

DEFENSE & STRATEGIE

Sommaire

Editorial :

L'Europe dans la tourmente internationale

Patrice Buffotot p.2

Flirting with Armageddon - Again

Michael Brenner p.6

Delphes à Bruxelles : l'OTAN et la défense

européenne dans le contexte de la guerre en Ukraine

Hajnalka Vincze p.24

La Loi de programmation militaire pour les années 2024-2030

Patrice Buffotot p.47

Le temps des cohérences de la défense française

Général André Bourachot p.104

Vingt ans après dans la tête de Jacques Chirac :

Pourquoi dire « non » à la guerre en Irak

Jacques Aben p.113

Notes de lecture p.124

André Bourachot. *Le Général Revers*. De Vichy à l'affaire des généraux de 1950, Bernard Giovanangeli éditeur, 2023. 269 p.

EDITORIAL

L'Europe dans la tourmente internationale

La quiétude de l'Europe a été confrontée en moins de deux ans à deux guerres qui mettent en jeu sa sécurité et son modèle de défense. Il s'agit tout d'abord de l'entrée des troupes russes en Ukraine le 24 février 2022 qui ont mené des offensives contre la capitale Kiev, la ville de Kharkov et la région du Nord. Elles ont été repoussées par les Ukrainiens. La victoire rapide prévue par l'état-major Russe s'avère un échec face à la résistance des troupes ukrainiennes. Depuis, la guerre s'est enlisée et présente des similitudes avec la première guerre mondiale. Le front s'est stabilisé et on assiste à une guerre de tranchées comme lors de la guerre de 14-18, c'est-à-dire une guerre d'infanterie et d'artillerie particulièrement coûteuse en vies humaines ; les pertes sont importantes pour chaque camp. C'est une guerre de haute intensité qui se déroule aux portes de l'Europe depuis maintenant vingt et un mois. Or les Européens s'aperçoivent qu'ils ne sont pas prêts à affronter un tel type de guerre qui avait disparu de leur univers. Leur riposte a consisté à prendre des sanctions économiques à l'égard de la Russie et à fournir des armes à l'Ukraine.

C'est ensuite la récente attaque surprise du Hamas contre Israël qui s'est traduite par un tir de milliers de roquettes sur les villes israéliennes et par un raid de 3.000 hommes, lancé contre une vingtaine de villes ainsi qu'un kibboutz le 7 octobre 2023, faisant 1.200 victimes israéliennes. De plus les assaillants ont emmené avec eux 240 otages à Gaza (hommes, femmes et enfants). Israël réplique immédiatement en lançant une opération militaire contre la bande de Gaza « *Épée de fer* » consistant en des bombardements aériens, l'instauration d'un blocus de la bande de Gaza, et une opération terrestre contre le nord de Gaza, opération qui a été interrompue par une trêve pour libérer des otages. Ce conflit est un conflit « asymétrique » à la différence du conflit ukrainien, ce qui ne l'empêche pas de déstabiliser la région, et d'avoir aussi des répercussions au sein des pays européens.

Thierry de Montbrial, président de l'IFRI, explique dans un discours prononcé à l'Académie des sciences morales et politiques le 20 novembre 2023 que cette attaque par le Hamas le 7 octobre « a révélé une gigantesque faille dans la structure du système international. Cette faille est encore plus large que celle provoquée par la guerre d'Ukraine. Face à elle, l'Union européenne se trouve dans un embarras extrême, d'autant plus qu'elle n'a pas prêté

attention aux germes d'une importation de conflits dont les enjeux dépassent largement la question palestinienne »¹.

Depuis le début de la guerre froide en 1947, soit un peu plus de 75 ans, nous sommes passés d'un monde bipolaire sous la direction de deux grandes puissances mondiales : les Etats-Unis et l'Union soviétique, à un monde unipolaire à partir de 1991 dirigé par une hyper puissance, les Etats-Unis. Au lieu d'essayer de canaliser l'instabilité internationale avec les puissances émergentes, nous explique Henri Guaino, l'Occident, Etats-Unis en tête, « a choisi d'imposer un monde unipolaire » en s'instituant les « gendarmes du monde ». L'Occident a mené des interventions militaires en s'appuyant sur le droit d'ingérence au nom de la démocratie et du droit. « Nous avons cru que nous allions extirper du monde les instincts de revanche et de vengeance qui poussent les peuples à s'entre-tuer. Mais nous n'avons fait que les attiser ». En conclusion, pour Henri Guaino, « ce grand dessein géopolitique n'a pas contribué à pacifier le monde mais à le fracturer »².

Nous assistons à l'émergence d'un nouveau système international multipolaire depuis une dizaine d'années, caractérisé par le retour d'une ancienne grande puissance, la Russie et l'arrivée de puissances émergentes comme la Chine, l'Inde, le Brésil, et l'Afrique du Sud, et de puissances régionales qui entendent faire entendre leurs voix. Ces pays contestent l'ordre international au sein d'une conférence diplomatique qui remet en cause le modèle de développement imposé par les occidentaux, le mouvement des BRICS qui comprend lors de sa création en 2009 cinq pays : Brésil, Russie, Inde, Chine, rejoints en 2011 par l'Afrique du sud . Ils vont devenir onze pays membres le 1^{er} janvier 2024 avec l'arrivée de six nouveaux membres à savoir, l'Iran, l'Argentine, l'Egypte, l'Ethiopie, l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis.

Les pays européens ont des difficultés à s'adapter à cette évolution du système international. Face aux nouvelles menaces de guerre, la réponse des pays européens a consisté à se lancer dans une campagne de réarmement. Mais on s'aperçoit que 63% des armements ont été achetés aux Etats-Unis, et ce au détriment de l'industrie d'armement européenne. Un seul exemple : la majorité des pays européens achètent des avions F35 américains alors que deux pays seulement, la Grèce et la Croatie, ont commandé des

¹ Thierry de Montbrial, « Le problème de la gouvernance et l'avenir du système international. Perspectives à l'automne 2023 ». *Notes de l'IFRI*, novembre 2023. p 18.

² Henri Guaino. A la septième fois, les murailles tombèrent. Paris, éditions du Rocher, 2023. pp 317, 318.

avions français *Rafale*. Les Européens en procédant ainsi pensent sans doute acheter leur sécurité à bon compte.

On constate par ailleurs que l'Europe n'arrive pas à faire entendre sa voix et à peser dans ces deux crises actuelles, faute de cohérence. Il est en effet difficile de savoir quelle est la ligne directrice de la politique internationale de l'Europe. Pour Thierry de Montbrial l'explication réside dans le fait que les Européens « se sont habitués à ne voir la grande politique internationale qu'à travers les lunettes de l'idéologie des droits de l'Homme. Et ils se sont installés dans le confort du protectorat américain. Même la France, malgré de Gaulle ». C'est la raison pour laquelle il est inquiet pour l'avenir de l'Europe : « Je suis porté à tirer la sonnette d'alarme sur la survie même de l'Union européenne telle qu'elle est » et d'ajouter que « le fond du problème est bel et bien le manque de cohérence des choix, le niveau décisionnel supérieur n'ayant pas la capacité de s'en assurer »³.

*

Dans ce numéro 47 de *Défense & Stratégie*, Michael Brenner attire notre attention sur la perte de savoir faire dans le domaine de la dissuasion nucléaire au sein des élites américaines. Il estime cette situation dangereuse au point de parler de « flirter avec Armageddon ». Il nous rappelle que tout le savoir sur la dissuasion nucléaire accumulé pendant la période de la guerre froide n'est pas pris en compte. C'est la raison pour laquelle il estime impératif de réaffirmer cette compréhension acquise il y a des décennies. Il met en garde contre une nouvelle génération d'auteurs qui semble ignorer ce savoir ou pire le rejeter et en arrive à soutenir la possibilité de gagner une bataille nucléaire. Cette attitude dangereuse encourage, souligne-t-il, la prise de risque dans la gestion des crises. On peut d'ailleurs constater ce même phénomène d'amnésie sur le savoir de la dissuasion nucléaire dans d'autres pays, y compris en France.

Hajnalka Vincze traite dans son article des relations entre les deux institutions chargées de la sécurité en Europe, à savoir l'Union européenne et l'OTAN dans le cadre de la guerre en Ukraine. C'est une nouvelle fois l'OTAN qui l'emporte dans cette rivalité institutionnelle. L'UE cherche toujours à articuler sa politique de sécurité et de défense commune avec l'OTAN. La doctrine des trois D (non-découplage, non-duplication, non-discrimination) est toujours d'actualité. Elle nous explique qu'avec une OTAN revalorisée face à une « défense européenne » dévaluée, la conception d'une défense européenne « séparable, mais non

³ Thierry de Montbrial, op cit, 16 et 13.

séparée» de l'OTAN ne fonctionne pas. Ce pilier devrait se construire sur la base d'une inversion des 3D, seul moyen d'être « séparable en entier ». Mais les Européens ont peur de provoquer un désengagement des Américains d'Europe et restent dans l'inaction.

La réponse apportée par la France à cette crise internationale a été d'adopter une nouvelle loi de programmation militaire pour les années 2024-2030. Patrice Buffotot montre que si l'effort financier est indéniable : 413 milliards d'euros sur 7 ans de 2024 à 2030, soit 118 milliards de plus que la loi précédente (2019-2025) ce qui représente en moyenne 59 milliards de budget annuel contre 42 milliards dans la loi précédente. Cependant on s'aperçoit que cet effort est insuffisant si l'on veut un modèle de défense capable d'affronter la haute intensité. Les crédits accordés permettent de « durcir » le modèle existant mis en place après 1991, celui d'une armée « échantillonnaire ». C'est un modèle complet capable de couvrir tout le spectre de la défense mais avec des forces réduites. La question est de savoir si ce modèle est cohérent avec la réponse que l'on entend apporter à la crise internationale actuelle.

Le général André Bourachot aborde justement la question de la cohérence de la défense française qui a pris fin, selon lui, à partir de 1991. La France en se lançant dans une politique d'intervention a ouvert les « champs des possibles » que ce soit la raison de l'intervention (le pourquoi ?), le lieu de l'intervention (où ?), ainsi que le domaine de l'action (le comment ?) qui va de la simple interposition jusqu'au combat de haute intensité. Pour André Bourachot la base de cette « décohérence » dans laquelle est entrée la France, « a toujours été l'absence de ce que notre époque appelle la « soutenabilité » de nos actions » et de conclure qu'il est « urgent de définir ce que nous ne ferons pas plutôt que ce que nous ferons ! »

Enfin Jacques Aben traite le cas intéressant du refus du Président Jacques Chirac de participer à la guerre en Irak décidée par les Etats-Unis et la Grande-Bretagne en 2003. Il s'exerce à se mettre dans la tête d'un décideur lors d'une crise internationale qui ose dire Non à l'intervention militaire en Irak ! C'est un exemple à méditer, celui d'un homme politique qui a eu le courage de prendre ses responsabilités malgré les pressions subies. Les responsables politiques européens pourraient s'en inspirer.

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire européen de sécurité

FLIRTING WITH ARMAGEDDON - AGAIN

Michael BRENNER

Professor International Affairs, Emeritus
University of Pittsburgh

An oddity of our times is the cavalier manner by which analysts of public issues ignore acquired understanding and history. Their motto seems to be: the world begins anew when I first take note of it. These days, the phenomenon is manifest in regard to the nuclear issues reawakened by the Ukrainian war, the widespread discussion of war with China provoked by the Taiwan dispute, the unsettled Iran question and the growing North Korean capability that are in the limelight. They are being treated as something novel under the sun. That is perplexing – and disturbing. Decades ago, very able minds conducted fine-grain examinations of the logic and psychology of nuclear strategy which produced analysis of remarkable sophistication. It acquired further authority by the experience of the past 70 years. Yet, today self-proclaimed experts and pundits take exceptional liberties that reflect neither focused thought nor history nor any awareness whatsoever that the matters they freely pronounce on have been addressed previously in a thorough-going fashion.

This situation has prompted me to attempt a summing up of what we have learned since 1945 and to apply it to present and prospective circumstances. It is intended to establish a conceptual framework for consideration of the two current deviations from orthodox nuclear wisdom that have gained currency: 1) the feasibility of employing low yield tactical nuclear weapons (TNW) to alter the balance in a conventional military conflict; 2) the possibility that the protagonists could engage in restricted nuclear exchanges without it escalating into a cataclysm.

The acquired wisdom can be distilled into these propositions.

1. When we speak of an encounter between two nuclear armed states, the weapons' primary utility is to deter the other. The risk and consequences of nuclear war are so great as to outweigh any possible advantage in trying to use them to military advantage.
2. This condition of Mutual Assured Destruction (MAD) is stable when the following conditions are met: both sides have the capacity to withstand a first strike while retaining the means to deliver a nuclear riposte; and when there is the will to do so. No one has ever thought of testing the latter.
3. The absence of an assured second-strike capability on one side does introduce an element of instability by both enticing a first strike by the superior and encouraging the inferior to strike preemptively. That condition increases the risk of unintentional nuclear use to some immeasurable degree. The India-Pakistan stand-off confirms the stabilizing effect of nuclear weapons even under imperfect conditions of deterrence. That is to say: relatively small arsenals; no invulnerable delivery systems; contiguous geography; major points of contention; and a history of past combat (1947, 1965, 1971, 1999).
4. There is a further condition for a stable binary nuclear relationship: sophisticated and dependable command and control/fail-safe systems, e.g. permissive action links (PALs) on nuclear delivery systems. That serves everyone's interest – with one exception. The exception may be an inferior nuclear state that wishes to foster anxiety that its weapons might be activated accidentally at the height of a crisis – thereby deterring a superior (nuclear and conventional) antagonist from pressing its advantage. A similar logic points to cultivating an image of being 'irrational.' Would the United States have invaded Iraq if it believed a 'crazy' Saddam had 3 or 4 nuclear weapons? Would it consider aggressive action against Iran if it believed the 'mad Mullahs' in possession of 3 or 4 nuclear weapons?
5. A nuclear armed state that deploys an effective ballistic defense system (BMD) has a theoretical possibility of neutralizing a nuclear armed antagonist ability to retaliate. That could provide some incentive to launch a disarming first strike. The incentive increases if the BMD endowed state faces only a rudimentary arsenal. The same logic applies to the superior power's taking risky actions

involving conventional forces. The key factor in all these calculations is the level of confidence in one's BMD's reliability. 'Almost' is not good enough when nuclear weapons are present. No such reliable BMD system that can provide an impenetrable shield currently exists. The Patriot and other systems which the United States has been promoting as protection against some conjectured Iranian threat do not meet the standard – witness Ukraine.

6. Can the inferior nuclear state deter the superior from launching conventional attacks on it directly? We do not have much data on this – especially since there is no case of the superior state trying to do so. Would an Iran with a rudimentary nuclear arsenal be able to deter an American or Israeli-led assault a la Iraq by threatening troop concentrations and/or fleet elements in the Persian Gulf? All we can say is that it will heighten caution. Current example: will the prospect of introducing NATO (American) troops into Ukraine be nullified by fear that, if successful, the consequence could be a lowering of the odds on a Russian resort to TNWs? Would either the United States or China be dissuaded from resorting to the nuclear option in extremity when losing a conventional war around Taiwan?

What separates these two scenarios from Cold War crises is that the parties are in direct hostilities. Logically, that should reinforce the already powerful cautionary instincts instilled in the past. However, there are so-called strategists today who seriously conjecture scenarios wherein one plays around with TNWs. Of course, the inescapable truth is that any war with China will obliterate Taiwan. The fate of a few million Taiwanese is given no greater weight in the equation than we do the fate of a few million Ukrainians.

7. If the inferior state (e.g. N. Korea) has the ability to deliver a nuclear weapon against the superior's homeland, that cautionary element grows by several factors of magnitude.

8. Can the nuclear state provide a credible deterrent umbrella for an ally that is conventionally inferior to a superior armed enemy? (Western Europe facing the Red Army). The NATO and South Korea experience says 'yes.' That is, if the stakes are highly valued by the state providing the "nuclear umbrella", e.g. the integrity of Western Europe or Japan. This logic does not apply, however, to a possible NATO/US defense guarantee to a Ukrainian state entity.

