



FOI MEMO

Projekt/Project
SLO

Sidnr/Page no
1 (11)

Projektnummer/Project no Kund/Customer
E13663 Försvarsmakten

FoT-område

Inget FoT-område

Datum/Date

Memo nummer/Number

2019-12-17

FOI Memo 6979

Handläggare/Our reference

Carina Gunnarson

Långsiktiga trender i Frankrikes utveckling

Sändlista/Distribution

Torbjörn Sallén, FM

Staffan Sjöberg, FM

Rasmus Gårdnäs, FM

Titel/Title

Långsiktiga trender i Frankrikes utveckling

Memo nummer/Number

FOI Memo 6979

Sammanfattning

- **Demografi, ekonomi och sociala klyftor.** Fransk ekonomisk utveckling hämmas av högt budgetunderskott, långsam tillväxt, hög ungdomsarbetslöshet och växande sociala klyftor. Hösten 2018 ledde Gula västarnas uppror till våldsamma protester i hela landet.
- **Inrikespolitik.** Det franska partipolitiska landskapet förändrades radikalt i samband med president- och parlamentsvalen 2016, då Emmanuel Macron valdes till president med en nybildad politisk rörelse (*En Marche!*). De traditionella vänster- och högerpartierna är försvagade och splittrade, samtidigt som *Rassemblement National* (tidigare *Front National*) har stärkt sin position sedan mitten av 1980-talet.
- **Utrikespolitik.** Frankrike är en av Europas stormakter med internationell närvaro på alla kontinenter och en permanent stol i FN:s säkerhetsråd. Som en av grundarna till EU har Frankrike fortsatt starka ambitioner att fördjupa EU:s integration i samarbete med Tyskland. Relationerna till EU är prioriterade, liksom det bilaterala samarbetet med Tyskland och Storbritannien.
- **Säkerhetspolitik.** Kampen mot terrorism utgör en av Frankrikes absoluta prioriteringar efter att ha drabbats hårt av flera terrorattentat. Ryssland beskrivs som en utmaning för Europa genom en politik som syftar till att underminera den transatlantiska länken, splittra EU och att öka sitt inflytande såväl geografiskt som inom flera politikområden. Samtidigt vill Macron förankra Ryssland i Europa och utveckla ett strategiskt partnerskap, givet Rysslands betydelse för europeisk säkerhet. Kina är, enligt Frankrike, den största utmaningen för Europa på lång sikt.
- **Försvarspolitik.** Fransk försvarsindustri har stärkts under den senaste femårsperioden. Landet rankas bland världens ledande exportörer av militärmateriel efter USA och Ryssland, före Tyskland och Kina. Landets ”strategiska autonomi” uttrycks genom en oberoende kärnvapenförmåga, särskild status inom Nato och en stark nationell försvarsindustri.

Titel/Title

Långsiktiga trender i Frankrikes utveckling

Memo nummer/Number

FOI Memo 6979

1 Inledning

Inrikespolitiskt ställs Frankrike inför stora politiska, sociala och ekonomiska utmaningar som kommer att prägla landets utveckling under kommande år. Stora sociala och ekonomiska klyftor har utvecklats under de senaste decennierna, vilket lett till en misstro mot etablerade politiska partier och skapat ökade spänningar mellan olika grupper. Reformerna av välfärdssystem och offentlig sektor har påbörjats och är nödvändiga för att komma till rätta med landets budgetunderskott. Det återstår att se hur president Macrons omfattande politiska och ekonomiska reformer kommer att lyckas vända denna utveckling.

Som permanent medlem i FN:s säkerhetsråd, med globala intressen och närvaro på andra kontinenter påverkas Frankrike av det försämrade säkerhetsläget i världen.¹ Frankrikes omvärldsanalys är mörk: den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden under den senaste femårsperioden har försämrats i snabbare takt än vad som tidigare förutsetts. Kampen mot terrorism utgör en fransk säkerhetspolitisk prioritet mot bakgrund av upprepade terrorattentat i Frankrike. Den franska säkerhetspolitiska strategin bygger på tre pelare: kollektivt självförsvar genom Nato, samarbete inom EU, samt bilateralt samarbete med Storbritannien och Tyskland.

Denna promemoria beskriver trender i Frankrikes långsiktiga utveckling med fokus på inrikespolitik, demografi, ekonomi, samt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Syftet är att beskriva Frankrikes utveckling under de senaste decennierna och att göra vissa framåtblickar med tonvikt på den förväntade utvecklingen under de närmaste åren. Texten är baserad på ett underlag som beställts av Försvarsmakten inom ramen för projektet Stöd till långsiktiga omvärldsanalyser (SLO).

2 Fransk inrikespolitik, ekonomisk, demografisk och social utveckling

2.1 Ekonomi, demografi och sociala skillnader

Frankrike är ett av världens rikaste och mest välmående länder. Samtidigt hämmas den ekonomiska utvecklingen av ett högt budgetunderskott, långsam tillväxt, hög ungdomsarbetslöshet, bristande rörlighet på arbetsmarknaden samt växande sociala klyftor. Staten är stark och centraliserad, den offentliga sektorn omfattande med utvecklade välfärdssystem. Utgifterna för Frankrikes offentliga sektor motsvarade 56 procent av BNP år 2018, vilket är bland de högsta i OECD-kretsen och högre i jämförelse med grannländerna Tyskland, Spanien, Italien och Belgien.² De offentliga utgifternas andel av BNP är högre i jämförelse med början av 1990-talet, även om en minskande trend kan noteras sedan 2014.³ Frankrikes statsskuld i förhållande till BNP ökade från 60 till nära 100 procent sedan början av 2000-talet, och förväntas öka ytterligare om reformer inte genomförs.⁴ Utgifterna för den sociala sektorn är omfattande och har kontinuerligt ökat sedan 1990; från 24 procent av BNP (1990) till 31 procent av BNP (2018). Utgifterna är högre än övriga OECD-länder, något som bland annat beror på ökade kostnader för pensioner. Reformerna av Frankrikes pensionssystem har diskuterats i många år; systemet är komplext (består av 42 olika pensionssystem) med en låg genomsnittlig pensionsålder i jämförelse med andra länder.⁵ Reformerna av välfärdssystemen och offentlig förvaltning möter som regel mycket starkt motstånd. Till skillnad från andra länder har fransk offentlig

¹ Ministère des Armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 14.

