécessite néanmoins d'être relayée par une administration avertie et coordonnée.

Être en capacité de concevoir et d'agir : l'extension du champ de la lutte en dehors de la sphère régaliennne

Dire que la mise en œuvre d'une stratégie intégrale repose sur une coordination interministérielle aboutie relève de l'évidence. Pour autant, il semble indispensable de le rappeler ici, notamment pour porter une sensibilisation plus large de la sphère publique au sujet des opérations sous le seuil. L'extension du champ de la conflictualité porte en germe une extension symétrique du champ de la réponse. Il s'agit donc, aujourd'hui, d'étendre à l'ensemble de la sphère publique les réflexes d'anticipation, d'analyse et d'action dont les ministères régaliens sont porteurs, en particulier le MEAE et le ministère des Armées (Minarm). Les opérations sous le seuil concernent également le champ de l'économie, des finances, de la culture, de la recherche, de l'énergie, des transports... Cette extension du domaine de la lutte pourrait emprunter plusieurs voies :

- Le développement des capacités de compréhension et de recherche universitaire sur les grands compétiteurs et leurs stratégies. La réalité est qu'aujourd'hui nous manquons de « décodeurs » capables de saisir les ressorts des concepts indigènes et des logiciels locaux, en visant prioritairement une maîtrise des langues et des cultures chinoise ou russe ⁽³⁶⁾.
- Le renforcement de la capacité d'anticipation, avec la dissémination de méthodes et d'outils qui ont fait leur preuve, comme les stratégies militaires opérationnelles (SMO) qui visent une action intégrée des moyens placés sous l'autorité du chef d'état-major des armées.

⁽³⁵⁾ ERICKSON Andrew S., MARTINSON Ryan D., *China's maritime gray zone operations*, Naval Institute Press, 2019, 336 pages.

⁽³⁶⁾ Entretien de l'auteur avec des chercheurs spécialisés.

La France et les opérations sous le seuil :
pour le retour d'une stratégie intégrale

- La consolidation du réseau des hauts fonctionnaires de défense et de sécurité, avec un renforcement de leurs équipes qui doivent être dotées de compétences supplémentaires, notamment dans le domaine de l'analyse des risques et de l'anticipation.
- La création, dans les territoires, de dispositifs d'information et de formation sur les questions stratégiques au profit des administrations déconcentrées de l'État, des collectivités territoriales et des structures de santé. À l'image des échanges existant aujourd'hui au niveau départemental sur le suivi de la radicalisation islamiste ces cénacles, interministériels, pourraient être placés sous l'autorité des préfets.
- Un renforcement des capacités de l'État dans les DROM-COM, singulièrement dans le Pacifique, apparaît comme une mesure générale susceptible de permettre la prévention des atteintes à notre souveraineté dans ces espaces éloignés de la Métropole.

Indispensable, cette mobilisation de la sphère publique est de nature à forger les outils de la réponse française aux stratégies intégrales. Elle n'est cependant pas suffisante pour permettre un passage à l'échelle et envisager de conduire une stratégie plus offensive.

**Démultiplier les effets : du bon usage de la société civile
et d'une action diplomatique robuste**

Dans les stratégies intégrales l'opinion publique est un enjeu majeur. Cette cible est identifiée par la Chine dans la théorie des « trois guerres », déjà abordée. Elle fait également l'objet d'actions russes, notamment par le biais d'unités spécialisées rattachées au *GRU*, le service de renseignement extérieur russe ⁽³⁷⁾. Cette pratique entre dans le cadre de ce que l'on a coutume d'appeler le *smart power* ⁽³⁸⁾ qui permet de diminuer le niveau de coercition visible, sans renoncer à la puissance militaire, diplomatique, économique... à laquelle elle s'adosse ⁽³⁹⁾.