For it is neither a member of a mutual defense alliance which carries legal pledges and obligations nor a bilateral agreement with the U.S. such as Japan has. Moreover, Ukraine does not possess the same intrinsic importance to the United States.

A related issue arises re. the conjecture that Russia in Ukraine might resort to TNWs in the unlikely event that if it were on the brink of a decisive defeat. Since there is no defense treaty between the Kiev government and NATO – or the U.S. bilaterally – the fear of a nuclear response would be low. Moreover, they have no core security interest at stake. There would be widespread repercussions, though - elsewhere, over time, indirect - that could inflict very significant damage on Russia's global position, a loss equivalent or greater to whatever occurs in the Ukraine war.

Putin's vague allusion to nuclear weapons properly should be understood not as a threat of possible resort to TNWs, but rather as reinforcing the message that any physical military conflict between nuclear powers (the U.S. and Russia) carries cataclysmic risks. Therefore, Washington is warned that it should exclude out-of-hand any notion of armed intervention. The deployment of TNWs in Belarus serves the same deterrent purpose by throwing a nuclear umbrella over a close partner who may be targeted by the West.

9. What of the nuclear taboo? It didn't exist at the time of Hiroshima/Nagasaki – for two reasons. The devastating effects of nuclear weapons had not yet been demonstrated; we were in the midst of a total war with Japan. That taboo exists today and will inhibit anyone who is tempted to use nuclear weapons in a compellent mode.

10. This above logic manifestly has been absorbed by everyone who has been in a position to order a nuclear strike. No civilian leader (and nearly all military commanders) with the authority to launch a nuclear attack ever believed that the result would be other than a massive exchange -mutual suicide for those with large arsenals. Certainly, that was true from the early 1960s onwards once the USSR had deployed reliable retaliatory nuclear weapons and the notion of 'winning' a nuclear exchange of any kind faded in the Pentagon and among its intellectual auxiliaries. This sobering reality did not encourage risk-taking at lower levels of conflict. Just the opposite.

There has been one possible exception that gained wide currency over the years. It is the report that Israel Prime Minister Golda Meier, at the darkest moment in the 1973 Yom Kippur war, wheeled out elements of its nuclear force in preparation for use were Israel's survival at stake. Subsequently investigations have cast doubt on this story. That is not to say that it would preclude doing so were the country's viability indeed jeopardized.

Q: does that sober thinking/instincts still prevail today ?

I. ANACILLARY PROPOSITIONS

1. To the extent that we take seriously the technical and psychological requirements for deterrence (and I'm not at all sure this holds - see '1' above), the logic tells us that the strategy most effective for deterrence is the one that you absolutely do not want in place in the events of hostilities. Example: a tripwire or doomsday mechanism. Works wonderfully as deterrence, but... That's why the development of Submarine Launched Ballistic Missiles (SLBM) was such a boost to stable deterrence.

2. Two things deter: certainty (see '3'); and total uncertainty (see '1' above). Certainty can take the form of tripwires: e.g. Tactical Nuclear Weapons in Europe deployed on the battlefield that almost surely would escalate into strategic, inter-continental exchanges. Certainty could take another form: "launch-on-warning." That is to say, as soon as incoming missiles are detected – in whatever number, on whatever trajectory – ICBMs and SLBMs are activated and launched. That also obviates the risk that an incoming strike might 'decapitate' the targeted government's leadership – leaving it paralyzed to respond. Knowledge that such arrangements are in place should be the ultimate deterrent to an intentional first-strike. However, in the event of an accidental launch or limited launch, you have committed both sides to suicide. The U.S. government never has stated that it has in place any such arrangement that provides a direct link between warning system and release of ICBMs - but there are recurrent assertions that in fact they have existed since Jimmy Carter's day.

3. The most sensible thing to do about nuclear weapons in your possession or in the possession of an enemy is to forget about them.

The point is that we need not depend on formal rationality (rigorous calculation of ends, means, probabilities) when it comes to nuclear weapons. The key element is perceptual. Nuclear weapons have been taboo since August 1945 and accepted as such by everyone who has been in charge of them. You get into trouble when you begin to try thinking it through from scratch because some just might skip a logical step or give way to emotion. (Kissinger and others did this in the 1950s and 60s with their far-fetched ideas about limited nuclear war restricted to tactical nuclear weapons, TNWs. See his now forgotten Nuclear Weapons and National Strategy – 1958. That book made his reputation as a strategist).

Here's an analogy. In the entire history of the NYC subway, there is no recorded incident of someone electrocuting himself by crossing the track - and 3rd rail - to reach the opposite platform. This is so even though that route is shorter and quicker than walking up and over. The one way to ensure that someone or other will indeed try, and kill himself in the attempt, is to display big posters everywhere in the system laying out the pros and cons of taking that route rather than going up, over and down via the stairs - EVEN if the conclusion that it made no sense to try is underscored, in bold and in red.

One Conclusion: India and Pakistan should shut down all the think tanks devoted to nuclear strategy.

4. In nuclear matters, it is dangerous to put together a team of intelligent strategic planners who have plenty of time and a mandate to think out of the box. They likely will generate intricate schemes which have a surface plausibility but in fact only a tenuous connection to reality. The performance of the RAND Corp in service to the Air Force confirms that fear. Here is an example of the extreme proposals that can emanate from this type of blue-sky thinking; One idea that got off the drawing board envisaged a reaction to signals that NORAD had picked up flights of Soviet missiles on a trajectory pointing to our own missile silos. It called for a synchronized startup of our 1,000 plus liquid-fueled ATLAS rocket engines which would produce such a tremendous reverberation as to stop the rotation of the earth for a micro-second. As a result, the Soviet missiles would miss their targets – winding up in Missouri cornfields, Mount Rushmore and

Yellowstone Park instead. Physicists possessing a modicum of knowledge realized that it was a ridiculous expectation – and, if such a shock could be produced, the earth itself would split open. (See Ellsberg for a fuller account).

In short, the nuclear doctrine with attendant deployments that is most effective as deterrent is the worst to have in place were actual hostilities to break out.

Theoretically, there is a way to reconcile the two objectives: loudly announce that you have set in place launch-on-warning arrangements but refrain from doing so. Nobody is likely to call your bluff.

5. Unfortunately, there remain a few of these Dr. Strangelove types scattered throughout the vast defense establishment who entertain such looney ideas. One was Dick Cheney who pushed a plan for a massive air assault on Iran that entailed possible use of TNWs. At one point in the 2005-2006 period, it was viewed favorably by George Bush. Its eventual dismissal stemmed in good part from staunch opposition by the Pentagon brass to the nuclear component. As one participant in the policy process later said: ‘Bush and Cheney were dead serious about the nuclear planning and the civilian hierarchy feels extraordinarily betrayed by the brass’ (1).

That is by no means the only occasion when the White House seriously considered using nuclear weapons in fighting a non-nuclear foe. Today, they are being revived.

6. The other idea that has surfaced in strategic writing concerns nuclear war-fighting. This hardy perennial has risen Phoenix-like from the critical dust several times. The latest iteration is set in the context of a conventional war between China and the United States. The analysis postulates that a “losing” China could revert to the use of Tactical Nuclear Weapons (2). A variant foresees a Washington resort to nuclear weapons were the conventional war take an adverse turn. This scenario defies credibility on multiple counts.

Above all, the idea that nuclear exchanges could be constrained below a certain (undefined) threshold is unrealistic in the light of what we know about human behavior. The absence of any rules means that confidence margins in the assessment of escalation

probabilities are extremely wide. (This is treated in the section above). In addition, it is nearly impossible to imagine a situation whereby the United States military defeats Chinese forces to the point of making the country vulnerable to American occupation or dictation of terms (whatever they may be). A credible enforcement of submission to any specific diktat from Washington would have to entail either occupation or threat to attack cities. The Army that had its hands full pacifying Baghdad is in no position to rule 1.3 billion Chinese. As to the possible attack on high value targets, it could be deterred by the strategic nuclear capabilities that China would retain.

This reasoning highlights how reckless is both the idea that a conventional war between nuclear powers could be fought without escalating to the nuclear plane, and the belief that there is no escalatory ladder from battlefield TNWs and an all-out nuclear exchange.

7. For a while, concocting nuclear scenarios - strategic (counterforce) and tactical focused on TNWs in Europe - was a sort of intellectual parlor game among defense intellectuals (including some military people). By the mid-70s, it ran its course as everyone came to accept the 'Bomb' even if they didn't come to love it. The role of SLBMs in solidifying MAD was the capstone.

Defense intellectuals are prone to parlor games - as witness the fashionable COIN.

8. Here is one general thought about extended deterrence as a 'generic' type. Throughout the Cold War years, the United States and its strategically dependent allies wrestled with the question of credibility. Years of mental tergiversations never resolved it. For one intrinsic reason: it is harder to convince an ally than it is to convince a potential enemy of your readiness to use the threat of retaliation to protect them. There are two aspects to this oddity. First, the enemy has to consider the psychology of only one other party; the ally has to consider the psychology of two other parties. Then, the enemy knows the full direct costs of underestimating our credibility and, in a nuclear setting, will always be ultra conservative in its calculations. By contrast, the ally that has not experienced the hard realities of both being a possible target of a nuclear attack and the possible originator of a nuclear attack cannot fully share in this psychology.

9. Implications for the Gulf. On the downside, if the Europeans, South Koreans and Taiwanese at times doubted the credibility of the nuclear umbrella then the Gulf leaders will - given the greater cultural and historical distance. On the positive side, it would take a hell of a lot less to deter an embryonic Iranian nuclear capability that cannot reach the United States than it did to deter the Soviet Union.

There is much loose talk about a nuclear arms race in the Middle East were the Sunni states truly worried about the prospect of an Iranian “breakout” fifteen or so years from now. This proliferation scenario is fatally flawed. For one thing, a quick move to build a bomb within 90 days (as the Israelis say) or even year is nonsense. There is a lot more to the development of an atomic weapon than accumulating sufficient HEU. You don’t just pile it up in a corner, cover with a layer of dog-eared nuclear engineering manuals, and then come back a few months later to find that you have acquired a weapon by a process of spontaneous generation. The engineering and manufacturing requirements are stringent. A competent, disinterested expert on matters of nuclear engineering and design will tell you that 3 – 5 years is a much more reasonable estimate – if there are no obstacles encountered.

Second, speculation about a Saudi nuclear program should stress the capabilities factor rather than the factor of will. Building a primitive nuclear bomb has become progressively easier as knowledge and technology are more readily available. Still, a development program requires sophisticated engineering skills and a deep industrial base. Saudi Arabia lacks both and will continue to lack both for the indefinite future. Indeed, it is very thin even by regional standards. The KSA is unable to manufacture all but the most basic mechanical products. That deficit cannot be offset by contracted specialists. So once again we have supposedly responsible people holding responsible positions playing games of make-believe as if their politically driven pronouncements were grounded in reality and logically argued.

II. GRAND THEMES

1. Nuclear Disarmament & The Zero Option

We never will achieve a nuclear free world. Getting very close to zero is highly dangerous for obvious reasons; and modest reductions in the arsenals of the United States and Russia are

strategically meaningless. Yes, it is a talking point in the proliferation context since we have a legal obligation under the NPT to lower the number of warheads in the arsenals of non-weapons states. No would-be weapons state, though, cares a fig about those numbers in making the momentous decision whether or not to go nuclear.

2. Ensuring the security of nuclear stockpiles and of highly radioactive material is, of course, of the utmost importance. In this sphere, the ideas on the table fall into three categories: the vapid; the technical; and the absurd. In the first is some kind of convention containing anodyne language declaring all parties' readiness to worry about the problem and vowing earnestly to worry. In the second, there could be of some small utility to agreements on the exchange of practical information on how to reduce the risk of unauthorized access to, or activation of weapons or weapons grade material. The specifics, probably, are better worked out in bilateral or wider ad hoc cooperative projects – as the US has been doing for 50 years.

The third category refers to the headline story about terrorists and nuclear weapons. Obama made this the leitmotif of his arms control vision in declaring repeatedly that terrorism is the most serious nuclear threat we face. That is simply untrue. An accurate statement designed to educate rather than to play on emotions would say that the seizure of nuclear materials by 'al-Qaeda' would create a vitally dangerous situation BUT it is not an urgent concern because the likelihood of such an eventuality coming to pass is close to zero. Classic al-Qaeda is a weak, fragmented grouping able to do little more than survive physically. It's the 'groupies' and loners who have been responsible for attacks in France and Belgium in recent years, and in the U.S. several years back. None required much planning, organization or technical skill.

3. Thinking about the "no first use" question was a central strategic issue during the Cold War. The United States' strategy for countering the Red Army's enormous advantage in conventional arms was to deploy thousands of tactical nuclear weapons. If NATO forces were breaking before the onslaught, we theoretically could use small nukes against battlefield and rear echelon targets to stem the tide. Moreover, our capability for doing was intended to deter the Soviets from launching a conventional war in the belief that we would not put our cities at risk to prevent them from occupying Western Europe. Whether any of this reasoning existed

anywhere other than in war game rooms is an open question. Anyway, it all seemed to become irrelevant. The Ukraine conflict has given it new life – at least in some circles.

4. OBAMA/TRUMP/BIDEN EMBRACE THE BOMB

Do the above observations point in favor of developing a more refined first-strike capability? No. In the Middle East, given the disproportion of forces, there is no conceivable gain from the conjectured fine-tuning of the American nuclear arsenal. Furthermore, the risk of nuclear proliferation in the region is very low.

So why are we pushing ahead with a hugely expensive (\$1 Trillion) nuclear weapons program that serves no evident strategic purpose? (3) One conceivable answer is that we are just “keeping up with the Joneses.” Who are the Joneses? There were none when the program was inaugurated by the Obama administration. Now, its promoters point to the breakthrough hypersonic delivery system developed by Russia and likely possessed as well by China. The basic truth, though, that ‘improved’ delivery does not obviate the logic of BMD. Only a seal-proof missile defense system could do that given the existence of SLBMs. However, it is an effective talking point in justifications of the nuclear ‘upgrade’ project.³

Greater efficiency? Nuclear weapons are unique in that they serve their purpose when they are not used – just sitting in the garage. Small improvements in potential performance, therefore, offer no benefit to the owner. Another, more realistic explanation is that we want to prove to ourselves that we “can” do it. That is also why we climb mountains. In this case, there is something of a technological imperative involved as well. If advances in science and engineering hold out the prospect of our being able to do something technologically impressive, then we are tempted to demonstrate that we are up to the challenge. Much of innovation in the post-modern era is of this nature, i.e. technological feats of uncertain practical benefit. To nuclear weapons, we should add the macho enhancement effect. That mind-set includes an element of faddism. We cultivate a desire for a product after the fact of its being manufactured. Smart Watches, for an example. Or, self-driving cars.

Post-hoc demand creation likely plays a role in maintaining impetus behind the \$1 trillion nuclear arms build-up. Once the military people and defense “strategists” fix their minds on ultra-capable,

precision-guided and customized nuclear missiles and bombs, they come up with ends to which they might be put. And let's not forget that for some the idea of being able to launch a smart, nuclear tipped missile down an imagined Iranian tunnel to where critical projects are located is thrilling. Or, just think what might have happened had we such masterful technology when Osama bin-Laden was holed up in a Toro Bora cave in December 2001. I guess that by some abstract thinking it could have compensated for the obtuseness of General Franks in refusing to send up Special Forces (for fear of casualties) or the ineptitude of the CIA/NSA in losing track of him for a decade until a walk-in gave away his location.