² OECD (2017) *OECD Economic Surveys: France*, s. 22, Figur 7; OECD (2019) *OECD Economic Surveys: France*, s. 37.

³ År 2015 motsvarade de offentliga utgifter 57,2 procent av BNP; motsvarande siffra för år 2018 var 56 procent. OECD (2019) *OECD Economic Surveys France*, s. 37, Tabell 5.

⁴ OECD (2019) *OECD Economic Surveys France*, s. 19, Figur 3D.

⁵ Ibid, s. 20.

Titel/Title

Långsiktiga trender i Frankrikes utveckling

Memo nummer/Number

FOI Memo 6979

sektor varit ovanligt resistent mot reformer i riktning mot New Public Management.⁶ Frankrikes budgetunderskott har minskat sedan 2012; från 5,0 procent år 2012 till 2,6 procent år 2018.⁷

Livslängden i Frankrike har kontinuerligt ökat under efterkrigstiden och är bland de högsta i OECD-kretsen. Även om nativiteten är högre än genomsnittet för EU (1,9 barn/kvinna), kommer andelen personer över 80 år att accelerera kring mitten av 2020-talet, vilket kommer att utsätta det franska välfärdssystemet för ökat tryck.⁸

Fransmännen är högre utbildade än genomsnittet för EU. Andelen 25–34-åringar med universitetsexamen ökade från 41 till 44 procent mellan 2007 och 2017.⁹ Samtidigt visar Pisas kunskapstester att andelen 15-åringar med otillräckliga kunskaper i läsförståelse, matematik och vetenskap har ökat sedan 2003, motsvarande 23,5 procent år 2015.¹⁰ Andelen fransmän som saknar kunskap om informationsteknologi är också högre än genomsnittet för OECD, nära 30 procent.¹¹ Landets utbildningssystem attraherar, liksom är fallet för Tyskland och Storbritannien, ett stort antal utländska studenter. Trenden är ökande: sedan 2013 har antalet utländska studenter vid franska universitet ökat med 13 procent; från 228 000 till 258 000.¹²

Arbetslösheten i Frankrike har sjunkit sedan 2015 och motsvarade år 2018 omkring 9 procent av befolkningen i yrkesaktiv ålder.¹³ Stora skillnader föreligger dock mellan olika grupper och områden. Generellt är arbetslösheten bland ungdomar och icke-kvalificerad arbetskraft hög, framför allt i socio-ekonomiskt svaga områden. Ungdomsarbetslösheten är bland den högsta i OECD-kretsen motsvarande cirka 20 procent sedan 2003. I fattiga områden tangerar arbetslösheten 30 procent.¹⁴ Arbetslösheten är större i norra Frankrike, Medelhavsområdet samt i de utomeuropeiska territorierna (Guadeloupe, Martinique, Guyana, La Réunion).¹⁵ Sedan 2000-talet har andelen korttidskontrakt kraftigt ökat.¹⁶ Pensionssystemet är fragmenterat med ett stort antal system som varierar mellan olika branscher, vilket bidrar till minskad rörlighet på arbetsmarknaden. Arbetsrättslagstiftningen har nyligen reformerats för att öka rörligheten på arbetsmarknaden.

Frankrikes tillväxt ligger under genomsnittet för OECD-kretsen och har sjunkit sedan 2000, om än med en viss återhämtning under den senaste femårsperioden. År 2000 var den ekonomiska tillväxten 2,5 procents tillväxt, men sjönk till 1 procent år 2009. Ekonomin återhämtade sig något 2017–2018, då tillväxten motsvarade 1,6 procent, men beräknas till 1,3 procent för 2019–2020.¹⁷ Landets främsta exportmarknad är Europa, framför allt Tyskland, Spanien, Italien och Storbritannien, som tillsammans motsvarar 60 procent av Frankrikes export (exklusive militär utrustning). De främsta exportvarorna 2016–2017 var transportrelaterad utrustning (23 procent), andra industriprodukter (18 procent), kemiska produkter (12 procent), datorer och elektronik (11 procent), livsmedel (10 procent), maskiner (8 procent), läkemedel (7 procent) samt övriga produkter (11 procent).¹⁸

⁶ Kuhlmann, Sabine, Wollman, Hellmut (2014) *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, s. 179-182.

⁷ OECD (2019) *OECD Economic Surveys France*, s. 36.

⁸ OECD (2017) *OECD Economic Surveys France*, s. 104-105; Institut national d'études démographiques, INED, "Life expectancy in France", <https://www.ined.fr> (tillgänglig 3 december 2019).

⁹ OECD (2018) *Education at a Glance*, s. 55, Tabell A1.2.

¹⁰ Eurostat (i.å.) "Underachievement in reading, maths or science", <https://ec.europa.eu/eurostat/> (tillgänglig 3 december 2019).

