

UN CHANGEMENT D'ÉCHELLE EST NÉCESSAIRE POUR RESTAURER LE POTENTIEL OPERATIONNEL DE NOS ARMÉES

La guerre en Ukraine impose de réévaluer les objectifs de l'effort de défense de la France, car elle matérialise le retour de la guerre en Europe, qui était uniquement pressenti jusqu'à présent. Le monde a profondément changé depuis 2017, lorsque le gouvernement français a défini les contours de la Loi de programmation militaire actuelle (2019-2025). Force est de constater que cette loi ne suffit plus afin de répondre aux enjeux croissants de sécurité internationale.

La guerre en Ukraine montre que l'effort de défense de la France n'est plus au bon niveau. Certes, la LPM actuelle a permis de restaurer des capacités militaires qui avaient été progressivement fragilisées au cours de la décennie précédente en raison de coupes budgétaires répétées. Cette loi était plutôt adaptée au moment où elle a été conçue. Toutefois, l'effort déjà fourni depuis 2019 n'a permis que de corriger des défaillances et des

carences, comme le rappelle le récent rapport de la Cour des Comptes sur les dépenses militaires.

L'effort engagé depuis 2017 permettait de réparer d'un outil militaire de temps de paix, avec l'objectif de garantir un modèle d'armée complet pour essentiellement parer à toute surprise stratégique et, le cas échéant et à long terme, remonter en puissance. La LPM actuelle n'apparaît plus suffisante, car elle a été conçue avant le net accroissement des menaces et des tensions internationales qui ont marqué les dernières années. Si cet effort de remise à niveau était nécessaire, pour ne pas dire indispensable, il s'avère notoirement insuffisant pour relever les défis d'aujourd'hui face à l'accélération des enjeux.

CHANGER D'ÉCHELLE POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS

Comme l'ont régulièrement souligné les Chefs d'État-major lors de leurs auditions parlementaires depuis au moins deux ans, le compte n'y est plus. Nous devons penser la défense de la France non plus pour un temps de paix, mais pour un temps de guerre probable. Cela entraîne un changement d'échelle : des flottes et des stocks échantillonnaires deviennent inacceptables, voire dangereux car ils donnent l'illusion de garantir notre sécurité tout en ne permettant pas de tenir face à un adversaire majeur. Or la décroissance des stocks s'est accompagnée d'une contraction de l'outil industriel à un niveau équivalent, qu'il convient donc de redévelopper pour être capable de répondre aux demandes des armées, une démarche qui prend elle-même du temps.

En raison de moyens conventionnels en quantités insuffisantes, cette situation nous pousserait de fait très vite, dans l'hypothèse d'un conflit majeur, vers l'escalade nucléaire du fait de l'attrition rapide et significative des capacités conventionnelles. Le seuil entre la réponse conventionnelle et la réponse nucléaire est devenu trop bas pour rendre crédible notre défense et risque de donner à nos adversaires la tentation de nous pousser à la faute... De ce fait, la dissuasion nucléaire sera d'autant plus crédible qu'elle sera complétée par des moyens conventionnels en quantités suffisantes pour hausser ce seuil à un niveau acceptable, en ligne avec la doctrine nucléaire française de non-emploi.

La guerre en Ukraine montre que nous devons changer d'échelle et, de ce fait, que les cibles de la LPM actuelle sont bien en-deçà des besoins des armées. Dans ce type de conflit, la masse est nécessaire car la guerre

de haute intensité est de retour.

Au cours des vingt dernières années, la France a participé à des engagements militaires courts, limités et reposant sur des frappes « chirurgicales ». Ses opérations étaient centrées sur la manœuvre et une domination aérienne indéniable, partagée par les forces occidentales.

À l'inverse, la guerre de haute intensité suppose des engagements plus longs, le déploiement de troupes plus nombreuses sur des espaces bien plus vastes et l'utilisation de volumes importants de munitions. Elle implique aussi une logique d'usure entre adversaires, car nous ne bénéficions plus d'une supériorité aérienne incontestée. La masse est donc une nécessité pour durer dans ce type de conflit.

Pourtant, même avant le début de la guerre en Ukraine, le gouvernement français a rejeté la révision de la LPM à mi-parcours (pourtant inscrite dans la loi pour 2021). Cette décision pouvait être légitimement motivée par la volonté de ne pas ouvrir la boîte de Pandore, notamment à un moment où des ajustements budgétaires post-Covid auraient pu remettre en question la trajectoire fixée initialement. Ceci était d'autant plus probable que, dans un contexte budgétaire et financier extrêmement contraint, les marches d'accroissement de trois milliards d'euros par an de l'effort de défense sont devant nous. Toutefois, ce choix conduit à accepter de nous contenter de cette trajectoire, qui a été établie sur des hypothèses bien plus iréniques que la situation actuelle des relations internationales.