The titanosaur sized price for that dubious gain hardly seems worth it when the much cheaper alternative is the promotion of qualified generals and Intelligence officials. The pity is not realizing at the outset that this greatest of all dinosaurs is actually a White Elephant. (5)

5. That leaves the question of whether Washington has an interest in keeping open the option of making first use of nuclear weapons against Iran or North Korea – or even Russia in Ukraine. It is not at all obvious that these doctrinal nuances have any practical meaning. Preemptive nuclear strikes are highly risky since one never knows with certainty that they will disarm an enemy and prevent them from responding in other highly disagreeable ways. Think of 20,000 North Korean artillery pieces trained on Seoul. Think of Iran's several opportunities to wreak havoc in the Gulf. Think of Russia's own arsenal of 3,600 nuclear weapons and its 'existential' stake in Ukraine. That is one.

6. Can an America deter Iran from using biological weapons? Here specific scenarios are crucial. An unprovoked, aggressive use is one theoretical possibility. Frankly, though, I cannot imagine such a situation unless we revert to 'mad mullah' fantasies. That's two. Reaction to an American and/or Israeli massive airstrike is another scenario. This is more realistic in terms of motivation. Israel can protect itself via deterrence as it did vis a vis Iraq during Gulf War I. (See Aziz's testimony on why Iraq did not resort to placing chemical agents in SCUD warheads at the time). There is no Iranian threat to American territory - for technical reasons. To American bases? Technically speaking, yes. Would the Iranian leaders' judgment on this be affected by abstruse doctrines promulgated in Washington? Probably not. They would decide whether or not to use unconventional weapons in the awareness

that Washington's response was impossible to predict. That is three.

These last are matters of consequence. We can only hope that they will be addressed with the sobriety they require once the cameras have stopped rolling and the spin machines quiet down.

III. NUCLEAR DOCTRINE REDUX

It is imperative that we restate and absorb the understanding acquired decades ago. For there is a new generation of writers on nuclear strategy that seems bent on either ignoring or rejecting it. One is the revival of "counterforce" doctrine. Simply put, "counterforce" is apposite to Mutual Assured Destruction (MAD) in that it posits the possibility of fighting a winning a nuclear encounter. The postulated ability to destroy the retaliatory capability of the enemy through a first-strike that eliminates its missiles (land or sea-based), strategic bombers and nuclear tipped cruise missiles deployed on ships. Such a disarming blow, as the scenario goes, neutralizes the opponent's deterrence – making the country hostage to your coercive demands. General speaking, it encourages risk-taking in crisis-management.

'Counterforce' concepts defined American nuclear war plans throughout the 1950s. Kennedy and McNamara forced modifications but the Single Integrated Operational Plan (SIOP) designed by the Joint Chiefs of Staff was amended only gradually. Right into the 1970s, the SIOP gave primacy to variations of 'Counterforce' doctrine – this despite the Soviet Union's development of an assured second-strike retaliatory capability. They remain an integral part of the SIOP to this day.

"Counterforce" ideas always have encountered two analytical obstacles: one technical, the other psycho/political. In order to contemplate such a strategy, one must have at its disposal missiles of extreme accuracy able to destroy hardened missile silos, means to detect and destroy nuclear armed submarines, and wide coastal coverage that ensures the targeting of surface vessels. This conjectured capability, moreover, must possess a degree of reliability and precision that makes success a near certainty. Otherwise, you open your country to destruction by the enemy's

surviving force – a small fraction of which are adequate to wreak intolerable damage on population centers. Any government that perceives even a slight vulnerability to a first-strike would, of course, reject the idea of playing a “counterforce game” and instead threaten massive retaliation.

New-age “counterforce” revivalists focus on technical advantages which might aid the aggressor. In particular, there is reference to improved missile accuracy aimed at hard targets.⁴ Reducing the CEP (Circular Error Probability) by a few tens of feet, though, is not the crucial variable. That number already has been extremely low (50 – 100 feet) for decades. Emphasis is also placed on improved tracking technique for detecting submarines. What lacks is assurance that the net effect is to reduce the odds on retaliation by SLBM to near zero. Unless one can do that, unilateral deterrence sets in.

That leads us to the second precondition: the ability to intimidate a nuclear armed opponent by a) demonstrating a first-strike capability or b) launching a comprehensive first-strike and daring the enemy to retaliate with the remnant of its own nuclear force and face destruction itself. The counter to the first, as noted above, is to threaten retaliation against high-value targets (cities) and perhaps to deploy and advertise “launch on warning” or trip-wire mechanisms. The counter to the second is a matter of will and emotion. Nobody considering a first-strike can know with confidence what the enemy’s state of mind and emotion would be in the hypothetical circumstances. When the stake is your continued existence as an organized society, no reasonably sane person(s) will tempt fate in the hope of guessing right.

The other idea regarding the coercive employment of nuclear weapons envisages battlefield use of TNWs. A prospective war with China over Taiwan is the context for these envisaged strategies that entail a resort to TNWs (see above).

It is the United States that, in fact, actually has envisaged the employment of Tactical Nuclear Weapons to deal a decisive blow to the enemy’s conventional forces or selected high value assets without fear of nuclear retaliation – tactical or strategic. Richard Nixon and Henry Kissinger gave serious consideration to such uses in Vietnam during the first year of his Presidency. They were shelved when the large anti-war demonstrations of 1969 showed

just how unpopular the war had become – potentially jeopardizing Nixon’s re-election.

For the same logic that cuts the ground from under “counterforce” strategies holds for scenarios wherein TNWs might be employed. There is no logical reason for the other side (the USSR) to accommodate the government thinking of a tactical “first-use” by ruling out countering with TNWs of one’s own either in theatre (Vietnam) or elsewhere – or even a counter-value strike (as the Soviet doctrine publicly proclaimed in Europe in the event NATO reverted to TNWs).

All doctrines and strategies for nuclear war-fighting – whether of the ‘counterforce’ variety or TNW variety – are largely fanciful. Not only is their logic flawed, as demonstrated above, but they predicate a cool-headed rationality of individuals and institutions which is unrealistic. Human beings are not calculating machines, no matter how high their office or how grave the matters they treat. They are susceptible to emotions and impulses that can distort or even override pure rationality. When you place them in settings where multiple other human beings are involved under intense pressure, the possibility of deviating off the track of impeccable logic increases.

In truth, we have no grounds for assuming that government leaders, at multiple levels making decisions and charged with operationalizing them, will collectively behave as postulated by nuclear war-fighting scenarios. Herman Kahn, the early Henry Kissinger, Thomas Schelling at times, and today’s self-conscious revisionists have fantasized about a world that doesn’t exist. These days, when the head of the biggest nuclear power is Donald Trump, the purveyors of doctrines that feature intricate nuclear games are as deluded as the President himself.

[Professor William Polk, who participated in high level White House decision-making during the Cuban Missile Crisis and a battery of nuclear war games, recently has recounted his experience in detail. He recounts how sober senior officials, civilians and uniformed, who played in these realistic simulations reached collective decisions at various points in the exercise to “let it rip” – unleash massive nuclear strikes even though rational, games-playing logic indicated otherwise.]

Nuclear strategy is a bit like Marxism or Freudian analysis or market fundamentalist economics. A lot of superior minds deploy their talents to concoct ingenious elaborations of received Truth that demonstrate brilliant logic – but their conclusions are completely divorced from reality. Thus, reputations and careers can be made – and much mischievous done.

IV. PROLIFERATION

In regard to proliferation generally and Iran specifically, there is an underlying contradiction in the Non-Proliferation regime that has been in place for close to half a century. Simply put, the conception of proliferation risk that was embodied in the Nuclear Non-Proliferation Treaty had a critical flaw. Namely, it assumed a basic technological distinction between the technology required for a nuclear weapons program and the technology associated with a civilian power generating program. The premise was that the fissile materials that are the explosive core of a bomb (uranium or plutonium of certain isotopes) could only be produced through highly sophisticated and prohibitively costly facilities that very few countries could aspire to. Hence, enrichment and the production of plutonium in plants that extracted the needed isotopes from nuclear waste fuel were not proscribed. To reinforce this logic, the United States undertook to supply civilian reactors world-wide with low enriched uranium (LEU) at discount prices.

The system unraveled in the early 1970s for two reasons. The Indian bomb that used plutonium reprocessed from a civilian (Canadian) reactor using Heavy Water as a moderating agent showed how easy and cheap it was and thereby erased the line between civilian and nuclear programs for all practical intents and purposes. The second development was a manufactured crisis in the supply of LEU that stemmed from a Nixon administration scheme to privatize nuclear enrichment – higher prices stemming from the nominal shortage were intended as a lure for private investors. The Europeans reacted by building their own enrichment facilities and started selling them abroad. The manifest proliferation risk led to the formation of a Suppliers' Club whose technically proficient members agreed to keep enrichment out of commercial markets. BUT the NPT never was amended and signatories retain the legal right to enrich uranium and to reprocess plutonium. The prohibitions placed on enrichment in Iran have no legal standing under the NPT.

That explains why Iran's enrichment program, among other activities, is not in itself in violation of the NPT. They were caught on a technicality having to do with opening all national facilities to IAEA inspection and surveillance as part of the safeguards regime. In other words, like Al Capone being indicted for tax evasion. The United States, in effect, paints Iran as Capone and therefore has sought punishment that is disproportionate to the crime. Those alleged transgressions have nothing to do with the NPT. Therefore, the IAEA has no authority to consider matters other than those stipulated in its enabling articles which concern fuels and technologies that are part of a military program. Civil nuclear facilities/activities per se are not identified as problematic – quite the opposite. So, too, other security, political and military matters that do not have a specific nuclear association fall outside the IAEA's legal purview.

NOTES

1. In 1969-70, Richard Nixon and Henry Kissinger sought to end the Vietnam War – on American terms. In effort to persuade the Soviet leadership through hints and gestures that unless the Kremlin applied its full weight on Hanoi to accept terms of a settlement satisfactory to Washington, Nixon might consider a resort to battlefield nuclear weapons. Nixon and Kissinger went so far as to call in Ambassador Anatoly Dobrynin to convey the message personally in the hope of scaring him and the Kremlin leadership. The Soviets ignored the menace as a bluff lacking all credibility. (See the account in *Nixon's Nuclear Specter: The Secret Alert of 1969, Madman Diplomacy, and the Vietnam War* by Jeffrey P. Kimball & William Burr University of Kansas Press 2015).

It also is taken up in detail by Daniel Ellsberg in *The Doomsday Machine: Confessions of a Nuclear War Planner*, Bloomsbury, USA 2017. Ellsberg, referencing what he believes are previously unexamined classified documents, gives greater credence to Nixon's nuclear threats. He asserts that multiple plans drawn up by the President and Kissinger went further, and were more detailed, than any other nuclear war-fighting contingencies the Pentagon has prepared for under other Presidents. Among the array of actions plotted in their conjectural plans was the bizarre idea of attacking a key point on the Ho Chi Min Trail (the Pass) with 'small' nuclear

weapons. This is like nuking the I-278 Interchange of the New Jersey Turnpike in an attempt to stem the infiltration of “Saturday night specials” into NYC. Let’s bear in mind that this was the thinking of two certifiably sane men – unlike the recent incumbent of the White House.

Ellsberg goes on to claim that the consistent United States refusal to sign a “no-first-use” pledge reflects not just the role of TNWs in NATO doctrine, but also other situations considered by almost all Presidents since 1945 as involving high American stakes.

2. Charles L. Glaser, and Steve Fetter “Should the United States Reject MAD ? Damage Limitation and U.S. Nuclear Strategy toward China”, *International Security*, Summer 2016, Vol. 41, No. 1, pp. 49–98

3. For details see “As U.S. Modernizes Nuclear Weapons, ‘Smaller’ Leaves Some Uneasy” WILLIAM J. BROAD and DAVID ESANGER *The New York Times*, JAN. 11, 2016; also their “Race Escalates For Latest Class Of Nuclear Arms” *NYT* April 17, 2016

4. Keir A. Lieber et al. “The New Era of Counterforce: Technological Change and the Future of Nuclear Deterrence”, *International Security* Volume: 41, Issue: 4, pp. 9-49

5. See Daniel Ellsberg, *Doomsday Machine*, op cit, VID E. SANGER

*

* *

Delphes à Bruxelles : l'OTAN et la défense européenne dans le contexte de la guerre en Ukraine

Hajnalka VINCZE

Senior Fellow au Foreign Policy Research Institute (FPRI) de Philadelphie⁴, analyste indépendante en question de sécurité.

Une semaine après le déclenchement de la guerre ukrainienne, la présidente de la Commission de Bruxelles déclarait « *c'est un moment de vérité* » pour l'Union européenne⁵. Des propos dont l'ambiguïté n'est pas sans rappeler le flou délibéré des fameux oracles grecs, Dordone et Delphes. Avec le recul, seront-ils interprétés comme l'annonce d'une détermination et d'un élan européen sans précédent ou, au contraire, comme de mauvais augure anticipant une énième démonstration d'impuissance ? Est-ce le début d'une nouvelle ère pour la sécurité du vieux continent, et si oui, dans quel sens penchera la balance ? Assiste-t-on à « *la naissance de l'Europe géopolitique* » comme le prétend le Haut représentant Josep Borrell, ou à « *l'otanisation de l'Europe* », pour citer le président Joe Biden ?⁶

A ces questions, et d'autres du même type, chacun répond en fonction de ses préférences et sympathies. Les réactions aux événements en Ukraine s'inscriraient ainsi dans des scénarios diamétralement opposés. D'aucuns croient que les Européens, confrontés à la logique des rapports de force qu'ils avaient occultée depuis des décennies, se réveillent maintenant face aux dangers de

⁴ Nota: « Le contenu de l'article n'engage que son auteur et ne reflète pas nécessairement la position du Foreign Policy Research Institute ».

⁵ Discours de la présidente de la Commission Ursula von der Leyen au Parlement européen, 1^{er} mars 2022.

⁶ Discours du Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité Josep Borrell au Parlement européen, 1^{er} mars 2022. Remarques du Président Biden à Madrid, le 29 juin 2022.

la dépendance et amorcent un sursaut d'autonomie. De là, il n'y aurait qu'un pas – qui passe, dit-on, par une intégration encore plus étroite – vers une Europe prenant en main son propre destin, « acteur à part entière » du système international. Pour d'autres, en revanche, la guerre aurait mis fin une bonne fois pour toutes aux rêveries d'indépendance de l'Europe. Même les plus fervents partisans ont dû se rendre à l'évidence : quand les choses deviennent sérieuses, les Européens, conscients de leurs propres divisions et faiblesses, se tournent vers l'Amérique pour qu'elle leur fixe une ligne et qu'elle les rassure grâce aux garanties de l'Alliance atlantique.

Quelle est la bonne lecture ? Sur le plan politique, la crise a fourni aux deux camps une multitude d'arguments et a agi, en effet, comme un catalyseur dans les deux sens. La suite ne se laisse deviner, autant que faire se peut, qu'en passant à la loupe les inflexions les plus marquants dans les orientations de l'OTAN, dans les ambitions de « l'Europe de la défense » et, en particulier, dans la manière de concevoir l'articulation entre les deux. Le casse-tête du départ, vieux de trente ans, reste entier et il s'aggrave à mesure que les défis s'intensifient et l'horizon se rétrécit. Les Européens ne veulent surtout pas devenir indépendants, mais voient bien qu'ils pourront y être contraints un jour. Les Américains comprennent qu'ils auraient besoin d'un partenaire plus autonome, mais refusent qu'il le soit réellement. L'équation serait-elle insoluble ?

1. L'OTAN revigorée

Pour une fois, une expression d'un chef de l'Etat français fait consensus en Europe. Le président Macron semble avoir trouvé le bon mot en disant que la guerre en Ukraine avait « réveillé l'OTAN » qu'il jugeait, il y a peu de temps, être en état de mort cérébrale, « avec le pire des électrochocs »⁷. Les chiffres semblent clairement lui donner raison.