¹¹ OECD (2018) *OECD Economic Surveys France*, s. 36.

¹² Eurostat (2019) "Mobile students from abroad enrolled by educational level, sex and field of education" <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu> (tillgänglig 3 december 2019).

¹³ OECD Data (i.å.) "Unemployment rate" <https://data.oecd.org/unemp/unemployment-rate.htm> (tillgänglig 3 december 2019); OECD (2019) *OECD Economic Surveys France*, s. 76, Figur 1.1 A-B.

¹⁴ OECD (2017) *OECD Economic Surveys France*, s. 10, 18.

¹⁵ INSEE (i.å.) "Taux de chômage annuel moyen (%) 2018", <https://statistiques-locales.insee.fr> (tillgänglig 3 december 2019).

¹⁶ OECD (2017) *OECD Economic Surveys France*, s. 35, Figur 21.

¹⁷ OECD (2019) *OECD Economic Surveys France*, s. 12.

¹⁸ OECD (2017) *OECD Economic Surveys France*, s. 20, Figur 5.

Titel/Title

Långsiktiga trender i Frankrikes utveckling

Memo nummer/Number

FOI Memo 6979

Frankrikes energiberoende har varierat över tid: från kol till olja från och med 1920-talet, följt av storskalig utveckling av kärnenergi under 1970-talet, och ökat inslag av naturgas under 1990-talet. I början av 1970-talet användes olja för nära två tredjedelar av landets energikonsumtion; år 2015 täcktes 47 procent av landets energibehov av fossila bränslen. Landets 58 kärnkraftsreaktorer tillgodoser i dag 78 procent av landets elektricitetsbehov, vilket är högst i världen. Frankrikes kärnkraftsreaktorer är i dag 30 år gamla; målet är att förnya men också att reducera elektricitetsberoendet av kärnkraft från 78 till 50 procent, vilket skulle innebära att flera reaktorer stängs. Sedan 1990-talet har användningen av naturgas ökat och allt fler satsningar görs på förnyelsebara energikällor.¹⁹

2.2 Inrikespolitik – ett nytt och polariserat partilandskap

De senaste decennierna har de sociala, ekonomiska och politiska skiljelinjerna inom landet vuxit sig starkare i landet och fått ökad politisk sprängkraft under president Macron. Stora klyftor finns inom Frankrike där regioner längs med Atlantkusten, Occitanien i södra Frankrike och Auvergne-Rhône-Alpes i sydöstra Frankrike kännetecknas av ekonomisk och demografisk tillväxt i kontrast till de tidigare industriområdena i norra och östra Frankrike som karaktäriseras av utflyttning och ekonomisk stagnation. Sociala, ekonomiska och politiska klyftor finns även mellan attraktiva större städer som fungerar som tillväxtpoler för kvalificerad arbetskraft och innovation, medan medelstora och mindre städer står vid sidan om denna utveckling.²⁰ Klyftorna yttrar sig i olika väljarbeteende och inställning till globalisering: å ena sidan välutbildade väljare i storstäder, å andra sidan jordbruks- och industriområden som har drabbats av globaliseringens negativa effekter i form av konkurrens och ekonomisk utsatthet.²¹ Stora skillnader finns även inom större städer. Nära 80 procent av Frankrikes fattiga befolkning bor i storstadsområden: Parisregionen har några av de allra rikaste och allra fattigaste områdena i landet.²² Problem relaterade till fattigdom, låg utbildning och hög arbetslöshet har uppmärksammats alltmer under 2000-talet, inte minst efter de förortskravaller som ägde rum i parisförorten Clichy-sous-Bois hösten 2005.²³ Problemen med ökade klyftor är dock inte isolerade till förorterna. Ett nytt fenomen är de s.k. gula västarnas uppror som genom sin starka och delvis våldsamma massmobilisering skakade landet hösten 2018.

De traditionella höger- och vänsterpartierna som dominerat politiken sedan 1970-talet har försvagats och misstron mot den politiska eliten är utbredd. År 2017 vann Emmanuel Macron presidentvalet med sin nybildade politiska rörelse *En marche!* bakom sig, vilket ledde till ett nytt partilandskap.²⁴ Genomförandet av omfattande ekonomiska, politiska och sociala reformer har lett till sociala protester i hela landet som blottlägger ett djupt missnöje över växande socio-ekonomiska klyftor. I den inrikespolitiska debatt som följt på gula västarnas protester hörs krav på folkligt inflytande, ökad makt till parlamentet och krav på direktdemokrati, som en reaktion mot centralisering och en exekutivmakt som uppfattas som alltför dominant. Med försvagade partier såväl till vänster som höger, där *Le Pens Rassemblement national* är Macrons främsta inrikespolitiska motståndare, ter sig valutgången 2022 som oviss.²⁵

Den politiska utvecklingen präglas sedan mitten av 1980-talet av ökat stöd för högerextremism, antisemitism och växande främlingsfientlighet. Samtidigt framstår det politiska landskapet som

¹⁹ International Energy Agency (2016) "Energy Policies of IEA Countries: France".

²⁰ INSEE (2018) "Entre 2011 et 2016, les grandes aires urbaines portent la croissance démographique française" <https://www.insee.fr/fr/statistiques> (tillgänglig 3 december 2019).

²¹ Lévy, Jacques (2017) *Atlas politique de la France: les révolutions silencieuses de la société française*, Paris: Éditions autrement.

²² OECD (2017) *OECD Economic Surveys France*, s. 69.