SE PRÉPARER À LA GUERRE DE HAUTE INTENSITÉ

Le non-débat aboutit ainsi à une non-décision. Or ce statu quo n'est pas tenable par rapport à la fois aux besoins militaires en France et aux engagements de notre pays auprès de ses alliés et partenaires.

D'une part, la guerre en Ukraine montre que même en Russie et aux États-Unis, cet engagement majeur conduit à une réduction rapide et massive des stocks de munitions et des flottes en raison de pertes élevées. Ainsi, en aidant le gouvernement ukrainien, les États-Unis ont déjà réduit leurs stocks de missiles antichar Javelin d'un tiers et celui des missiles antiaérien Stinger d'un quart. Or les ressources du Pentagone sont sans commune mesure avec celles de la France et de ses Alliés européens. La guerre amène à réviser notre analyse du niveau de stricte suffisance des ressources dont disposent nos armées... D'autre part, la France doit aussi être solidaire de l'effort militaire en Europe et au sein de l'Alliance atlantique. Comment peut-elle tenir cet engagement sans accroître son effort de défense ? La situation est d'autant plus sensible que beaucoup de pays européens ont déjà annoncé une augmentation significative de leurs dépenses militaires depuis février 2022. Nos Alliés ne comprendraient pas que la France, pourtant motrice dans la défense européenne, n'ajuste pas son effort de défense pour être en mesure de répondre aux défis actuels.

L'exemple le plus frappant est le fonds spécial de 100 milliards d'euros qui a été annoncé fin mars par le Chancelier Olaf Scholz en Allemagne. Faute d'un surcroît d'effort symétrique en France, le déséquilibre qui en résulterait dans le couple stratégique franco-allemand, élément central de notre politique

de défense, est un risque majeur pour les nombreux programmes d'équipement essentiels conçus en coopération bilatérale ou multilatérale. Des efforts de défense déséquilibrés de part et d'autre du Rhin risquent de fragiliser la planification capacitaire des armées françaises qui intègre pourtant des hypothèses franco-allemandes dont certaines sont déjà (très) en retard, voire de favoriser des achats sur étagère des armées allemandes auprès des États-Unis.

Le rapport parlementaire Mirallès-Thiériot sur la guerre de haute intensité indique la direction. Aujourd'hui, les armées françaises ne seraient capables de s'engager dans un conflit majeur aux côtés de leurs alliés que de façon très limitée dans le temps et en volume. La modernisation bien entamée de leurs équipements ne supplée pas à ce manque criant d'épaisseur. Une double impulsion est donc nécessaire pour qu'elles puissent le combler.

D'une part, le budget des armées doit être accru pour renforcer le socle actuel, qui apparaît aujourd'hui sous-dimensionné, et le porter au niveau approprié pour être prêt à un engagement majeur. Cette remontée en puissance est nécessaire pour garantir l'efficacité opérationnelle de nos armées, mais aussi assurer leur crédibilité dans les yeux de nos adversaires potentiels et avoir ainsi un effet dissuasif par rapport à leurs velléités d'agression.

D'autre part, il faut repenser la manière dont les choix capacitaires sont faits. Jusqu'à présent, la France a choisi de miser principalement de préparer « une troisième guerre mondiale technologique ». Elle s'est assurée qu'elle disposerait des équipements les plus performants capables de tenir, voire

de dominer l'adversaire le plus sophistiqué. Si ce choix est pertinent au regard de l'ambition d'autonomie stratégique, il n'est pas suffisant car cela a conduit à se doter d'équipements efficaces dans le haut du spectre mais, de ce fait, très onéreux pour traiter des missions qui ne sont pas aussi complexes.

REFONDER LA POLITIQUE INDUSTRIELLE DE DÉFENSE

Afin de retrouver de la masse, il est pertinent d'envisager une gamme de capacités militaires incluant des variantes moins sophistiquées mais beaucoup plus abordables. Certes, ces équipements ne permettraient pas de remplir les missions les plus exigeantes, mais leur faible coût s'adapterait mieux à ces dernières et qui requièrent souvent des volumes bien plus importants pour atteindre l'effet militaire recherché.