Renforcements tous azimuts

La présence américaine sur le continent est passée de 65 000 hommes en 2018 à plus de 100 000 aujourd'hui. Le lendemain de l'attaque russe contre l'Ukraine, l'Alliance a activé ses plans de

⁷ Discours de clôture d'Emmanuel Macron, président de la République, Forum Globsec, Bratislava, 31 mai 2023.

défense, de même que sa force de réaction rapide, soit 40 000 soldats déployés sur le flanc oriental, une centaine d'avions pour surveiller l'espace aérien et plus de deux douzaines de navires de guerre qui croisent en Méditerranée et en mer Noire. Le nombre des groupements tactiques multinationaux déployés à l'Est (de l'Estonie à la Bulgarie) devra passer de quatre à huit, avec des effectifs augmentés (de l'échelon bataillon à celui de brigade). En vertu du nouveau modèle de forces adopté au sommet de Madrid en juin 2022, l'organisation disposera de renforts à niveau de préparation élevé à hauteur de 300 000 hommes, disponibles dans un délai d'environ 30 jours⁸.

Le sommet de Vilnius en juillet 2023 a approuvé une nouvelle génération de plans de défense pour la région Nord, l'Europe centrale (de la Baltique aux Alpes) et le flanc Sud. Par définition secrets, ces plans sont remarquables pour deux raisons. Primo, le commandant suprême de l'OTAN (SACEUR) souligne que pour la première fois en trente ans les objectifs capacitaires seront basés sur une planification détaillée, État membre par État membre⁹. Secundo, la représentante de la France à l'OTAN attire l'attention sur la participation des États-Unis: « *L'apport des plans régionaux est l'insertion des États-Unis, qui ont en Europe une planification nationale, dans un cadre collectif* »¹⁰. Autre volet du renforcement « opérationnel » de l'Alliance, le serpent de mer que constitue la délégation d'autorité vers le SACEUR réapparaît au motif habituel de l'efficacité et de l'accélération de la prise de décision. D'après un rapport récent : « *le SACEUR disposera d'une plus grande autonomie pour veiller à ce que, sur la base de son nouveau modèle de forces, l'OTAN puisse agir avec promptitude et détermination dans les situations de crise* »¹¹.

Toutefois, le véritable fait d'armes est de nature politique. Suite à la guerre en Ukraine, la dimension politique de l'Alliance s'est singulièrement renforcée. Le statut de membre est doublement revalorisé. D'un côté, pour les pays européens l'OTAN apparaît

⁸ « Invasion de l'Ukraine par la Russie: implications pour la défense collective des alliés et impératifs du nouveau Concept stratégique », Rapport à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, par Cédric Pérrin, 20 novembre 2022.

⁹ NATO Details Defense Plans—And Reiterates Call for More Member Spending, in *Defense One*, 11 mai 2023.

¹⁰ Audition, à huis clos, de Mme Muriel Domenach, ambassadrice, représentante permanente de la France au conseil de l'OTAN pour un retour sur le sommet de l'OTAN des 11 et 12 juillet 2023 à Vilnius. 19 juillet 2023

¹¹ « Guerre russe contre l'Ukraine: impératifs stratégiques pour l'OTAN », Rapport de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, par Tomas Valasek, 8 octobre 2023.

comme l'ultime protectrice, et son article 5 comme la seule garantie d'assurance-vie. L'Alliance fait tout pour crédibiliser sa défense collective : les plans de défense ont été activés, les troupes mobilisées, les patrouilles aériennes multipliées et l'administration américaine a fait savoir à de multiples reprises qu'elle défendrait « chaque centimètre carré » du territoire des alliés. Preuve, s'il en faut, de l'attractivité d'une telle posture par les temps qui courent, la Suède et la Finlande décident de rejoindre l'Alliance atlantique en abandonnant leur statut de pays neutre.

L'obstruction turque qui – pour obtenir des concessions de la part d'Helsinki et de Stockholm, mais aussi de Washington – a retardé le processus pendant des mois, fait ressortir encore plus le clivage entre ceux qui appartiennent à l'Alliance et ceux qui n'y sont pas. Un clivage qui prend toute son importance lors des discussions sur une éventuelle entrée de l'Ukraine dans l'OTAN. Contrairement aux voix enthousiastes selon lesquelles tel ou tel pays aurait « le droit » d'adhérer à l'Alliance, il devient clair qu'un tel droit n'existe nulle part. Au contraire, ce sont les Etats membres qui ont, chacun individuellement, le droit d'autoriser ou pas l'adhésion de tel ou tel candidat, selon leurs propres calculs nationaux. C'est à l'aune de cette réalité, mise en relief d'abord par l'attitude de la Turquie, qu'il convient d'apprécier l'énoncé du sommet de Vilnius : « *Nous serons en mesure d'adresser à l'Ukraine une invitation à rejoindre l'Alliance lorsque les Alliés l'auront décidé et que les conditions seront réunies* »¹². En effet, la première des conditions, fixées par l'article 10 du Traité de l'Atlantique du Nord, est l'approbation à l'unanimité.

L'appartenance à l'OTAN et le parapluie américain ainsi revalorisés, l'aile atlantiste se trouve nettement en position de force. Et elle entend pousser son avantage au maximum, en particulier sur les dossiers normalement les plus difficiles. L'ancien commandant suprême de l'OTAN, le général Philip Breedlove n'y va pas par quatre chemins : « *maintenant que nous avons l'unité, attaquons-nous à tous les sujets clivants* », dit-il. Lesquels ? La liste est connue depuis des années. Tout ce qui pointe vers plus d'intégration sous l'égide de l'Alliance atlantique (financement en commun, dérogation à la règle du consensus, transfert d'autorité vers le SACEUR américain à la tête des forces alliées), de même que tout ce qui va dans le sens d'une expansion des compétences géographiques (Asie, Afrique) ou fonctionnelles (en plus de l'espace, du cyber et de la coopération DIANA sur les technologies avancées, on parle aujourd'hui

¹² Communiqué du Sommet de Vilnius, le 11 juillet 2023.

d'accélérer les consultations OTAN en matière de climat, de transport, d'énergie, voire sur les questions de politique intérieure, grâce à un nouveau Centre pour la résilience démocratique).

Fragilités et contre-coups

Cette revigoration cache néanmoins de multiples vulnérabilités. Les plans de défense semblent impressionnants, mais leur mise en œuvre soulève des questions. Des doutes subsistent quant aux capacités et aux ressources : malgré l'augmentation générale des budgets de défense, seuls 11 des 31 États membres consacrent 2% de leur PIB à l'armée. Le président du Comité militaire de l'Alliance, l'amiral Rob Bauer fait remarquer par ailleurs que la montée des prix des munitions et des équipements (du fait de leurs livraisons en masse et en urgence à l'Ukraine) risque de dévorer le surplus budgétaire¹³. Les huit groupements tactiques renforcés ne comptaient toujours que 10 000 hommes à la fin de l'année dernière, contre 4 à 5 000 chacun selon les prévisions. Sans parler du fait que l'aspect le plus sensible de la mise en œuvre des plans, à savoir la question de la délégation d'autorité, reste en suspens. Il s'agit de savoir selon quelles modalités s'opérera le transfert des pouvoirs de décision des États membres vers le commandant en chef américain de l'OTAN : doivent-ils approuver l'activation des plans de défense pré-établis et, une fois les plans activés, le SACEUR aura-t-il besoin de leur aval pour franchir tel ou tel palier dans l'escalade ?¹⁴

Une question éminemment politique et d'autant plus sensible que malgré la grande unité affichée ces derniers temps, les tensions entre les États membres restent vives. Le Concept stratégique s'exerce à la quadrature du cercle lorsqu'il affirme : « *la raison d'être de l'OTAN est d'assurer notre défense collective* » en faisant face aux « *menaces d'envergure planétaire, liées les unes aux autres* »¹⁵. En effet, les Européens estiment que l'Alliance devrait se concentrer plus que jamais sur son objectif initial, à savoir la sécurité de l'Atlantique Nord (États-Unis et Europe), tandis que les dirigeants américains, compte tenu de la confrontation entre Washington et Pékin, aimerait « globaliser » l'OTAN et trouvent dans la bureaucratie otanienne des oreilles attentives. Le veto français à l'idée d'ouvrir un bureau de liaison à

¹³ Rising ammunition prices set back NATO efforts to boost security, official says, Reuters, 16 septembre 2023.

¹⁴ The Invasion of Ukraine Spurred NATO to Revamp Its Defense Plans Against Russian Attack, AP, 11 juillet 2023.

¹⁵ Concept stratégique 2022 de l'OTAN, adopté à Madrid, le 29 juin 2022.

Tokyo a été fortement médiatisé. Or, comme l'explique l'ambassadrice Domenach : « *Il s'agit d'une initiative institutionnelle, et non américaine à l'origine, prise par les structures de l'Otan, sans doute pour épouser la priorité stratégique américaine. Dès lors que les priorités stratégiques américaines changent d'orientation, il est naturel que l'institution cherche à «étendre son bureau» sur les sujets d'intérêt pour les Etats-Unis* »¹⁶.

Mais ce n'est pas le seul contentieux. Les divergences d'opinion sur la guerre en Ukraine (entre le « camp de la justice », qui exige une punition maximale pour Moscou, et le « camp de la paix », qui donne la priorité à la recherche d'une stabilité durable) apparaissent inévitablement dès qu'il s'agit d'envisager une issue diplomatique à la crise. Les pays membres ne partagent pas non plus la même analyse sur le défi de sécurité que constitue l'immigration de masse et la montée en puissance de l'islam politique¹⁷. De surcroît, les doutes des alliés par rapport à l'Amérique ne se sont que temporairement estompés. Qu'il s'agisse de décisions unilatérales (comme le retrait d'Afghanistan ou le partenariat AUKUS sur les sous-marins australiens), de politique industrielle (comme les projets de subventions à l'industrie américaine), ou de pressions en matière de contrats d'armement, vu d'Europe, la présidence Biden ressemble étrangement à celle de Trump. Sans parler d'un éventuel retour au pouvoir de celui-ci et/ou de ses partisans. Rien d'étonnant à ce que les membres européens de l'OTAN s'inquiètent du fait que le Pentagone préfère la formule rotationnelle pour ses troupes déployées en renfort, plutôt que de les assigner de manière permanente au Vieux Continent.

Malgré ces fragilités, ou justement afin de les compenser, plusieurs initiatives visent à verrouiller les relations entre alliés, en particulier au niveau des fondements tangibles : les armements et les technologies. C'est ainsi que les projets se multiplient, tels l'Accélérateur d'innovation de défense pour l'Atlantique Nord (DIANA)¹⁸, le Fonds OTAN pour l'innovation (NIF)¹⁹ ou encore le Plan d'action sur la production pour la défense²⁰. Derrière les

¹⁶ M. Domenach, Audition précitée.

¹⁷ Voir de l'auteur : « La Turquie dans l'OTAN, entre utilité et hostilités », *Note de l'IVERIS*, 26 novembre 2020.

¹⁸ Speech by Secretary General Jens Stoltenberg at the NATO-Industry Forum, 25 octobre 2023. Afflux de candidatures pour le programme pilote du DIANA, l'accélérateur d'innovation de l'OTAN, www.nato.int, 31 août 2023.

¹⁹ Le Fonds OTAN pour l'innovation formalise son compartiment phare d'un milliard d'euros, www.nato.int, 1^{er} août 2023.

²⁰ Déclaration du secrétaire général au Forum OTAN-Industrie : « Il n'y a pas de défense sans industrie de défense », 25 octobre 2023.

diverses initiatives, on trouve une volonté, celle de capter ce sujet, un objectif, l'uniformisation, et un concept pour y arriver, l'interchangeabilité.²¹ Qu'entend-on par là ? Les doctrines, les logistiques, les formations et les équipements seraient harmonisés au point que les armées puissent fonctionner de façon « interchangeable », en gommant les spécificités nationales. A l'occasion des consultations annuelles de l'OTAN (Allied Warfighter Talks), le chef d'Etat-major adjoint des forces armées américaines, l'amiral Christopher Grady a présenté ce modèle : « *L'interopérabilité n'est que le point de départ. Ce que nous nous fixons comme objectif c'est d'aller de l'interopérabilité à l'intégration et puis à l'interchangeabilité* »²². Un agenda qui fait peu de cas de « l'autonomie stratégique ».

2. Une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) revisitée

Paradoxalement, c'est au moment où, dans la pratique, les Européens se précipitent tous sous le parapluie protecteur de l'Amérique que, dans les discours, les responsables européens n'ont que le mot « autonomie » à la bouche. Le président Macron s'en félicite : « *la bataille idéologique est gagnée* ». Et le président français de poursuivre : « *D'un point de vue doctrinal, juridique et politique, je pense qu'il n'y a jamais eu une telle accélération de l'Europe-puissance* »²³. Qu'en est-il vraiment ?

Une Boussole à tout faire

Depuis le début de la guerre en Ukraine, l'UE est aux abonnés absents dans tous les aspects politiques et opérationnels de la défense. Hormis une sympathique mission de formation de soldats ukrainiens²⁴, l'Union se concentre, très majoritairement, sur l'aspect « armement ». Ce développement s'inscrit dans une tendance amorcée plus tôt. La reprise de 2016 de la PSDC portait déjà essentiellement sur ce domaine à travers la Coopération structurée

²¹ John A. Tirpak, “US and Partners Now Moving Toward Interchangeable—Not Just Interoperable—Weapons”, in *Air & Space Forces Magazine*, 30 septembre 2022.

²² *Allied Warfighter Talks Look to NATO's Future*, DoD, 8 novembre 2022.

²³ Emmanuel Macron: « L'autonomie stratégique doit être le combat de l'Europe », *Les Echos*, 9 avril 2023.

²⁴ Mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM), lancée le 15 novembre 2022 pour une période de deux ans en vue de former, à terme, 30 000 soldats ukrainiens.

permanente et le Fonds européen de défense. Les discordes sur le degré d'autonomie souhaitable ont freiné ces initiatives, au point que « depuis le début de l'année 2020 on assiste à un déplacement du concept d'autonomie stratégique, originellement apparue dans la PSDC, vers d'autres secteurs »²⁵. Semi-conducteurs, superordinateurs, matières premières, quantique, la liste est longue. Il s'agit d'un « aggiornamento bienvenu et ô combien nécessaire, mais qui, dans les circonstances actuelles, risque de se faire au prix d'une dilution du socle originel ». Avec la guerre en Ukraine, la dimension militaire revient sur le devant de la scène, en focalisant sur l'aspect « armement », au carrefour de la défense et de la politique industrielle.

Certes, la Boussole stratégique adoptée en mars 2022 est autrement plus ambitieuse. Elle affirme : « *L'Union européenne est plus unie que jamais. Nous sommes résolus à défendre l'ordre de sécurité européen* »²⁶. Et cela selon « quatre axes » prioritaires : agir, protéger, investir, coopérer. Tout y figure, de la « *solidarité et l'assistance mutuelle* » aux termes de l'article 42 paragraphe 7 du Traité (pourtant totalement discrédité par la décision des deux Etats membres de l'UE, Stockholm et Helsinki, de rejoindre en urgence l'Alliance atlantique), jusqu'à la lutte contre « *les activités de manipulation de l'information et d'ingérence menées depuis l'étranger* ». La Boussole prévoit, en particulier, de « *développer une capacité de déploiement rapide de l'UE, qui nous permettra de déployer rapidement jusqu'à 5 000 militaires dans des environnements hostiles en réaction à différents types de crises* ».

Vaste entreprise, compte tenu des échecs successifs depuis le premier *Headline Goal* (Objectif global) de 1999 jusqu'au concept des groupements tactiques adopté en 2004 et déclaré opérationnel trois ans plus tard – mais jamais mis en œuvre depuis. Un remarquable rapport commandé par le Parlement européen se penche sur la nouvelle initiative de Capacité de déploiement rapide à la lumière de ses antécédents, dans l'espoir de donner des pistes pour éviter de répéter les erreurs du passé²⁷. Parmi les leçons à

²⁵ Voir de l'auteur, « L'OTAN reprend l'avantage dans son bras de fer avec l'UE », in *Défense & Stratégie* n°45 printemps 2021.

²⁶ Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense - Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationale, Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, 21 mars 2022.