²³ Gunnarson, Carina (2014) "Frankrike – utmaningar mot de republikanska idealen" i Sven Oskarsson och Sten Widmalm red. *Myt eller verklighet*, Stockholm: Norstedts, s. 175-176.

²⁴ Efter valet 2017 ändrades namnet till *La République en Marche* (LaREM).

²⁵ Gunnarson, Carina (2018) "Frankrike" i Tomas Denk och Dag Anckar *Komparativ politik: Tio politiska system*, Lund: Studentlitteratur, s. 77-108.

Titel/Title

Långsiktiga trender i Frankrikes utveckling

Memo nummer/Number

FOI Memo 6979

alltmer polariserat med en mobilisering mot denna trend. Det högerextrema partiet *Rassemblement National* (tidigare *Front National*) har med en främlingsfientlig, nationalistisk och EU-kritisk agenda sedan mitten av 1980-talet vuxit sig allt starkare på lokal, regional och nationell nivå. I Europavalet i maj 2019 blev Nationell samling Frankrikes största parti, om än med mycket liten marginal.²⁶ Även om partiet två gånger har lyckats nå presidentvalets andra och avgörande valomgång, har samhället mobiliserat och övriga politiska partier slutit upp bakom den andra presidentkandidaten.²⁷ Det franska samhället är dock splittrat. Generellt har toleransen ökat i Frankrike under den senaste trettioårsperioden. Undersökningar indikerar att toleransen gentemot judar, personer med afrikansk bakgrund samt muslimer är relativt hög. Samtidigt har antalet rapporterade rasistiska händelser ökat sedan början av 1990-talet. Det antisemitiska våldet har även ökat sedan 2000, om än med stora variationer mellan olika år.²⁸ Våldet mot muslimer är lågt, men relationen till landets muslimska befolkning är komplex, inte minst mot bakgrund av radikaliserings, upprepade terrorattentat och en oro över hemvändande IS-krigare.²⁹

3 Utrikes-, försvars- och säkerhetspolitisk utveckling

Frankrike är en europeisk stormakt. Genom sina utomeuropeiska territorier är Frankrike geografiskt närvarande i alla världsdelar och beskrivs ibland som "landet där solen aldrig går ner". Som permanent medlem i FN:s säkerhetsråd och med en global närvaro påverkas Frankrike av det försämrade säkerhetsläget i världen.³⁰ Efter Brexit kommer Frankrike att vara den enda EU-medlemmen med en permanent plats i säkerhetsrådet.

Frankrike är det EU-land som varit mest engagerat i internationella militära operationer under de senaste åren. Den franska försvarsmakten är i dag hårt pressad av det stora antalet insatser: i rapporter talas om "sliten materiel, pressad personal och för lite tid för återhämtning, utbildning och övning".³¹ Frankrike har permanenta styrkor i Senegal, Elfenbenskusten, Gabon, Djibouti och Förenade Arabemiraten samt styrkor på franska utomeuropeiska territorier i Franska Polynesien, Nya Kaledonien, Réunion i Indiska Oceanen, Franska Guyana och Franska Antillerna.³² Frankrike har en lång tradition av militära interventioner i Afrika. Under 2010-talet har franska trupper intervenerat i Libyen och Elfenbenskusten (2011), Mali (2013) och Centralafrikanska Republiken (2013–2014).³³ Frankrike har sedan 2014 deltagit i insatser mot IS i Irak och Syrien genom *Opération Chammal* och i kampen mot terrorism i Sahelregionen i Afrika genom den franska *Opération Barkhane*.³⁴

Frankrikes omvärldsanalys är mörk. I franska strategiska dokument beskrivs framväxten av nya stormakter, ökningen av antalet auktoritära regimer och en minskad uppslutning kring den regelbaserade världsordningen. Denna utveckling beskrivs som "en snabb och varaktig försämring av

²⁶ Ministère de l'intérieur (i.ä.) "Résultats des élections européennes 2019", <https://www.interieur.gouv.fr/Elections> (tillgänglig 3 december 2019).

²⁷ I presidentvalet 2002 fick Jacques Chirac 82,2 procent av rösterna och Jean-Marie Le Pen 17,8 procent. I presidentvalet 2017 fick Emmanuel Macron 66,1 procent och Marine Le Pen 33,9 procent. Ministère de l'intérieur.

²⁸ Antalet antisemitiska attacker ökade markant mellan 2016 och 2017; från 311 till 541 incidenter, vilket motsvarar en ökning med 74 procent. Ministère de l'intérieur, Pressmeddelande 12 februari 2019.

²⁹ Commission nationale consultative des droits de l'homme (2017) *Rapport sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie*, s. 8-11, 17-19.

³⁰ Ministère des Armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 26.

³¹ Sundberg, Anna (2018) "Frankrikes säkerhetspolitik och militära förmåga", FOI Memo 6605, s. 18.

³² Ministère des Armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 28.

³³ Keohane, Daniel (2017) "Defense choices for the next French president", Center for Security Studies, nr. 206, s. 2.

³⁴ Opération Chammal omfattar 1000 soldater och Opération Barkhane av 4 500 soldater. Ministère des Armées, "Carte des opérations et missions militaires" https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires (tillgänglig 3 december 2019).