De plus, il est important de redonner de la profondeur à l'outil industriel. Depuis la fin de la guerre froide, la base industrielle de défense n'a cessé de se contracter, se réduisant à un noyau de compétences et de capacités, certes préservées mais de facto limitées en taille. Or, l'outil industriel ne peut pas, à court terme, accroître significativement les volumes de production car il a été structuré de manière à répondre uniquement à une production de temps de paix. Même aux États-Unis, qui ont pourtant la plus grande base industrielle de défense au monde, le Pentagone devra attendre au moins deux ou trois ans avant que l'industrie soit capable d'accroître suffisamment sa production pour remplacer les armements livrés à l'Ukraine. Que dire alors de la base industrielle de la France ou, pire, de nombreux Alliés européens ?

La révision de la LPM doit prendre en

considération un soutien aux entreprises pour qu'elle régénèrent des capacités de production non seulement pour répondre à la remontée en puissance actuelle des armées, mais aussi pour disposer d'une capacité industrielle supplémentaire afin que l'industrie puisse être réactive en cas d'un besoin encore plus élevé de production. La profondeur industrielle est le pendant de l'épaisseur opérationnelle des armées. Cela ne concerne pas uniquement les intégrateurs, mais aussi leurs nombreux partenaires industriels dont de nombreuses PME et ETI. Une réelle stratégie industrielle dotée de moyens appropriés est donc nécessaire.

Cet effort de reconstruction d'une base industrielle plus robuste et réactive est incontournable, car il n'est pas possible de répondre aux besoins des armées en choisissant d'acheter sur étagère les équipements dont elles ont besoin, même aux États-Unis. Dans l'urgence, cette solution constitue certainement la voie privilégiée par de nombreux Européens. Cependant, force est de constater que les armées américaines elles-mêmes font face à des difficultés pour augmenter leurs livraisons d'armement en raison d'un plan de charge déjà conséquent pour un outil industriel devenu trop restreint et de difficultés d'approvisionnement.

DONNER UNE NOUVELLE DIMENSION À LA DÉFENSE EUROPÉENNE

Depuis l'entrée des troupes russes en Ukraine, quelque 200 milliards d'euros ont été promis par les gouvernements sur l'ensemble du continent européen. Si cette montée en puissance annoncée des investissements se concrétise, les dépenses devraient s'accroître de près de 70 milliards d'euros par an, soit un bond des dépenses militaires de 30% par comparaison au niveau précédant le début de

la guerre en Ukraine.

La solution aux besoins capacitaires des armées en Europe doit venir des pays européens, au travers d'un surcroît d'investissement dans leur base industrielle, ce qui permettra d'ailleurs de renforcer incidemment l'autonomie stratégique européenne en renforçant la base industrielle de défense sur notre continent. Dépenser mieux est un objectif prioritaire d'autant que, rappelait récemment Josep Borrell, l'Europe achète environ 60% de ses capacités militaires en dehors de l'Union européenne. La Commission européenne souligne à raison que les pays européens doivent réduire leur dépendance vis-à-vis du monde extérieur.

Dépenser plus sans coordination entre pays européens et en ordre dispersé pourrait aboutir à un mauvais usage de ces ressources supplémentaires. Un effort collectif doit cependant être fait pour rendre attractives les offres européennes par rapport à des achats sur étagère des armées européennes auprès des États-Unis. Au-delà de l'urgence de se rééquiper en réponse à la guerre en Ukraine, l'enjeu reste de renforcer l'autonomie stratégique européenne, qui constitue une condition sine qua non de la capacité de nos armées de pouvoir tenir face à un adversaire sur une durée suffisante pour être crédible.

Cela passe notamment par une meilleure coordination entre pays européens. La situation actuelle constitue une opportunité pour donner un nouvel élan à la défense européenne au-delà de la dynamique portée par le Fonds européen de défense. La France devrait proposer à ses partenaires européens de lancer une initiative dans ce sens. Par ailleurs, il faudrait que la Commission européenne puisse passer des commandes de

long terme aux entreprises de défense pour garantir non seulement la création de stocks adéquats mais aussi d'un outil industriel ayant les ressources afin de monter en cadence en cas de nécessité, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

* * *

Les débats à venir sur la future LPM sont l'occasion de réviser les fondements de la défense et de la politique industrielle qui l'accompagnent. Il est important de construire une vision de la défense inscrite dans le long terme, bien au-delà des réactions à la guerre en Ukraine, et dans une approche collective entre Européens. La Commission européenne a annoncé le 19 mai 2022 un ensemble d'initiatives sur lesquelles la France doit capitaliser pour renforcer sa défense et celle de l'Europe.

Flash réalisé par les membres du groupe Industrie et Défense de la Fondation Concorde