²⁷ « The EU Rapid Deployment Capacity: This time, it's for real? », Parlement européen, Analyse de fond à la demande de la sous-commission sécurité et défense (SEDE), 28 octobre 2022.

retenir, il conseille à l'UE de ne pas dépendre des décisions d'autres organisations, comme l'ONU ou l'OTAN. Or, même si cette condition pouvait être posée en principe, politiquement on voit mal les 27 Etats membres la respecter dans les actes. Pour les auteurs du rapport, le modèle actuel souffre de failles structurelles, dont l'insuffisant partage des coûts, la convergence toujours limitée de la perception des menaces et des priorités entre Etats membres, ou encore, s'agissant de l'option de réunir une coalition de volontaires, « *la perte de contrôle sur les paramètres clés de l'opération* ». La recommandation principale du rapport concerne l'emballage : ne pas « *vendre* » la nouvelle initiative à l'opinion publique comme une amélioration sur le concept des groupements tactiques, mais la présenter comme une nouvelle entreprise régie par une autre logique politique.

L'armement en vedette

L'accroissement des budgets de défense, un des objectifs nommés dans la Boussole, ne semble pas hors de portée : d'après les calculs de la Commission « *les États membres ont annoncé des augmentations de leur budget de la défense, pour un montant approchant, à ce jour, les 200 milliards d'euros supplémentaires sur les années à venir* »²⁸. Le tout est de décider comment les Européens vont-ils les dépenser. Il y a cinq ans, le président Macron avait parlé très clairement à ce propos, sur la chaîne américaine CNN – car l'augmentation des budgets précède de plusieurs années le déclenchement de la guerre en Ukraine²⁹ : « *Je ne veux pas voir les pays européens augmenter leurs budgets de défense pour acheter des armes américaines ou autres, ou des matériels issus de votre industrie* ». ³⁰ Il est sur cette même ligne quand il martèle en mai dernier à Bruxelles : « *Cet argent que nous allons déployer doit s'accompagner aussi d'une stratégie industrielle, car il ne s'agit pas d'aller acheter des équipements qui sont faits ailleurs. Construire notre souveraineté,*

²⁸ *Communication de la Commission sur l'analyse des déficits d'investissement dans le domaine de la défense et sur la voie à suivre*, 18 mai 2022.

²⁹ D'après le rapport de l'Agence européenne de défense publié en décembre 2022, les budgets de défense européens – des 27 sauf le Danemark – augmentent pour la septième année consécutive (avec un total de 214 milliards d'euros en 2021, soit 1,5% du PIB), et à l'intérieur des budgets, la part des investissements monte elle aussi depuis trois ans, pour atteindre 24%, plus que les 20% que les Etats membres s'étaient fixés. Voir : *Defence Data : Key Findings and Analysis*, AED, 8 décembre 2022.

³⁰ Entretien du président Emmanuel Macron, CNN, 11 novembre 2018.

c'est aussi bâtir des équipements qui sont faits par les Européens pour les Européens »³¹.

Aux yeux de la France, il s'agit d'une occasion en or pour remilitariser et réhabiliter le concept d'autonomie. Sauf qu'entretemps, les Etats membres peu réceptifs à cette idée, l'avait progressivement dévoyée en y mettant des qualificatifs. On parle ainsi d'autonomie « ouverte » et surtout on la conçoit comme « inclusive » qui assurerait un accès à des pays tiers amis. Or l'Union européenne, en tant que telle, s'active de manière inouïe. Son instrument nommé Facilité pour la paix et doté maintenant de 12 milliards d'euros jusqu'en 2027³² rembourse aux pays membres, de manière notoirement opaque, les équipements livrés à l'Ukraine. L'instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA) annoncé en juillet 2022 et adopté en octobre 2023 prévoit 300 millions d'euros jusqu'en décembre 2024 et propose « *un remboursement partiel sur le budget de l'UE lorsque les acquisitions conjointes font intervenir un consortium d'au moins trois États membres* »³³. Le règlement sur le soutien à la production de munitions (ASAP)³⁴ réunit ces deux volets et en ajoute un troisième, visant à encourager la montée en puissance de la production industrielle. Bien connus depuis belle lurette, les points de blocage restent partout les mêmes³⁵.

Les trois monstres

La « défense européenne » a toujours dû évoluer sous la pression de trois forces à la fois politiques et idéologiques : la crispation pacifiste, la distraction atlantiste et la tentation fédéraliste. C'est pour amadouer les penchants pacifistes de certains Etats membres, notamment nordiques, que l'UE s'est efforcée, au lancement de sa politique de défense européenne de compenser toute initiative de nature militaire avec des avancées en matière de « gestion civile des

³¹ Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur l'Union européenne face au conflit en Ukraine et ses répercussions en matière énergétique et alimentaire, Conseil européen, Bruxelles, 31 mai 2022.

³² Décision de Conseil du 26 juin 2023 modifiant la décision (PESC) 2021/509 établissant une facilité européenne pour la paix.

³³ EDIRPA: feu vert du Conseil aux nouvelles règles visant à encourager les acquisitions conjointes dans l'industrie de la défense de l'UE, Communiqué de presse, 9 octobre 2023.

³⁴ Règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la production de munitions (ASAP).

³⁵ Voir de l'auteur: « Initiatives en matière de munitions : l'Europe se tirera-t-elle une balle dans le pied ? », *DefTech* n°7, octobre-décembre 2023.

crises ». Ce qui, par ailleurs, rassurait aussi le camp atlantiste, en consacrant un partage des tâches plus ou moins tacite entre l'OTAN et la PSDC. En matière d'armement, la stigmatisation du secteur et la non-clarification de sa place par rapport à la taxonomie de l'UE met les industries européennes dans une situation de « *désavantage concurrentiel* », d'après Bertrand Delcaire, vice-président de Thales: « *Les industries souveraines disposent de plus de gestionnaires d'actifs extraeuropéens que de gestionnaires d'actifs européens* »³⁶. La BEI (Banque européenne d'investissement) hésite elle-même à apporter son soutien à l'initiative sur les munitions, dossier pourtant prioritaire, jugé trop militaire.

Autre limite auto-infligée de l'armement européen : la soi-disant loyauté atlantiste. Dès qu'il s'agit d'un éventuel traitement préférentiel des industries européennes, on agite le spectre d'un éloignement, voire d'une rupture avec l'Amérique. Dès les premiers balbutiements post-2016, la mise en garde fut lancée, notamment par le Secrétaire général de l'Alliance atlantique : « *L'UE ne doit pas se substituer à ce que fait l'Otan* » et elle « *ne doit pas fermer ses marchés de défense* » aux Américains et aux autres pays non membres de l'UE³⁷. Sans surprise, les débats les plus houleux en matière d'armement portent sur l'accès aux fonds de l'UE, autrement dit sur la place accordée dans les critères d'éligibilité aux entités contrôlées par des tiers. Notamment pour savoir si dans les initiatives lancées sous l'égide de l'Union, financées par tous, l'impératif d'autonomie européenne sera-t-il pris en compte. Réponse : oui, mais finalement non, enfin pas tout à fait...³⁸.

Dernière tentation, et non des moindres : la fuite en avant institutionnelle. D'une part suite à l'empiètement de la Commission sur ce qui fut jadis le domaine réservé des Etats ; de l'autre, la pression croissante pour la généralisation du vote à la majorité qualifiée au Conseil. Le collège bruxellois s'emploie, depuis des années, à s'engouffrer dans le bastion, jadis imprenable, de l'article 346 du traité de l'Union³⁹. Celui-ci permet aux Etats membres d'invoquer « *les intérêts essentiels de sécurité* » pour soustraire aux règles

³⁶ Aurélie Pugnet, « Défense: l'industrie européenne veut des moyens à la hauteur des objectifs de l'UE », *Euractiv*, 27 juin 2023.

³⁷ Otan: les Européens rassurent les Américains sur la défense collective, AFP, 15 février 2018.

³⁸ Voir dans la prochaine section sur les conditions 3D sous « Non-discrimination ».

³⁹ Article 296, avant le traité de Lisbonne. Voir de l'auteur, « L'article 296 du TCE : obstacle ou garde-fou ? », in *Défense & Stratégie*, N°18, automne 2006.

européennes tout ce qui a trait « à la production ou au commerce d'armes, de munitions et de matériel de guerre ». Or, dans ses propositions, la Commission tente de glisser des mesures pour s'octroyer le droit de demander le partage d'informations sensibles, de passer des commandes prioritaires, d'autoriser les transferts intra-européens sans l'aval des gouvernements. Simultanément, les attaques se multiplient contre la règle de l'unanimité en matière de politique étrangère et de défense. S'agissant d'un domaine régalien par excellence, une telle perspective pourrait facilement s'avérer contre-productive. Pour une fois, l'OTAN est plus lucide. Comme le constate un rapport : « *Abandonner ce principe [celui du consensus] et mettre certains membres en position de minorité sur des questions essentielles pourrait générer de la rancœur, qui agirait au détriment de la cohésion de l'Alliance* »⁴⁰. Dans l'UE, la règle de l'unanimité est également le seul garde-fou qui reste à ceux, souvent la France seule, qui s'opposent à une majorité peu soucieuse des abandons d'autonomie.

3. Quid des trois D ? Découplage, duplication, discrimination

L'articulation de la PSDC avec l'Alliance atlantique a toujours été l'indicateur le plus fiable pour juger du sérieux des ambitions affichées. D'après l'ancienne directrice de l'Institut des études de sécurité de l'UE, Nicole Gnesotto : « *Depuis la création d'une politique européenne de sécurité et de défense commune il y a près de vingt ans, l'OTAN a toujours été érigée comme la limite supérieure à ne pas dépasser* ». Et l'historienne d'expliquer : « *Autrement dit, les Européens étaient applaudis si leurs efforts se limitaient à des questions budgétaires ou capacitaires techniques pour renforcer l'OTAN ; ils étaient dans l'interdiction d'agir si un risque d'autonomie politique de l'Europe se faisait jour à travers les progrès de la défense européenne* »⁴¹. Cette interdiction fut incarnée dès le départ par la triple condition posée par Washington pour garder la main sur la nouvelle politique de l'UE. Pas de *découplage* du processus européen de prise de décision de l'OTAN, afin de garantir la priorité à l'Alliance. Pas de *duplication* des tâches, des structures et des capacités de l'OTAN, pour empêcher l'Union de se doter d'instruments qui lui permettent d'agir de façon indépendante. Pas de *discrimination* non plus à l'égard des alliés non membres de l'UE,

⁴⁰ « L'adaptation politique et sécuritaire de l'OTAN en réponse de la guerre menée par la Russie : prendre la mesure du nouveau Concept stratégique et mettre en œuvre les décisions prises au sommet de Madrid », Rapport de l'Assemblée générale de l'OTAN, par Tomas Valasek, 19 novembre 2022.

⁴¹ Nicole Gnesotto, *L'Europe: changer ou périr*, Editions Tallandier, 2022, pp. 211 et 143.

ce qui signifie que la politique européenne doit être structurellement ouverte à une interférence permanente d'Etats tiers⁴².

Certaines de ces digues jusqu'ici inébranlables semblent commencer à céder. Les tabous d'autrefois, tels un quartier général européen permanent, la préférence européenne en matière d'armement ou la défense collective font leur apparition dans les discussions, certes avec les précautions d'usage. Il convient donc de scruter les minuscules détails des supposés inflexions et surtout les jauger par rapport aux faits et actes. Ainsi, de l'avis général, l'adhésion de la Finlande et de la Suède renforcera mécaniquement le fameux « pilier européen » de l'Alliance. Sauf que le compte n'y est pas. Le nombre des pays de l'UE passera, certes, de 21 à 23, mais ce sera non plus sur 30 mais sur 32 alliés. Le tiers restant comprend des poids lourds comme les Etats-Unis ou la Turquie. De l'autre côté, 23 des 27 Etats membres de l'UE seront membres de l'OTAN aussi, les seules exceptions étant l'Autriche, l'Irlande, Malte et Chypre.

Or, plus il y a des pays de l'UE qui n'appartiennent pas à l'OTAN, plus il y a matière à revendiquer une distinction entre les deux organisations et la possibilité pour les Européens de mener leurs propres politiques. En revanche, la superposition de plus en plus parfaite entre les deux cartes sert de prétexte pour abolir les barrières entre ces deux enceintes et d'enrôler l'Europe toute entière dans des stratégies « occidentales » sous bannière otanienne. Les enjeux sont de taille, a fortiori dans le nouveau contexte international, et le malaise des Européens est palpable. Certes, les déclarations conjointes OTAN-UE (selon l'OTAN)⁴³ ou UE-OTAN (selon l'UE)⁴⁴ s'enchaînent, en 2016, 2018, puis dernièrement en janvier 2023, mais la rivalité est indéniable. Ce qui explique, selon un rapport du Sénat français, « *les difficultés rencontrées pour faire mentionner la coopération OTAN-UE dans le nouveau Concept*

⁴² Madeleine K. Albright, « The Right Balance Will Secure NATO's Future », *Financial Times*, 7 décembre 1998. Voir de l'auteur: « Double anniversaire OTAN - défense européenne: « Plus ça change et plus c'est la même chose ! » *Défense & Stratégie* n°44, hiver 2019.

⁴³ Voir « Relations avec l'Union européenne », sur le site Internet de l'OTAN, mis à jour le 25 juillet 2023.

⁴⁴ Voir « Coopération UE-OTAN », sur le site du Conseil européen/Conseil de l'Union européenne, mis à jour le 18 janvier 2023.

stratégique de l'OTAN, de même que le report du projet de déclaration OTAN-UE »⁴⁵.

Non-découplage

La guerre en Ukraine a été perçue par beaucoup comme une opportunité pour resserrer les liens entre les deux organisations. Le nouveau Concept stratégique de l'OTAN a reconnu l'UE comme « *un partenaire incontournable et sans équivalent* » pour l'Alliance et a ajouté aux domaines de coopération habituelles (mobilité militaire, résilience, lutte contre les menaces hybrides) « *la réponse aux défis systémiques que la République populaire de Chine fait peser sur la sécurité euro-atlantique* ». Une nouveauté reprise, de façon plus prudente, dans la déclaration conjointe de 2023⁴⁶. Outre le dossier chinois, l'extension continue des domaines de compétence et d'intérêt de l'Alliance (du climat à la lutte contre la désinformation) force la main des Européens. Une fois qu'un sujet est traité dans l'enceinte atlantique, le double argument de la sécurité et du lien avec l'Amérique fait que, sur le même dossier dans l'UE, les Européens voient leur marge de manœuvre réduite.

Dans la pratique, la guerre en Ukraine fut l'occasion de multiplier les participations croisées entre les équipes des deux organisations dans les groupes de travail et réunions de tous ordres. La coopération formelle et informelle s'intensifie au risque de rendre « l'autonomie décisionnelle » des Européens de plus en plus théorique. Ceci d'autant plus que, politiquement, « le pilier européen » de l'Alliance est une construction fictive. Sven Biscop l'a rappelé dans son livre en 2019 : « *Fondamentalement, la voix de l'Europe n'est pas présente dans l'Alliance* ». D'après lui, il serait logique pour les Européens de parler d'une seule voix au sein de l'OTAN, et rien, en principe, ne les empêche de se mettre d'accord entre eux avant les réunions avec les alliés. Ce serait « *la conséquence logique du développement progressif de l'UE comme acteur stratégique : une grande puissance agit en tant que grande puissance partout* »⁴⁷. A ceci près qu'un tel « bloc UE » au sein de l'OTAN a toujours été une ligne rouge

⁴⁵ *Amis, alliés mais pas alignés Pour des relations transatlantiques équilibrées*, Rapport d'information, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, 6 juillet 2022.

⁴⁶ « *L'enbardissement de la Chine et les politiques appliquées par celle-ci sont sources de défis auxquels il nous faut répondre.* », Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, 10 janvier 2023.

⁴⁷ Sven Biscop, *European strategy in the 21st century – New future for an old power*, Routledge, 2019, p.109.

pour Washington et, surtout, inconcevable du côté de l'Europe. Même s'ils arrivent à trouver une position commune sur certains dossiers, les alliés européens restent profondément divisés sur le fait de l'assumer ensemble à l'OTAN, de peur de froisser les Etats-Unis.