Titel/Title

Långsiktiga trender i Frankrikes utveckling

Memo nummer/Number

FOI Memo 6979

det strategiska landskapet” som har gått betydligt fortare än vad som förutspåddes i strategiska dokument så sent som 2013.³⁵ I den franska försvars- och säkerhetsstrategin konstateras att Europa under de senaste tio åren har konfronterats med ökad instabilitet i Europas östra och södra närområde³⁶ samtidigt som kontinenten har drabbats av ekonomisk- och finansiell kris, migrationskris samt terroristattacker. Framväxten av populistiska rörelser och jihadism hotar EU:s grundläggande principer och värderingar, vilket riskerar att leda till ett splittrat Europa där EU:s säkerhetspolitik regionaliseras.³⁷

Frankrike beskriver hotbilden mot Europa som komplex. Medelhavet och dess södra delar beskrivs sedan den arabiska våren 2011 och Libyens sönderfall som ett riskområde där en ytterligare destabilisering ses som ett allvarligt hot mot europeiska säkerhetsintressen. En destabilisering i Algeriet riskerar att få återverkningar på fransk ekonomi och säkerhet. Militariseringen av Medelhavet oroar med en permanent närvaro av Rysslands flygvapen och flotta, liksom en ökad närvaro av Kina och en militär upprustning ”av flera kuststater” som har tillgång till avancerade vapen.³⁸ Ett annat riskområde är Balkan som beskrivs som en utmaning för Europa och för kontinentens säkerhet. Länderna där är splittrade genom sin historia, vilket kan utnyttjas av radikala rörelser, kriminella grupper och andra stater i destabiliserade syfte.³⁹ Frankrike uttrycker även oro över den säkerhetspolitiska utvecklingen i Asien med militär eskalering, ökad konfrontation mellan USA och Kina samt frånvaron av en regional säkerhetsstruktur.

Frankrike menar att Ryssland utgör en utmaning för Europa genom en politik som syftar till att underminera den transatlantiska länken, splittra EU och att öka sitt inflytande såväl geografiskt som inom flera politikområden. Annekeringen av Krim är, utifrån Frankrikes perspektiv, illegal, och Frankrike har tillsammans med Tyskland haft en drivande roll i införandet av EU:s sanktioner mot Ryssland.⁴⁰ Samtidigt vill president Macron ”förankra” Ryssland i Europa och utveckla ”ett strategiskt partnerskap”, givet Rysslands betydelse för europeisk säkerhet.⁴¹ Frankrike har en lång och stark relation till Ryssland och som omfattar samarbete på en rad områden såsom rymd, energi, högre utbildning och forskning.⁴² Cirka 1000 franska företag är aktiva i Ryssland.⁴³ Efter en försvagning av den fransk-ryska handeln mellan 2014 och 2015 har handeln mellan länderna återigen ökat; sedan 2015 är Frankrike en av de främsta investerarna i Ryssland.⁴⁴

Frankrike är sedan 2015 hårt drabbat av allvarliga terrorattentat och kampen mot terrorism är en av landets främsta säkerhetspolitiska prioriteringar såväl inom landet som internationellt. Antiterror-operationen *Sentinel* inrättades 2015 efter terrorattacken mot den satiriska tidskriften *Charlie Hebdo*. Den nationella skyddsinsatsen sker i form av övervakning av offentliga miljöer och byggnader samt extra bevakning i samband med olika händelser som demonstrationer, mässor och idrottsevenemang etc. Som mest består insatsen av 10 000 soldater.⁴⁵ Det undantagstillstånd som infördes efter terrorattentaten i november 2015 ersattes i oktober 2017 av en ny antiterroristlag som

³⁵ Ministère des Armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 9-10, 13 ; Nicolas Roche, Assistant Secretary of State for Strategic Affairs, Security and Disarmament, France, 4 mars 2019, föredrag, Utrikespolitiska institutet, Stockholm.

³⁶ I detta sammanhang nämns Georgien, Libyen, Syrien, Sahel och Ukraina som exempel. Se Ministère des Armées (2018), s. 19.

³⁷ Ministère des Armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 5-11; 19-20; Nicolas Roche, Assistant Secretary of State for Strategic Affairs, Security and Disarmament, France, 4 mars 2019, föredrag, Utrikespolitiska institutet, Stockholm.

³⁸ Ibid, s. 24.

³⁹ Ibid, s. 24.

⁴⁰ Statement by François Delattre, Permanent Representative of France to the UNSC, 22 februari 2017; Sundberg, Anna (2018) ”Frankrikes säkerhetspolitik och militära förmåga”, FOI Memo 6605, s. 5.

⁴¹ Elysée, ”Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs” 27 augusti 2018 ; ”Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs” 27 augusti 2019

⁴² Le ministère de l’Europe et des Affaires étrangères (i.å.) ”Présentation de la Russie”; ”Tricentenaire des relations scientifiques franco-russes”, <https://www.diplomatie.gouv.fr> (tillgänglig 3 december 2019).

⁴³ Sundberg, Anna (2018) ”Frankrikes säkerhet och militära förmåga”, FOI Memo 6605, s. 6-7.

⁴⁴ Le ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, Relations bilatérales <https://www.diplomatie.gouv.fr> (tillgänglig 3 december 2019); Kastouéva-Jean, Tatiana (2018) ”France-Russie: les limites d’une coopération bilatérale” i Thomas Gomart och Marc Hecker, *Macron, An 1 : Quelle politique étrangère*, Institut français de relations internationales (IFRI), s. 49-51.

⁴⁵ Insatsens mobilisering varierar över tid, både vad gäller placering, beredskap och antal. Ministère des Armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 27.