Nos propres stratégies doivent également viser les opinions publiques en usant de différents leviers :

- L'action d'influence sur les diasporas des compétiteurs ou des puissances concurrentes est un premier levier. Pour s'en convaincre, il faut se remémorer qu'au printemps 2020 durant les prémices de la pandémie de la Covid-19, le réseau diplomatique chinois a mené des efforts constants pour garder le contrôle de sa diaspora à l'étranger, à par de nombreuses actions de soutien (distribution de masques) ou en développant un narratif conforme à la communication stratégique du régime ⁽⁴⁰⁾.

⁽³⁷⁾ BAROTTE Nicolas, « Les secrets de la “guerre psychologique” russe dévoilés », *Le Figaro*, 17 février 2021.

⁽³⁸⁾ Concept qui se situe entre le *hard* et le *soft power*, conceptualisé par la diplomate américaine Suzanne Nossel en 2004, et repris par Hillary Clinton lorsqu'elle était Secrétaire d'État, entre 2009 et 2013. Voir NOSSEL Suzanne, « Smart Power », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 2, mars-avril 2004, p. 131-142.

⁽³⁹⁾ MARANGÉ Céline, « Les stratégies et les pratiques d'influence de la Russie », *Études de l'Irsem*, n° 49, mars 2017 (www.defense.gouv.fr/).

⁽⁴⁰⁾ NIQUET Valérie, « La Chine mène une guerre de l'information », *Le Figaro*, 19 mars 2020 (www.lefigaro.fr/).

La France et les opérations sous le seuil :
pour le retour d'une stratégie intégrale

- Le renforcement des récits alternatifs internes constitue un moyen d'action éprouvé qui peut être mobilisé. Il s'agit, à travers la promotion des sociétés civiles, des organisations de défense des droits humains, de la mise en valeur d'intellectuels dissidents, de fragiliser la cohérence de la « ligne éditoriale » du régime ⁽⁴¹⁾.
- Ciblant à la fois à l'opinion publique intérieure et l'opinion publique des compétiteurs, la communication stratégique (ou *StratCom*) est un levier primordial, qui doit, cependant, être manié avec prudence. De fait, les stratégies intégrales ont un rapport ambivalent à la communication. Indispensable pour influencer, elle peut également constituer une faiblesse si elle vient à dévoiler la réalité des intentions et des objectifs.

La vision française des équilibres mondiaux et les rapports de force internationaux conduisent naturellement à n'envisager une stratégie intégrale qu'à travers une approche concertée avec nos principaux alliés et partenaires. Dans un souci de préservation de notre autonomie d'appréciation et de décision, cette approche ne pourra reposer que sur une action coordonnée, et plus rarement collective, même si cette dernière n'est pas à exclure de manière ponctuelle.

Il s'agirait ainsi :

- d'user de la capacité normative de l'Union européenne (UE) pour façonner un droit positif protecteur, visant l'autonomie stratégique et respectueux des libertés fondamentales ;
- de contribuer à abaisser le seuil de la riposte dans le cadre de l'Otan, en ouvrant la possibilité de prévenir et combattre les activités subversives, par un élargissement de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord au spectre d'agressions situées aujourd'hui sous le seuil de l'Alliance ;
- de peser sur l'encadrement international par la règle de droit des nouveaux espaces de conflictualité comme le cyberspace. Dans l'esprit de l'appel de Paris du 12 novembre 2018 ⁽⁴²⁾, il s'agit de resserrer l'encadrement juridique des activités numériques pour diminuer les marges de manœuvre des tenants des actions sous le seuil.

*

**

L'ampleur prise par les stratégies intégrales dans la compétition stratégique nécessite la construction d'une réponse dédiée à travers la mise en œuvre d'une contre-stratégie intégrale, incorporant l'ensemble des domaines dans lesquels nous sommes aujourd'hui mis au défi. La distinction traditionnelle entre la paix et la guerre n'est plus opérante pour penser la conflictualité et nécessite une évolution de notre posture

⁽⁴¹⁾ Pendant la guerre froide, la *CIA* s'est attachée à favoriser la diffusion en langue russe du *Docteur Jivago*, de Boris Pasternak, ouvrage censuré par le Kremlin.