Non-duplication

Le critère de la non-duplication entre l'OTAN et l'UE – la concrétisation du fameux concept de « complémentarité » entre les deux organisations – se manifeste à travers trois interdictions : il ne peut pas y avoir de « dédoublement » des tâches (la PSDC ne doit pas toucher au monopole de l'OTAN sur la défense collective) ; pas de duplication en matière d'armement (les Européens sont priés de continuer à prioriser l'achat d'armements américains, au lieu de réfléchir en termes d'autonomie pour la BITDE – base industrielle et technologique de défense européenne) ; ni duplication des moyens de planification et de conduite (pas de Quartier général permanent donc pour les opérations de la PSDC).

La revalorisation de l'Article 5 du Traité de l'Atlantique Nord va de pair avec la perception de l'incroyable légèreté des dispositions similaires de l'Union européenne, notamment la clause de défense mutuelle définie dans l'article 42 paragraphe 7 du traité de l'UE. L'affirmation du chancelier Scholz pour qui la Suède, en attendant d'adhérer à l'OTAN, « *peut compter sur la clause de solidarité de l'UE* » pour sa défense provoqua, au mieux, des ricanements polis. A l'ombre de la guerre, les Européens se précipitent tous sous le parapluie américain – un désaveu clair pour les engagements européens. Mais il y a pire. D'après le rapporteur de l'Assemblée nationale sur le sujet, les experts du ministère des Armées et du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères auraient « *souligné que l'article 5 est plus ferme que l'article 42.7* » puisqu'il comporte une allusion explicite à l'emploi de la force armée⁴⁸.

Or, jusqu'ici Paris a toujours mis l'accent sur l'inclusion implicite de la force armée dans l'expression « *tous les moyens* » et sur l'automatisme de l'engagement prévu par l'article 42.7 (les Etats membres « *doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir* » à un Etat membre agressé). Ceci par opposition à la non-

⁴⁸ Examen et vote sur le projet de loi sur l'accèsion de la Finlande et de la Suède, Commission des affaires étrangères, Assemblée nationale, 27 juillet 2022. Propos du rapporteur Jean-Louis Bourlanges.

automaticité, subtilement négociée par la partie américaine à l'époque, de l'engagement de l'article 5 : si un allié est attaqué, chacun des autres pays de l'Alliance « *prendra telle action qu'il jugera nécessaire* ». Un tel revirement de la vision française, s'il se confirme, serait lourd de sens pour l'Europe de la défense. L'OTAN a toujours considéré la défense collective comme son marché captif, et les responsables de l'organisation suivent à la loupe toute déclaration, traditionnellement française, qui sèmerait le doute. On rappellera la frustration, au Quartier général de l'Alliance, lorsque Paris a décidé, suite aux attentats du Bataclan en novembre 2015, d'invoquer l'article 42.7 de l'UE et non pas l'article 5 de l'OTAN comme l'avait fait Washington après le 11 septembre.

D'après Nicole Gnesotto : « *La liste des batailles idéologiques, gigantesques et dérisoires à la fois, sur le thème rebattu des relations Union européenne/Otan pourrait remplir tous les étages d'une bibliothèque. La plus dure concerna la création d'un commandement suprême européen pour diriger les opérations européennes* »⁴⁹. On eut droit à tout sur ce sujet : l'interdiction totale, puis partielle, sans structure permanente, sans planification stratégique, noyautage dans le volet civil avec un quartier général sans compétence pour les opérations militaires proprement dites. Sans parler des dénominations les unes plus inventives que les autres pour éviter le mot QG, jugé beaucoup trop ambitieux. Aujourd'hui, la Capacité militaire de planification et de conduite (MPCC en anglais) est censée devenir la clef de voûte de la Capacité de déploiement rapide prévue par la Boussole stratégique⁵⁰. Créée en 2017 pour assurer la planification et la conduite des opérations pour les missions « non-exécutives », sans emploi de la force, elle devra désormais être en mesure, d'ici 2025, d'y ajouter deux opérations militaires de faible ampleur et une d'ampleur moyenne, en plus des exercices militaires réels réguliers⁵¹.

Autre point cardinal de la sécurité européenne, celui qui détermine son degré d'autonomie au niveau des moyens, la question de l'armement devient plus révélatrice que jamais. Sous l'effet de la guerre en Ukraine, les achats d'armement américain ont le vent en poupe : la Finlande, l'Allemagne, la Grèce, la République tchèque, la Roumanie cherchent maintenant elles aussi à acquérir des F-35. Et

⁴⁹ N. Gnesotto, Ibid. p.142.

⁵⁰ The Military Planning and Conduct Capacity (MPCC), Factsheet de l'Union européenne, février 2023.

⁵¹ Le premier de ces exercices eut lieu en Espagne, à la mi-octobre 2023, le prochain est prévu pour le second semestre de 2024, « avec en particulier le soutien de l'Allemagne » d'après le Haut représentant de l'UE.

le super-avion de 5^{ème} génération n'est que la partie émergée de l'iceberg. Tout confirme l'analyse du PDG de Dassault Aviation, Eric Trappier qui parle, en Europe, de « *préférence américaine* ». Le déséquilibre est flagrant d'emblée : les achats d'armes du Pentagone se font à 94% de source américaine et les fournisseurs européens n'obtiennent même pas 2% du total, tandis que près de deux tiers des achats d'armes des pays de l'UE sont effectués hors-UE, principalement aux Etats-Unis. Dans la conjoncture ukrainienne, Washington accélère : il a débloqué 3 milliards de dollars d'aide à l'achat d'armements américains par « *les pays les plus à risque d'une agression russe* », dont 11 Etats membres de l'UE. Avec tout ce que cela implique en termes de capture du marché, d'affaiblissement des concurrents, de futurs contrats de modernisation et de maintenance pour des années, voire des décennies à venir.

De surcroît, aux timides efforts des Européens pour renflouer leur BITD, l'OTAN réagit tout de suite, à fleur de peau. Les récentes initiatives énumérées plus haut, l'Accélérateur d'innovation de défense pour l'Atlantique Nord DIANA, le Fonds OTAN pour l'innovation et le Plan d'action sur la production pour la défense, ont toutes été lancées pour couper l'herbe sous les pieds de l'activisme croissant de l'Union européenne dans ce secteur. Parallèlement, l'OTAN s'emploie à intensifier la coopération entre les deux organisations en matière d'industrie et de technologie de défense : le Commissaire européen Breton fut invité à présenter un exposé, en décembre 2022, devant le Conseil de l'Atlantique Nord sur les initiatives européennes et les contacts entre les équipes respectives se multiplient. Duplication des activités de l'UE et resserrement des liens sont les méthodes habituelles de la bureaucratie otanienne pour capter et pénétrer les initiatives européennes. Mais sa carte maîtresse est, comme à l'accoutumée, la dernière des trois D : la revendication d'accès aux politiques européennes pour les alliés non membres de l'UE. Comme l'énonce la déclaration conjointe de 2018, « *Nous encourageons la participation la plus large possible des pays de l'Alliance qui ne sont pas membres de l'UE aux initiatives de celle-ci* ».

Non-discrimination

Dans cet esprit, un accord administratif, longtemps différé, fut conclu entre le Pentagone et l'Agence européenne de défense en

avril dernier⁵². Mais l'exigence de « non-discrimination » par rapport aux alliés externes à l'Union européenne est omniprésente dans toutes les initiatives, à divers degrés. L'UE souligne que la participation de tiers se fait toujours au cas par cas, et que la distinction est claire entre ses Etats membres et d'autres alliés. Toutefois, Eric Trappier fait remarquer : « *les fonds européens bénéficient dans certains cas aux entreprises américaines plutôt qu'aux entreprises européennes ce qui soulève certaines questions sur l'usage de l'argent public en Europe* »⁵³. Les Etats-Unis, la Norvège et le Canada participent au projet de mobilité militaire dans le cadre de la Coopération permanente structurée, et la firme américaine John Cockerill prend part à trois projets du Fonds européen de défense (FAMOUS2, MARSEUS et INDY)⁵⁴.

A mesure que les initiatives et les financements par l'UE se multiplient, cet épineux dossier de l'accès des tiers (connu sous le nom de « critères d'éligibilité ») se pose avec acuité. Les fonds versés resteront-ils à l'intérieur de l'Union, pour renforcer sa BITD autonome ou, au contraire, serviront-ils à acheter à l'étranger, quitte à diluer l'autonomie et la spécificité de l'Europe au sein du bloc euro-atlantique ? Les toutes récentes initiatives apportent une palette de réponses. L'UE espère pallier la pénurie de munitions par un plan en trois volets, appelé ASAP,⁵⁵ dont chacun obéit à des règles différentes. Aucun critère contraignant pour le remboursement par la Facilité européenne pour la paix (FEP), un fonds intergouvernemental hors-budget, des munitions d'artillerie et des missiles prélevés par les Etats membres sur leurs propres stocks et livrés à l'Ukraine. Quelques contraintes, en revanche, pour l'acquisition conjointe de ces matériels : des opérateurs étrangers sont éligibles si « *un stade de fabrication important, comprenant l'assemblage final* » est effectué dans l'UE ou en Norvège.

Pour ce qui est de la production industrielle, les entreprises recevant une aide ne devraient pas être soumises au contrôle d'un tiers ; si elles le sont, elles devraient avoir fait l'objet au préalable d'un

⁵² EDA–U.S. *Department of Defense Administrative Arrangement Signed*, Agence européenne de défense, 26 avril 2023.

⁵³ Audition de M. Eric Trappier, Président-directeur général de Dassault Aviation, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, 24 mai 2023.

⁵⁴ *Reinforcing the European defence industry*, Briefing, Parlement européen, juin 2023.

⁵⁵ Règlement (UE) 2023/1525 du Parlement européen et du Conseil du 20 juillet 2023 relatif au soutien à la production de munitions (ASAP).

filtrage des investissements étrangers ; si elles ne l'ont pas été, elles ne peuvent être éligibles que si leur participation est jugée conforme aux intérêts de l'UE. Une définition qui laisse la porte ouverte à des dérogations diverses. Le règlement stipule toutefois que le budget de l'Union « *ne devrait pas* » financer la montée en puissance de la fabrication de produits qui seraient soumis à une restriction d'utilisation imposée par un pays tiers. Ce qui impliquerait l'exclusion d'entités sous la coupe de la réglementation américaine ITAR.

La même logique se retrouve dans le texte final du Règlement sur les acquisitions conjointes de défense⁵⁶. Celui-ci précise dans son paragraphe 22 que « *les procédures et les marchés d'acquisitions conjointes devraient également comprendre une exigence en vertu de laquelle le produit de défense ne fait pas l'objet d'une restriction imposée par un pays tiers non associé ou une entité d'un pays tiers non associé limitant la capacité des États membres à utiliser ce produit de défense* ». Comme toujours lorsqu'il s'agit de sujets contestés et sensibles, le texte européen laisse donc une marge d'interprétation – dans une lecture minimaliste ou maximaliste, en fonction de l'air du temps.

4. La formule magique

Dans le nouveau contexte, que le Concept stratégique de 2022 de l'OTAN résume ainsi : « La zone euro-atlantique n'est pas en paix », Européens et Américains se retrouvent devant leurs sempiternelles contradictions, auxquelles s'ajoutent une urgence et des contraintes nouvelles. Les gouvernements européens savent que leur crédibilité en termes de défense équivaut à trois fois rien, ils tiennent donc à garder la tutelle américaine, tout en étant conscients que cette protection venue de l'extérieur n'est ni solide ni pérenne. Pour Washington, les ambitions d'autonomie européenne conduiraient à une intolérable perte d'influence et de contrôle, mais une dépendance trop importante des alliés n'est pas souhaitable non plus : elle acte et elle aggrave leur déresponsabilisation en matière militaire et apporte de l'eau dans le moulin des isolationnistes américains qui ne veulent surtout pas de ce genre de fardeau.

Pour rappel, depuis la chute du mur de Berlin, la recherche de moyens pour trancher ce nœud gordien occupe une bonne partie

⁵⁶ Règlement relatif à la mise en place d'un instrument visant à renforcer l'industrie européenne de la défense au moyen d'acquisitions conjointes (EDIRPA), adopté par le Conseil le 10 octobre 2023.

du temps et de l'énergie des décideurs et stratèges. En trois décennies, il n'en est sorti que deux initiatives significatives. Afin de canaliser les éventuelles velléités d'autonomie en les gardant dans l'enceinte de l'Alliance atlantique, une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) fut désignée en son sein vers le milieu des années 1990, sur le principe des capacités « séparables, mais non séparées ». Toutefois, la dynamique à l'époque fut telle que l'IESD s'est révélée insuffisante. Elle fut abandonnée au profit de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) créée deux années plus tard dans les cadres de l'UE, à l'extérieur de l'OTAN. Un développement considéré alors comme une petite révolution. Le directeur politique du Ministère de la défense britannique s'inquiétait en ces termes : « *Nous avons laissé le djinn s'échapper de la bouteille* »⁵⁷.

Mais c'était un djinn méticuleusement dompté. Les conditions 3D l'ont enfermé dans une camisole de force, en veillant à ce que malgré les poussées institutionnelles et (mini-)opérationnelles de la PESD, le primat de l'OTAN reste entier. Résultat : une inertie qui n'en finit pas d'étonner même les observateurs les plus avisés. En 2017, Jeremy Shapiro, directeur de recherche au ECFR (European Council on Foreign Relations) et ancien conseiller au Département d'Etat pointait le déséquilibre : « *Les nations d'Europe dépendent de l'Amérique pour leur sécurité et l'Amérique pas de l'Europe pour la sienne. Cette dépendance asymétrique est la caractéristique fondamentale et apparemment permanente de la relation transatlantique* »⁵⁸. Cinq ans plus tard, il revient à la charge en écrivant : « *Alors que la concurrence géopolitique s'est intensifiée, les Européens sont devenus encore plus dépendants des États-Unis qu'à tout autre moment depuis le début de la guerre froide* »⁵⁹.

C'est sur cette toile de fond que le conflit ukrainien s'est introduit dans la dynamique transatlantique, dans le sens d'un déséquilibre encore plus prononcé en faveur des États-Unis. Le décalage entre une « défense européenne » dévaluée et une OTAN revalorisée – il suffit de rappeler les achats d'armes américaines et la précipitation finlandaise et suédoise pour se mettre sous les ailes protectrices de l'Alliance – remet au goût du jour l'idée, très répandue dans les années 1990, d'une défense européenne conçue comme étant « le

⁵⁷ Richard Hatfield, The Consequences of Saint-Malo, Public Lecture at IFRI, Paris, 28 April 2000.

⁵⁸ Jeremy Shapiro – Dina Pardijs, The transatlantic meaning of Donald Trump: a US-EU Power Audit, ECFR, 21 septembre 2017.

⁵⁹ Jeremy Shapiro, Why Europe has no say in the Russia-Ukraine crisis, ECFR, 27 janvier 2022.

pilier européen de l'OTAN ». Le djinn serait donc de retour dans sa merveilleuse lampe. Un large consensus semble se dessiner sur cette base parmi les experts et décideurs de tous bords : « *La guerre en Ukraine a mis en évidence la dépendance de l'Europe à l'égard des États-Unis pour sa sécurité. Même si l'autonomie stratégique est hors de portée, l'UE doit œuvrer au renforcement du pilier européen de l'OTAN* »⁶⁰.

Preuve s'il en faut, de l'air du temps, le rapport du Sénat français consacré aux relations transatlantiques reprend cette antienne que l'on croyait pourtant dépassée au fil des dernières années, voire des dernières décennies. Retour donc à la nécessité « *d'un travail d'explication et de conviction auprès de nos partenaires américains et européens tendant à montrer, de la manière la plus concrète possible, que les efforts européens en matière de défense n'affaiblissent pas l'OTAN, mais la renforcent au contraire* ». Tout en faisant un double constat qui devrait pourtant faire méditer : « *pour les États membres de l'UE, cet effort de défense ne peut se concrétiser autrement que dans le cadre de l'OTAN, sous la forme d'un pilier européen de l'Alliance* » et « *les États-Unis continuent à percevoir le projet de défense européenne comme concurrent - et non complémentaire - de l'OTAN* »⁶¹.