Titel/Title

Långsiktiga trender i Frankrikes utveckling

Memo nummer/Number

FOI Memo 6979

bland annat ger ökade möjligheter till digital övervakning, kroppsvisiteringar och en begränsning av misstänkta personers rörlighet. Den nya lagen har kritiserats för att den kan innebära svåra avvägningar mellan öppenhet och ökade krav på säkerhet.⁴⁶

Frankrike har i betydligt högre grad än andra före detta kolonialmakter bevarat starka relationer med de forna kolonierna i Afrika. Den afrikanska kontinenten har fått ökad prioritet som en följd av terrorism och ökad instabilitet i Sahelområdet.⁴⁷ I jämförelse med 1970- och 80-talen, då Afrika ibland beskrevs som ”den enda kontinent där Frankrike med 500 man fortfarande kan ändra historiens gång”, har Frankrike under 2000-talet betonat samarbete inom EU och med USA i Väst- och Centralafrika. Samarbetet med frankofona Afrika är mångfacetterat. Förutom en tydlig säkerhetspolitisk dimension finns många politiska, ekonomiska och kulturella band. I internationella sammanhang, såsom FN:s generalförsamling, betraktar Frankrike de frankofona afrikanska staterna som viktiga allierade.⁴⁸

Frankrike betonar vikten av att bevara sin strategiska autonomi, kombinerat med ett aktivt deltagande i Nato och EU.⁴⁹ Strategisk autonomi används på både nationell och europeisk nivå och har traditionellt tagit sig uttryck i en självständig kärnvapenförmåga, landets särskilda status inom Nato och en stark nationell försvarsindustri. Det handlar även om en förmåga att självständigt fatta beslut och ta initiativ till insatser som bedöms som nödvändiga, såväl självständigt som i koalition med andra. I ett franskt perspektiv råder inget motsatsförhållande mellan landets strategiska autonomi och samarbete med andra stater.⁵⁰

I ett längre tidsperspektiv har relationen till Nato stärkts efter Frankrikes beslut att 2009 återvända till Natos integrerade militära strukturer efter mer än 40 års frånvaro. President de Gaulle valde att lämna Nato 1966; beslutet att återvända beskrivs som en ”naturlig följd av landets ökade deltagande i militära operationer”.⁵¹ Frankrikes kärnvapenstyrka är dock fortsatt oberoende. Sedan 2013 beskrivs USA alltmer som en strategisk partner inom försvars- och säkerhetsområdet, bland annat mot bakgrund av utvecklingen i Nordafrika och Sahel. Insatsen i Libyen 2011 och Frankrikes intervention i Mali 2013 har varit särskilt viktiga för utvecklingen av den transatlantiska relationen genom operativt samarbete och utbyte av underrättelseinformation.⁵² Efter maktskiftet i USA 2017 finns en ny oro över ett växande avstånd i den *politiska* alliansen mellan europeiska och amerikanska politiker.⁵³ Även om USA alltjämt betraktas som en strategisk partner för Frankrike talas det numera öppet om USA som en osäkerhetsfaktor som kan försvaga det multilaterala systemet.⁵⁴

Som en av grundarna till EU är Frankrike en tongivande aktör i Europa med fortsatt starka ambitioner att fördjupa EU:s integration i nära samarbete med Tyskland. Maktskiftet till Macron har medfört en ökad prioritering av samarbetet inom EU, vilket uttrycks i flera viktiga linjetal, där samarbetet med EU beskrivs som fundamentalt för Frankrikes och Europas möjlighet att förbli en internationell aktör med kontroll över sin egen utveckling.⁵⁵ Frankrike har tillsammans med Tyskland

⁴⁶ ”Le projet de loi antiterroriste soumis au vote des députés”, *Le Monde* 3 oktober 2017; Gunnarson, Carina (2018) ”Frankrike” i Tomas Denk och Dag Anckar *Komparativ politik: Tio politiska system*, Lund: Studentlitteratur, s. 106.

⁴⁷ Elysée (2019) Discours à la conférence des ambassadeurs, 27 augusti 2018; ”Changement de ton de la France à l’égard de l’Afrique”, *Le Monde* 3 september 2019; Keohane, Daniel (2017) ”Defense choices for the next French president”, Center for Security Studies, nr. 206.

⁴⁸ Gunnarson, Carina (1997) *Den förförande makten: Frankrikes Afrikapolitik under Mittemrand*, Uppsala universitet: Acta Universitatis Upsaliensis; ”France-Afrique: Sortir du pacte colonial”, *Politique Africaine*, nr. 105, mars 2007, Paris: Karthala; Chrétien, Jean-Pierre red. (2008) *L’Afrique de Sarkozy : Un déni d’histoire*, Paris : Karthala.

⁴⁹ Ministère des Armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 54; Ministère del a Défense (2013) ”White paper: Defence and national security 2013: Twelve key points”, s. 4-5.

⁵⁰ Sundberg, Anna (2018) *Frankrikes säkerhetspolitik och militära förmåga*, FOI Memo 6605, s. 12.

⁵¹ Ministère des armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 58.

⁵² Sundberg, Anna (2018) *Frankrikes säkerhetspolitik och militära förmåga*, FOI Memo 6605, s. 13; Center for Security Studies (2013) ”France’s new strategy: the 2013 white paper”, *CSS Analysis in Security Policy*, nr. 139, s. 2.

⁵³ Sundberg, Anna (2018) ”Frankrikes säkerhetspolitik och militära förmåga”, FOI Memo 6605, s. 12-13; Ministère des armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 57-59.

⁵⁴ Elysée, ”Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs”, 27 augusti 2019.

⁵⁵ Elysée, ”Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à la Pnyx, Athènes, le jeudi 7 septembre 2017”; ”Initiative pour l’Europe - Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique”, Sorbonne, 26 septembre 2017.