⁽⁴²⁾ MACRON Emmanuel, « Appel de Paris pour la confiance et la sécurité dans le cyberspace », 12 novembre 2018 (www.diplomatie.gouv.fr/).

La France et les opérations sous le seuil :
pour le retour d'une stratégie intégrale

générale. L'adjonction récente de la notion de « résilience » à la fonction stratégique « protection » est l'illustration que les armées ont entamé cette mutation vertueuse.

Le ministère des Armées concourt de façon prépondérante à la réponse stratégique française. De fait, un modèle d'armée complet demeure un atout essentiel pour contraindre, par les seuils, les ambitions des compétiteurs. Les armées conventionnelles, alliant masse, capacité de projection de force et aptitudes à intégrer l'ensemble des domaines de conflictualité contribuent à diminuer l'ampleur des zones grises où les opérations sous le seuil se déploient. Les armées ont enfin, nativement, une culture de l'anticipation, de la maîtrise des risques et de la décision qui peuvent leur donner un rôle d'éclaireur dans la mobilisation des acteurs publics et privés appelés à être mis en cohérence pour contrer l'érosion de notre puissance et, à terme, de notre souveraineté.

Éléments de bibliographie

CENTRE D'ANALYSE, DE PRÉVISION ET DE STRATÉGIE (CAPS), IRSEM (dir.), *Les manipulations de l'information : un défi pour nos démocraties (Rapport)*, 4 septembre 2018, 214 pages (<https://www.diplomatie.gouv.fr/>).

DIRECTION GÉNÉRALE DES RELATIONS INTERNATIONALES ET DE LA STRATÉGIE (DGRIS), *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale*, 13 octobre 2017 (<https://www.defense.gouv.fr/>).

DGRIS, *Actualisation stratégique*, janvier 2021, 55 pages, (www.defense.gouv.fr/).

DOSSÉ Stéphane, « Les opérations sous le seuil, outil primordial de la compétition stratégique », *Cahier de la RDN* « 2020 : chocs stratégiques – Regards du CHEM – 69^e session », 2020, p. 143-155 (www.defnat.com/).

ERICKSON Andrew S. et MARTINSON Ryan D., *China's maritime gray zone operations*, Naval Institute Press, 2019, 336 pages.

HSIAO Russel et STOKES Mark, *The People's Liberation Army General Political Department. Political Warfare with Chinese Characteristics*, The Project 2049 Institute, 81 pages, 14 octobre 2013 (<https://project2049.net/>).

LIANG Qiao et XIANGSUI Wang, *La guerre hors limites*, Payot et Rivages, 2003, 322 pages.

MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27^e promotion de l'École de Guerre », École militaire, 7 février 2020 (www.elysee.fr/).

MACRON Emmanuel, « Discours du président de la République à la conférence des ambassadeurs », 27 août 2019 (www.elysee.fr/).

MARANGÉ Céline, *Les stratégies et les pratiques d'influence de la Russie*, Études de l'Irsem, n° 49, mars 2017 (www.irsem.fr/).

MAZZUCCHI Nicolas, « La Chine et les réseaux électriques européens : stratégie et enjeux géoéconomiques », *Note de la FRS*, n° 16/2018, Fondation pour la recherche stratégique (FRS), 11 septembre 2018, 16 pages (<https://www.frstrategie.org/>).

POIRIER Lucien, « Stratégie intégrale », in GÉRÉ François et WIDEMANN Thierry (dir.), *La guerre totale*, Economica, 2001, 210 pages.

ROBIN Marie-Monique, *Escadrons de la mort, l'école française*, La Découverte, 2013, 462 pages.

TENENBAUM Élie, « Le piège de la guerre hybride », *Focus stratégique* n° 63, Institut français des relations internationales (Ifri), octobre 2015, 55 pages, p. 14 (www.ifri.org/).

TENENBAUM Élie, *Partisans et centurions, une histoire de la guerre irrégulière au XX^e siècle*, Perrin, 2018, 528 pages.

VANDIER Pierre, *La dissuasion au troisième âge nucléaire*, Éditions du Rocher, 2018, 108 pages.