Le président Emmanuel Macron entend boucler la quadrature du cercle par la magie du verbe : « *Je crois que nous avons collectivement démontré que l'Europe de la défense n'était pas en concurrence ou un substitut à l'OTAN, mais qu'elle en était un des piliers. Là aussi, il se trouve que dans l'Alliance nous ne voulons pas être simplement des partenaires vassalisés, qui ne dépendons que d'une puissance qui a la capacité* »⁶². De quel « nous » s'agit-il ? Certes, les dirigeants européens s'efforcent de truffier leurs discours de références à l'autonomie. « *Cette alliance avec les États-Unis supposerait que l'on suive aveuglément et systématiquement la position des États-Unis sur tous les sujets? Non !* », s'écria Charles Michel, président du Conseil européen sur France Info⁶³. Josep Borrell Haut représentant de l'UE pour les affaires étrangères assène, lui, un truisme : « *Sans autonomie, nous restons dépendants* »⁶⁴. De quelle autonomie parlent-ils ?

⁶⁰ Judy Dempsey, Judy Asks, « Is European Strategic Autonomy Over? », Carnegie Europe, 23 janvier 2023.

⁶¹ Rapport d'information sur les grandes orientations de la politique étrangère américaine et les relations transatlantiques, Sénat, 6 juillet 2022.

⁶² Discours d'Emmanuel Macron, Président de la République à la Conférence des ambassadeurs, Paris, 1^{er} septembre 2022.

⁶³ Entretien diffusé le 12 avril 2023.

⁶⁴ Josep Borrell, chef de la diplomatie européenne: « Le système mondial risque de se fragmenter », in *Le Monde*, 24 avril 2023.

Si la rhétorique européenne s'est éprise depuis quelques années du terme, longtemps tabou, d'autonomie, c'est pour l'instrumentaliser, en la dénaturant, au service des poussées fédéralistes. Comme noté précédemment : « Plus l'UE parle d'autonomie, plus les appels à 'plus d'intégration' se multiplient. Dans cette narration, le passage à la majorité qualifiée créerait, d'un coup de baguette magique, une Europe-puissance parlant d'une seule voix, à même de jouer son propre rôle sur l'échiquier géopolitique. Mais une telle vision simpliste a tendance à confondre la forme et le fond. Ce n'est pas du fait de la règle de l'unanimité que l'UE est incapable d'avoir une politique de puissance indépendante, bien au contraire. La position majoritaire parmi les partenaires européens a toujours été d'ignorer, voire vilipender les concepts de puissance et d'indépendance »⁶⁵. Sur ce point, rien ne change. Le sénateur Jean-Marc Todeschini fait remarquer lors d'une séance consacrée au sujet : « *La France est isolée, nous le voyons bien quand nous siégeons à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Nous pouvons continuer de rêver, mais nos partenaires européens n'ont pas du tout l'intention de faire progresser l'Europe de la défense* »⁶⁶.

Optimiste, Nicole Gnesotto note que « *le réflexe atlantiste* » d'aujourd'hui ne signifie pas nécessairement « l'enterrement » de toute idée de puissance : « *Il s'agit plutôt de séquences inévitables : d'abord l'OTAN, ensuite l'Europe* »⁶⁷. Sauf que tout sera tenté pour verrouiller le premier stade. La France devra batailler pour que la notion de pilier européen « séparable » soit transformée en « séparable en entier ». Des bases technologiques et industrielles jusqu'à la planification stratégique et opérationnelle : une sorte d'inversion de chacun des volets du fameux 3D. Cela promet d'âpres combats où le « *en même temps* » n'a pas sa place. Les formules ambiguës des discours otano-européens du type « autonomie ouverte », « autonomie intelligente », « complémentarité », ne trompent plus que ceux qui veulent être trompés.

Par définition, l'autonomie européenne doit s'inscrire dans l'idée d'être « séparable en entier ». C'est par ailleurs le seul moyen d'espérer arriver un jour à un partenariat véritablement équilibré avec l'Amérique. Une autonomie au rabais ne fera pas l'affaire. Les

⁶⁵ Voir de l'auteur, « L'OTAN reprend l'avantage dans son bras de fer avec l'UE », in *Défense & Stratégie* n°45 printemps 2021.

⁶⁶ Propos de Jean-Marc Todeschini lors de l'examen en Commission du Rapport d'information précité, Sénat, 6 juillet 2022.

⁶⁷ Nicole Gnesotto, « Boussole stratégique: l'industrie ou la puissance », Blogpost, Institut Jacques Delors, 4 avril 2022.

Etats-Unis ont un sens aigu des rapports de force, et ils ne s'engageront pas sur un pied d'égalité avec leurs alliés européens tant que la relation transatlantique restera marquée, à la fin des fins, par une asymétrie. Dans son livre paru en 1987, André Lebeau, ancien président du CNES, résuma le défi d'une phrase qui n'a pas pris une ride : « *Le chemin qui peut mener un jour à la dépendance mutuelle avec les Etats-Unis est le même que celui qui conduit à l'autonomie européenne* »⁶⁸.

Trente-cinq ans plus tard, les Européens se refusent toujours à aller au bout de cette logique. Il n'est pas impossible que ce soit la volatilité de la politique américaine qui, en dernier ressort, les force à rompre avec leurs réflexes d'auto-vassalisation. Le spectre, de plus en plus réel, d'un désengagement américain, que ce soit total ou partiel, provisoire ou pérenne, est le seul argument qui puisse motiver les pays européens vers un tant soit plus d'autonomie – à ceci près que cette ambition d'autonomie se retrouve tempérée d'emblée car elle est toujours vue comme précipitant ce même désengagement tant redouté. Un dilemme jusqu'ici insoluble que les électeurs américains pourraient finir un jour par résoudre pour l'Europe.

Cependant, il resterait des défis majeurs. Une fois les matrices de sujétion bien ancrées, il est facile de basculer d'une dépendance à l'autre. Rien ne dit que sans le « leadership » américain les Européens, dans leur ensemble, se dirigeraient vers une affirmation de puissance et d'indépendance plutôt que d'être tentés par une politique d'apaisement, voire de soumission envers d'autres puissances ou forces extérieures. En particulier si la marche fédéraliste se poursuivait, dénigrant et détricotant identités et souverainetés nationales au passage. Philippe Seguin avait mis en garde dans son discours mythique sur le traité de Maastricht : « *Le premier alibi de tous nos renoncements, c'est indubitablement la construction européenne. Cette Europe alibi est pleine de dangers car il est vain d'espérer que nos problèmes seront résolus par ce qui n'est au fond qu'une fuite en avant. La mise en commun des faiblesses et des défaillances de chacun n'a jamais amélioré les performances* »⁶⁹. Son seul apport est de paralyser ceux qui ne souhaitent pas entrer dans les rangs.

*

⁶⁸ André Lebeau – Patrick Cohendet, *Choix stratégiques et grands programmes*, Ed. ECONOMICA, 1987, p.171-172.

⁶⁹ Discours prononcé par Philippe Seguin, Assemblée nationale, 5 mai 1992.

La Loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2024-2030.

« Le dilemme politique français face au choix du modèle de défense »

Patrice BUFFOTOT

Directeur de l'Observatoire Européen de Sécurité

Le système international mis en place après la fin de la seconde guerre mondiale est un système bipolaire caractérisé par l'opposition de deux grandes puissances mondiales, les Etats-Unis et l'URSS. Cette période appelée « guerre froide » débute en mars 1947 et se termine en décembre 1991. Le modèle d'armée est basé sur le service militaire permettant d'aligner de nombreuses unités qui peuvent être renforcées en cas de guerre par des réservistes pour mener une guerre de haute intensité.

A partir de 1991, on assiste à la dissolution officielle du Pacte de Varsovie (1^{er} juillet) puis la disparition de l'URSS (26 décembre). La Russie n'est plus une grande puissance. On entre alors dans un système unipolaire où les Etats-Unis deviennent, comme l'explique Hubert Védrine, une « hyper puissance »⁷⁰ hégémonique. Les pays membres de l'Alliance atlantique adoptent lors du sommet de Rome de l'OTAN des 7-8 novembre 1991, une politique appelée « de gestion de crises » qui se traduit par des interventions armées pouvant aller du maintien à l'imposition de la paix. C'est l'exportation du modèle politique occidental, à savoir la démocratie qui devient la solution pour résoudre les crises. Cette nouvelle politique oblige les pays européens à modifier leur modèle de défense. Ils suspendent la conscription pour professionnaliser leurs armées et les transformer en des forces d'intervention

⁷⁰ Hubert Védrine, « Les Etats-Unis: hyperpuissance ou empire ? », in *Cités*, 2004/4 (N°20), pp.139-151.

projetables⁷¹. C'est une véritable « révolution militaire » pour les armées européennes. La France élabore son nouveau modèle de défense à partir de 1992. La décision de passer à ce nouveau modèle sera prise par le Président Jacques Chirac en 1995 avec la promulgation de la LPM 1997 à 2002, le 8 juillet 1996.

Après la phase unipolaire, le monde entre progressivement lors de la première décennie des années 2000, dans une phase multipolaire. Des acteurs anciens réapparaissent sur la scène internationale comme la Russie qui entend retrouver sa puissance d'antan mais aussi de nouvelles puissances mondiales comme la Chine ou l'Inde et aussi régionales comme la Turquie, le Brésil, le Mexique, l'Afrique du Sud, qui entendent toutes tirer profit de cette situation multipolaire pour non seulement faire entendre leurs voix mais aussi défendre leurs intérêts.

Avec l'entrée des troupes russes en Ukraine en février 2022, les Européens redécouvrent la guerre de « haute intensité ». Ils s'aperçoivent alors que leur modèle de défense n'est plus adapté à ce type de guerre. Ils ont le choix entre trois options. La première consiste à conserver le modèle actuel mais ils savent qu'il n'est pas conçu pour faire une guerre de haute intensité. La deuxième option consisterait à revenir à l'ancien modèle datant de la guerre froide mais cette solution semble difficile à la fois pour des raisons financières mais aussi politiques. Il reste une troisième option, celle consistant à adapter le modèle « expéditionnaire » en le durcissant pour affronter la haute intensité.

C'est dans ce contexte international instable et complexe, que la France vient d'adopter une nouvelle loi de programmation militaire qui devrait apporter des réponses sur le choix du modèle de défense que l'on entend mettre en place pour répondre le plus efficacement possible à cette nouvelle situation internationale.

*

1- L'élaboration de la Loi de programmation Militaire 2024-2030 (LPM)

Une tradition s'est instaurée progressivement depuis l'adoption du Livre blanc sur la défense de 1994 par le Premier ministre Edouard Balladur qui consiste à préparer une base théorique, à

⁷¹ Voir de Patrice Buffotot, « Le ralliement des Etats européens à la politique de gestion de crises (1991-2005) » in *La sécurité internationale entre rupture et continuité*, Mélanges en l'honneur du professeur Jean-François Guilhaudis. Bruxelles, éditions Bruylant, 2007, pp53-70.

travers un Livre blanc, permettant d'élaborer la loi de programmation militaire. Ce processus ne reprendra qu'avec l'élection de Nicolas Sarkozy en 2007 avec le Livre blanc de 2008 puis celui de 2013 avec l'élection de François Hollande⁷². Chaque président nouvellement élu entend marquer son empreinte en adoptant un nouveau Livre Blanc. Mais l'obsolescence rapide des Livres blancs et des LPM a incité les politiques à remplacer cet exercice obligé par un autre plus léger et surtout plus rapide, celui d'une Revue stratégique.

I.1 – La Revue nationale stratégique (RNS)

La loi de programmation militaire précédente portant sur les années 2019-2025 n'avait pas programmé le financement des deux dernières années, celles de 2024 et 2025. Une actualisation était prévue mais le Gouvernement a estimé qu'elle était dépassée depuis l'entrée des troupes russes en Ukraine le 24 février 2022, déclenchant une guerre de haute intensité aux portes de l'Europe. Il était nécessaire d'élaborer, selon lui, une nouvelle loi de programmation militaire.

Cette précipitation était-elle nécessaire ? Le président de la République pouvait en effet poursuivre l'exécution de la LPM en cours jusqu'à son terme, en 2025 et l'ajuster à la situation en adoptant les lois de finances pour 2024 et 2025 et permettre ainsi la transition avec la future LPM. Cela aurait laissé le temps, nous explique le groupe de réflexion Vauban, « de bâtir un cadre stratégique et financier cohérent et à la hauteur de la seule boussole qui soit : l'ambition que la France souhaite avoir en propre pour défendre sa souveraineté et ses intérêts mondiaux » et d'ajouter « rien ne justifiait cette urgence politique »⁷³.

Le président Macron en a décidé autrement. Il met un terme à la LPM en cours, à la fin de l'année 2023 et demande au gouvernement de présenter une nouvelle LPM portant sur les années 2024 à 2030, prenant le relai de la loi précédente. Le Rapport annexé à la LPM 2024-2030 explique que « Cette situation nouvelle a amené le Parlement, à l'initiative du Président de la République et sur proposition du Gouvernement, à décider d'interrompre la loi de programmation militaire prévue pour 2019-

⁷² Voir de Patrice Buffotot, « Les Livres blancs sur la défense sous la Vè République » Revue électronique PSEI, N°2, octobre 2015. <https://shs.hal.science/halshs-03155156/file/Psei%202.11.pdf>

⁷³ Le Groupe Vauban, « Loi de programmation militaire: La grande escroquerie (1/2) » in *La Tribune* du 22 mai 2023. Le groupe Vauban regroupe une vingtaine de spécialistes des questions de défense.

2025, au profit d'une nouvelle LPM couvrant la période 2024-2030 »⁷⁴.

Le calendrier est particulièrement serré. Alors que l'on venait juste d'actualiser la LPM en cours (2019-2025) au début de l'année 2021, avec l'« *Actualisation stratégique 2021* »⁷⁵, le ministère des Armées met en place un groupe de travail au début du premier semestre 2022 dont la mission est d'élaborer une *Revue Nationale Stratégique 2022* (RNS 2022). Il s'agit d'un travail interministériel, qui implique le ministère des Armées, le ministère des Affaires étrangères et de l'Europe et d'autres ministères, l'ensemble étant piloté par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Des parlementaires, membres des commissions des armées de l'Assemblée nationale et du Sénat, ont été « consultés ». Cependant les parlementaires estiment qu'ils n'ont pas été vraiment associés à cet exercice nouveau. Un des enjeux politiques de cette nouvelle loi sera en effet l'élaboration d'un nouveau consensus sur les questions de défense.

La RNS 2022 est composée de trois parties et de 199 paragraphes. La première partie est une analyse de l'environnement stratégique, la deuxième décrit les défis à relever et notre ambition pour l'objectif 2030. La troisième et dernière partie fixe dix objectifs stratégiques (voir § 103 à 199) à savoir :

- 1- Une dissuasion nucléaire robuste et crédible (§103-110);
- 2- Une France unie et résiliente (§ 111-120);
- 3- Une économie concourant à l'esprit de défense (§121-130);
- 4- Une résilience cyber de premier rang (§131-138) ;
- 5- La France, allié exemplaire dans l'espace euro atlantique (§139-147) ;
- 6- La France, un des moteurs de l'autonomie stratégique européenne (§148-162);
- 7- La France, partenaire de souveraineté fiable et pourvoyeuse de sécurité crédible (§ 163-171) ;
- 8- Une autonomie d'appréciation et de souveraineté décisionnelle garanties (§172-178) ;
- 9- Une capacité à se défendre et à agir dans les champs hybrides (§179-182) ;

⁷⁴ Figure dans la version promulguée (*JORF* du 2 août 2023) dans le premier paragraphe et non dans le projet de loi initial N°1033.

⁷⁵ « *Actualisation stratégique 2021* », Avant-propos de la ministre des Armées, DICOd, Janvier 2021, 56 p.