Titel/Title

Långsiktiga trender i Frankrikes utveckling

Memo nummer/Number

FOI Memo 6979

och EU-kommissionen, och med stöd från Spanien och Italien, varit drivande i utvecklingen av försvarssamarbete inom EU:s permanenta strukturerade samarbete (*Permanent Structured Co-operation*, PESCO) som upprättades i december 2017. Inrättandet av *European Defence Fund* (EDF) ska uppmuntra forskningssamarbete mellan medlemsstaterna inom försvarsområdet och stödja europeisk försvarsindustri.⁵⁶

De bilaterala relationerna med Tyskland och Storbritannien är fortsatt prioriterade. Tyskland betraktas som en betydelsefull partner för utvecklingen av ett europeiskt försvarssamarbete. Från fransk sida välkomnas att Tyskland har ökat sin försvarsbudget och engagerat sig i Sahelområdet och Mellanöstern, som är strategiskt viktiga områden för Frankrike. Det fransk-brittiska försvarssamarbetet har stärkts genom etablerandet av en gemensam kommission för kärnvapenfrågor (1992), gemensamma toppmöten (Saint-Malo 1998, Le Toquet 2003) och de så kallade Lancaster House-avtalen (2010). Avtalen omfattar förutom den gemensamma styrkan *Combined Joint Expeditionary Force*, exempelvis även materiel och samarbete inom industri och på kärnvapenområdet. Från fransk sida finns en stark vilja att fortsätta samarbetet med Storbritannien som i likhet med Frankrike beskrivs som ”den enda europeiska stat som har globala ambitioner, en kärnvapenstyrka och en förmåga att genomföra högintensiva operationer”.⁵⁷

Frankrikes engagemang i Östersjöregionen har ökat. Sedan 2015 har Frankrike tecknat mellanstatliga avtal med de tre baltstaterna och Danmark, skrivit under avsiktsförklaringar med Polen och tecknat ett ramavtal med Finland, som syftar till utökat strategiskt utbyte och förbättrad interoperabilitet mellan ländernas styrkor. Flera länder i regionen (Danmark, Estland, Finland och Tyskland) ingår i det Frankrike-initierade *European Intervention Initiative* (EI2) som presenterades av president Macron i september 2017 som en del av hans vision för ”ett suveränt, enat och demokratiskt Europa”. Samarbetet syftar till att etablera en gemensam strategisk kultur för att snabbt kunna svara på såväl humanitära som militära kriser och konflikter. Frankrike bidrar sedan 2017 till Natos förstärkta framskjutna närvaro (*enhanced Forward Presence*, eFP) som består av en förstärkt bataljonsstridsgrupp baserad i de tre baltiska länderna samt i Polen.⁵⁸

Den oberoende kärnvapenstyrkan utvecklades under 1960- och 70-talen och betraktas fortsatt som ett fundament för Frankrikes strategiska autonomi och avskräckande förmåga.⁵⁹ Efter det kalla kriget minskade Frankrike i likhet med alla västländer antalet kärnvapen. Idag omfattar Frankrikes kärnvapenarsenal ubåtsbaserade och flygburna system som totalt har nära 300 stridsspetsar till sitt förfogande. Andraslagsförmåga säkras genom en strategisk ubåt i ständig beredskap. Kärnvapenarsenalen är egenutvecklad och avskräckningen nationell och oberoende av andra länder (till skillnad från Storbritanniens som är beroende av samarbete med USA).⁶⁰ Frankrike garanterar inte andras säkerhet genom kärnvapenavskräckningen och deltar inte heller i NATO:s kärnvapenplanering. Frankrikes ledare framhåller ofta hur viktig fransk kärnvapenförmåga är för Europas säkerhet och hur mycket andra länder är beroende av denna förmåga för sin säkerhet. Styrkan har ett brett och starkt politiskt stöd och det finns inga planer på att reducera Frankrikes kärnvapenförmåga. Beslut har istället fattats om en moderniseringssatsning på både den ubåtsbaserade och flygburna avskräckningen.⁶¹

⁵⁶ Hagström Frisell, Eva, Sundberg, Anna (2018) ”PESCO – den fortsatta utvecklingen och dess betydelse för Sverige”, FOI Memo 6397; Ministère des Armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 57.

⁵⁷ Ministère des Armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 59. Se även ; Sundberg, Anna (2018) ”Frankrikes säkerhetspolitik och militära förmåga”, FOI-Memo 6605, s. 9.

⁵⁸ Ministère des Armées (2018) ”France and the security challenges in the Baltic Sea region”; Sundberg, Anna (2019), ”Frankrikes säkerhetspolitik och militära förmåga”, FOI Memo 6605, s. 25.

⁵⁹ Emmanuel Macron (2017) ”Preface by the President of the Republic”, *Defence and national security strategic review*, s. 6.

⁶⁰ Granholm, Niklas, Rydqvist, John (2018) *Nuclear weapons in Europe: British and French deterrence forces*, FOI-R-4587-SE.

⁶¹ Ministère des armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 70.

Titel/Title

Långsiktiga trender i Frankrikes utveckling

Memo nummer/Number

FOI Memo 6979

Frankrikes militärutgifter har varit relativt stabila över lång tid, och har inte påverkats av kalla krigets slut lika dramatiskt som i andra västliga stormakter.⁶² Jämte Storbritannien har Frankrike en av Europas största försvarsbudgetar. Frankrikes militärutgifter har, enligt Sipri, legat på en stabil nivå sedan mitten av 1990-talet (≈ 53,5 miljarder US dollar). Militärutgifterna minskade 2010–2015, men har ökat sedan 2015 som en följd av upprepade terrorattentat i Frankrike och det omfattande engagemanget i nationella och internationella militära insatser. År 2018 motsvarade militärutgifterna 46,5 miljarder US dollar. I Sipris beräkningar motsvarar Frankrikes militärutgifter omkring 2,3 procent av BNP, vilket dock även inkluderar utgifter för gendarmeriet. Enligt NATO:s beräkningar är militärutgifterna i Frankrike lägre, omkring 1,8 procent.⁶³ För perioden 2019–2025 har Frankrike beslutat om stora satsningar på försvaret 2019–2025; målsättningen är att landets militärutgifter ska nå tvåprocentmålet.⁶⁴

Fransk försvarsindustri har stärkts under den senaste femårsperioden och landet rankas bland världens ledande exportörer av militärmateriel efter USA och Ryssland, men före Tyskland och Kina. Under perioden 2014–2018 ökade fransk vapenexport med 43 procent, i jämförelse med 2009–2013. Totalt 44 procent av den franska vapenexporten gick till Mellanöstern, följt av export till Asien och Oceanien (29 procent), andra stater i Europa (9,5 procent), den amerikanska kontinenten (8,7 procent) samt Afrika (8,5 procent). De största mottagarna av franska vapen 2014–2018 var Egypten och Indien, som inte var lika framträdande exportdestinationer för Frankrike 2009–2013.⁶⁵ Försvarssektorn är vital för Frankrikes ekonomi och är, i franskt perspektiv, en förutsättning för landets suveränitet och strategiska autonomi. Försvarsindustrin består av ett dussin globala företag och cirka 4000 små- och medelstora företag som 2017 motsvarade mer än 200 000 arbetstillfällen i Frankrike.⁶⁶

Utöver traditionella utrikes- och säkerhetspolitiska instrument har Frankrike en lång tradition av att använda mjuka maktresurser för att främja långsiktiga politiska och ekonomiska intressen. En central tanke är att kultur och språk skapar kontaktytor med Frankrike som på sikt gynnar både ekonomiska intressen och ökar möjligheten att samarbeta på internationell nivå.⁶⁷ Kulturdiplomatien har traditionellt kanaliserats genom franska språk- och kulturinstitut, kulturutbyte och stipendier. Under 1990-talet förnyades diplomatien genom ökade satsningar på media och det audiovisuella området (t.ex. TV5 Monde, RFI, film, musik, internet). Över tid har kulturdiplomatien utvecklats mot att starkare betona kulturellt utbyte och flerspråkighet, snarare än en ensidig spridning av franskt språk och kultur.⁶⁸ Samarbete med fransktalande länder bedrivs inom ramen för *Organisation internationale de la francophonie* (OIF) som omfattar 84 medlemsstater.⁶⁹ Samarbetet är prioriterat av president Macron.

Under hösten 2019 har president Macron tagit flera initiativ som fått stor internationell uppmärksamhet och där det ännu är för tidigt att utvärdera deras långsiktiga konsekvenser. Till de viktigaste hör Macrons kritik av Nato, som beskrevs som "hjärndöd" i en uppmärksam intervju i *The Economist*.⁷⁰ En annan är Macrons svängning i rysslandsfrågan och en vilja att starkare förankra Ryssland i Europa.⁷¹ Frankrike har även motsatt sig inledandet av medlemsförhandlingar med Nordmakedonien och Albanien, något som har bemötts med besvikelse och beskrivits som ett "historiskt misstag" av centrala EU-aktörer.⁷² Tydligt är att Frankrike har ledarambitioner inom EU-kretsen,

⁶² Bergstrand, Bengt-Gunnar (2018) "Inlägga om Nato-ländernas militära utgifter", Intern promemoria, FOI, s. 54.

⁶³ Ädel, Maria (2017) "Försvarsekonomi i fokus: Frankrike", FOI Memo 6291.

⁶⁴ "Loi 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense", *Journal officiel*, nr. 0161, 14 juli 2018. <https://www.legifrance.gouv.fr> (tillgänglig 3 december 2019).

⁶⁵ Wezeman, Pieter D.; Fleurant, Aude; Kuimova, Alexandra; Tian, Nan; Wezeman, Siemon T. (2018) "Trends in international arms transfers, 2018", SIPRI.

⁶⁶ Ministère des armées (2017) *Defence and national security strategic review*, s. 63.

⁶⁷ Gunnarson, Carina (1997) *Den förförande makten*.

⁶⁸ Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (i.å.) "Diplomatie culturelle", <https://www.diplomatie.gouv.fr>

⁶⁹ Organisation internationale de la francophonie, www.francophonie.org

⁷⁰ "Emmanuel Macron warns Europe: Nato is becoming brain-dead", *The Economist* 7 november 2019.

⁷¹ Ellysée, "Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs" 27 augusti 2019.

⁷² "EU blocks Albania and North Macedonia membership bids", *BBC News*, 18 oktober 2019.

Titel/Title

Långsiktiga trender i Frankrikes utveckling

Memo nummer/Number

FOI Memo 6979

vilket har förstärkts av den utdragna Brexit-processen men även av förbundskansler Merkels försvagade position i Tyskland. På global nivå har president Macron uttryckt att Frankrike ska ha en "djärv strategi" där Frankrike ska vara "en balanserande makt" såväl politiskt, som ekonomiskt och militärt. Frankrikes manöverutrymme ska bevaras, samtidigt som det europeiska samarbetet ska respekteras. Eller för att citera Macron: "vi har allierade, vi är européer och vi måste samarbeta med och respektera våra europeiska partners".⁷³

⁷³ Ellysée, "Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs" 27 augusti 2019.