<https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021>.

10- Une liberté d'action et une capacité à conduire des opérations militaires, y compris de haute intensité dans tous les champs (§ 183-199)

La RNS 2022⁷⁶ a été rendue publique le 9 novembre 2022 à Toulon par le président de la République⁷⁷. Pour le Groupe Vauban, la RNS est « un catalogue poussif et non un décalogue impératif... hâtivement rédigée et sans ligne d'action » qui ne sera guère d'utilité pour l'élaboration de la future loi, nous explique-t-il⁷⁸. Il est vrai que l'on ne trouve pas une ligne directrice, une colonne vertébrale à cette RNS. Pour les experts de l'Institut Montaigne « La revue nationale stratégique a été précipitée et reste inaboutie dans un environnement stratégique qui s'est depuis dégradé encore plus⁷⁹.

I.2 – L'élaboration de la LPM

Maintenant que la base « théorique » est adoptée, les services du ministère des armées peuvent élaborer cette nouvelle LPM. Cette dernière est élaborée en cinq mois du 9 novembre 2022 au 4 avril 2023 alors que l'on est loin d'avoir tiré toutes les leçons de la guerre en Ukraine en cours.

Le président Emmanuel Macron lors de son discours sur la politique de défense à Mont-de-Marsan le 20 janvier 2023 insiste sur « la profondeur du travail de réflexion qui a mobilisé bien des énergies et des intelligences et qui a été conduit par vous » et de conclure en remerciant « tous ceux qui ont œuvré à ce travail, il faut le dire, monumental ... Et merci à chacune et chacun pour cet énorme travail, mené tambour battant » et d'ajouter : « J'aimerais également remercier les parlementaires qui ont été impliqués dans la Revue nationale stratégique, qui ont d'ores et déjà été associés par le ministre des Armées aux travaux de réflexion en cours depuis plusieurs mois et qui, demain en commission, mèneront ce travail si précieux pour analyser, débattre et enrichir le texte. Ils pourront le faire avec d'autant plus d'acuité grâce aux initiatives des présidents

⁷⁶ République française. Premier ministre, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, *Revue nationale stratégique 2022*, Paris, SGDSN, 60 p.

<https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Revue%20nationale%20strat%C3%A9gique%20-%20Fran%C3%A7ais.pdf>

⁷⁷ Sur le contenu de la RNS 2022 voir de Patrice Buffotot, « La défense de la France en 2022 », *Paix et sécurité européenne et internationale*, 2023, N°19. Halshs-03987949 notamment la partie II: « La Revue Nationale Stratégique et l'élaboration de la future LPM », pp 3- 11

⁷⁸ Groupe Vauban, *La Tribune* du 22 mai 2023, op cit.

⁷⁹ Bernard Cazeneuve, Nicolas Baverez, Marlène Meunier. « La loi de programmation 2024-2030, loi de réparation mais non de réarmement », Institut Montaigne. Expression Plateforme, le 12 juillet 2023, p.6.

de chaque commission qui faciliteront la prochaine phase d'élaboration de notre loi de programmation militaire »⁸⁰.

Le président a tranché sur le volume de l'effort budgétaire à consacrer pour la LPM, à savoir 400 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter 13 milliards provenant de ressources extra budgétaires, à savoir de ressources provenant de son activité (REX)⁸¹, soit un total de 413 milliards d'euros, ce qui correspond aux prévisions du ministère des Armées (410 milliards). Les crédits prévus pour la nouvelle LPM sont supérieurs de 118 milliards à la loi précédente (295 milliards) soit une hausse exceptionnelle de 40%. Elle est inférieure de 15 milliards à la proposition de l'Etat-major (430 milliards) mais nettement supérieure à celle de Bercy (377 milliards) qui tradition oblige, cherche toujours à réduire les dépenses militaires. Cela fait un budget annuel des armées de 59,2 milliards d'euros au lieu de 42,1 milliards pour la loi précédente soit une hausse de 17 milliards d'euros. L'effort financier pour « transformer » les armées, apparaît par conséquent important.

Tableau 1 : les projets de financement de la nouvelle LMP 2024-2030

	Rappel LPM 2019-2025	Proposition Etat-major (1)	Proposition Ministère des Armées (2)	Proposition Bercy (3)	LPM 2024-2030 (4)
En milliards d'euros	295	430	410	377	413*
Ecart avec les propositions de			Etat-Major (1) - 20 milliards	Etat-Major (1) -53 milliards Ministère (2) - 33 milliards	Etat- major (1) -17 milliards
Financement 2019-2023	197,8				
Prévisions 2024-2025	97,2				

(*) dont 13 milliards de ressources provenant de ses activités.

⁸⁰ Déclaration de M.Emmanuel Macron, président de la République, sur la politique de défense de la France à Mont-de-Marsan le 20 janvier 2023.

URL Vie publique : <https://www.vie-publique.fr/discours/287928-emmanuel-macron-20012023-politique-de-defense>

⁸¹ Le résultat d'exploitation (REX) est la capacité d'une entreprise à générer des ressources avec son activité.

I.3 – Le processus législatif

Le « projet de loi relatif à la programme militaire pour les années 2014-2030 et portant divers dispositions intéressant la défense » est adopté lors du Conseil des ministres du 4 avril 2023, après avis du Conseil d'Etat. Il est enregistré à l'Assemblée nationale le jour même.⁸² Il s'agit de la quatorzième loi de programmation militaire sous la Vème République⁸³. (Voir annexe 1)

Le projet comporte quatre parties : La première comprend l'exposé des motifs (pp 3-40) qui commente les articles de la loi, suivi du projet de loi lui-même (pp 41- 44) composé de deux titres : le Titre I, à savoir le texte de la LPM proprement dit, relativement court puisqu'il est constitué de 10 articles. Quant au Titre II, c'est l'exemple même de ce que l'on appelle un « cavalier budgétaire » qui permet d'insérer des « dispositions normatives intéressant la défense nationale » (pp 45- 94) mais qui n'ont aucun rapport avec la LPM elle-même. Il est composé de 6 chapitres et 25 articles (articles 11 à 36) sur des sujets aussi divers que le renforcement du lien entre la Nation et ses armées et la condition militaire, le renseignement et la contre ingérence, l'enseignement technique et la préparation militaire, l'économie de défense, la sécurité des systèmes d'information ou des dispositions relatives à l'outre-mer, diverses et finales. La lecture de ce Titre II est particulièrement difficile car le texte présenté ne montre que les modifications apportées aux codes déjà existants. Il est donc nécessaire de se reporter aux codes concernés pour en comprendre la signification.

Le Rapport annexé » (pp 95-117) constitue la troisième partie ; elle présente les grands objectifs politiques et militaires de cette loi.

Quant à la quatrième partie, elle comporte l'« étude d'impact »⁸⁴ de ce projet de loi, réalisée par le ministère des armées aussi bien pour les Titre I, articles 1 à 10 (pp 18-23) que pour le Titre II, articles 11 à 35. (pp 23-376) Cette étude d'impact suscitera la critique de

⁸² Assemblée nationale, « Projet de loi N°1033 relatif à la programmation militaire pour les années 2014-2030 et portant divers dispositions intéressant la défense » présenté au nom de Mme Elisabeth Borne, Premier ministre et par M. Sébastien Lecornu, ministre des armées. 376 p.

⁸³ Voir sur ce sujet de Patrice Buffotot, « Les lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation », revue PSEI, N°4, 15 juillet 2016, 23p.

URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?pid=1060>

⁸⁴ Premier ministre, Etude d'Impact, Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. 5 avril 2023, Nor :ARMD2305491L/Bleue-2, 376 p.

certaines députés qui en profiteront pour saisir le Conseil constitutionnel. (Voir ci-après)

Désormais, le projet de loi est étudié par l'Assemblée nationale puis par le Sénat. Les parlementaires vont modifier de façons importantes le projet et cette activité ne s'était pas manifestée depuis longtemps sous la Vème République. Cela s'explique par le fait que le gouvernement n'a plus de majorité absolue. Le ministre des Armées, Sébastien Lecornu en négociant et en faisant des concessions, va réussir à faire adopter la loi. Un autre acteur entre aussi dans le jeu, c'est le Conseil constitutionnel. En effet, saisi par le groupe LFI-Nupes de l'Assemblée, il va annuler plusieurs articles du projet de loi.

1.3.1 L'Assemblée nationale

Le député Jean-Michel Jacques remet un Rapport le 12 mai 2023⁸⁵, au nom de la commission de défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi N°1033 du 4 avril 2023.

Le projet de loi est étudié par la commission des armées et de la défense de l'Assemblée nationale du mardi 9 au vendredi 12 mai 2023. Pendant toute cette période de préparation, le ministre des armées a été très présent. Comme l'explique Elise Vincent du *Monde*, « Depuis le 9 mai, cette surveillance rapprochée s'est traduite par un suivi in extenso, de sa part, de l'examen préalable du texte et des quelques 700 amendements en commission de la défense de l'Assemblée nationale »⁸⁶. On constate un soudain intérêt des députés pour les questions de défense et comme il n'existe plus de majorité absolue, le ministre Sébastien Lecornu suit de très près

⁸⁵ A.N. Rapport N°1234, fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi N°103 relatif à la programmation militaire pour les années 2024-2030 par M. Jean-Michel Jacques, enregistré le 12 mai 2023. Tome 1 Avants propos du rapporteur – Commentaire des articles – Travaux des commissions (des lois, des finances, des affaires étrangères). 901 p. On trouve une analyse et un commentaire des articles de la LPM (pp 109-126) puis des articles du Titre II (pp 126 -259). Les avis émis au nom des commissions des affaires étrangères, des finances (pp 261 à 305) puis les comptes rendus des travaux de la commission des forces armées des 9, 10, 11 et 12 mai 2023 (pp 305-758), de la commission des lois (pp 759-811), de la commission des affaires étrangères (pp 813-869), de la commission des finances (pp 871- 896).

Le Tome 2 (579 p.) enregistré le 12 mai 2023 comprend toutes les auditions réalisées à la fois par la commission des forces armées (pp 5 à 460), la commission des affaires étrangères (pp 463-558) et la commission des finances (pp 559-579).

⁸⁶ Elise Vincent, « Loi de programmation militaire: un débat sous vigilance à l'Assemblée nationale », in *Le Monde* du 22 mai 2023.

l'activité de la commission des forces armées qui adopte 229 amendements (120 amendements pour le groupe Renaissance, 6 à 7 amendements pour le Rassemblement National, Les Républicains, et La France Insoumise et un seul pour les Ecologistes qui concerne l'inscription dans la loi du changement climatique « comme facteur de changement profond pour les armées »).

Le projet est discuté lors des séances plénières des 22, 23, 24, 25, 26, 30, 31 mai et le 1er juin 2023⁸⁷. Après l'engagement de la procédure accélérée, le projet est adopté lors de la séance du 7 juin 2023 par 408 voix contre 87 à savoir les élus de la coalition présidentielle composée de Renaissance, Modem et Horizons ainsi que les élus du parti les Républicains, du Rassemblement national et du Groupe Liberté, indépendants, outre-mer et territoires. Ceux qui votent contre sont les élus de la France Insoumise (LFI) et les communistes ; les écologistes se sont abstenus.

Le travail du ministre des Armées pour obtenir une majorité a finalement payé. Comme l'explique Jérémie Lamothe et Elise Vincent, « Il s'agit également d'une victoire politique pour le ministre des armées, Sébastien Lecornu, dont le respect et l'écoute durant les débats et la prise en compte des amendements des oppositions – une centaine adoptée – ont été salués par plusieurs orateurs, mercredi après-midi au cours des explications de vote »⁸⁸.

Le texte adopté par l'Assemblée, appelé aussi « petite loi », version provisoire du texte (TA 127)⁸⁹, est alors transmise au Sénat.

1.3.2- Le Sénat

Les travaux de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat ont lieu les 7, 14 et 27 juin. Ce sont 288 amendements qui sont déposés. Les débats en séance plénière se déroulent en trois jours, lors des séances des 27, 28 et 29 juin 2023 suivis d'un scrutin public (N°321) sur l'ensemble du projet de loi qui est adopté par 314 voix contre 17.⁹⁰ Votent contre les 15 sénateurs du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste,

⁸⁷ Rapport de M. Jean-Michel Jacques, au nom de la commission de la défense, N° 1234 rect.

⁸⁸ Jérémie Lamothe et Elise Vincent, « L'Assemblée nationale adopte largement la loi de programmation militaire », in *Le Monde* du 7 juin 2023.

⁸⁹ Assemblée nationale, projet de loi relatif à la LPM 2024 2030 adopté par l'A.N en première lecture, Texte adopté N°127, le 7 juin 2023. 88 p. Voir aussi Sénat N°712. Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif à la LPM le 7 juin 2023. 89 p.

⁹⁰ Sur 343 votants, nous avons 331 suffrages exprimés, 314 pour, 17 contre, 12 abstentions et 5 n'ont pas pris part au vote.

et les 2 sénateurs du groupe Ecologistes, Solidarité et territoires, les dix autres membres du groupe s'abstiennent.

Le texte adopté⁹¹ est alors envoyé à la commission mixte paritaire (CMP) qui devait se réunir le 6 juillet mais celle-ci rencontre des difficultés pour faire converger la version adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale et celle du Sénat, notamment sur la trajectoire financière du projet. Le Sénat remet en cause cette trajectoire à la différence de l'Assemblée, « ce qui a d'ailleurs donné lieu, nous rapporte Laurent Lagneau d'OPEX 360, à des échanges tendus entre le ministre des armées, Sébastien Lecornu, et Christian Cambon, le rapporteur du texte, en sa qualité de président de la commission sénatoriale des Affaires étrangères et de la défense »⁹². L'objectif de ce lissage de la trajectoire financière est de réduire les effets de l'inflation. Le Gouvernement accepte finalement de redéployer les dépenses 2,3 milliards d'euros qui étaient programmées pour les dernières années de la LPM (2027-2030) pour les premières années de 2024 à 2027 soit environ 500 millions par an. Les députés acceptent dans ce cas de se rallier à la proposition du Sénat. Quant au projet de créer un « livret d'épargne de souveraineté » au régime fiscal avantageux, pour améliorer le financement des entreprises de la BITD, le ministère de l'Economie s'y oppose à cause du coût pour les finances publiques et exerce un intense travail de lobbying auprès des députés pour réécrire l'article du Sénat⁹³.

1.3.3 – Les travaux de la commission mixte paritaire (CMP)

La commission mixte paritaire se réunit le 10 juillet 2023 et parvient à un accord sur l'accélération de la trajectoire budgétaire concernant les premières années de la programmation (2024 à 2027) avec une somme de 2,3 milliards d'euros supplémentaires d'ici 2027⁹⁴, sur le renforcement du contrôle de l'action du gouvernement avec la création d'une commission d'évaluation des commandes et livraisons de matériel, l'extension du champ de la délégation parlementaire du renseignement et un dispositif permettant

⁹¹ Sénat, N°148 Projet de loi adopté par le Sénat le 29 juin 2023. 121 p.

⁹² Laurent Lagneau, « Le Gouvernement serait prêt à revoir sa copie sur la trajectoire financière de la loi de programmation militaire », OPEX360, le 8 juillet 2023.

⁹³ Michel Cabirol, « Comment Bercy veut torpiller la création d'un livret de souveraineté dans le cadre de la LPM », *La Tribune* du 7 juillet 2023.

⁹⁴ Michel Cabirol, « LPM : accord sur la trajectoire budgétaire entre le Parlement et le gouvernement », *La Tribune*, le 10 juillet 2023.

l'affectation d'une partie des ressources collectées par le livret A d'épargne vers les entreprises de défense⁹⁵.

1.3.4 Les négociations à la CMP

Le Sénateur Pierre Allizard du Groupe les Républicains fait part de sa satisfaction de voir que « la plupart des orientations retenues au Sénat, et qui illustrent nos préoccupations, ont été conservées par la commission mixte paritaire » (p.6783) que ce soit l'effort budgétaire de 2,3 milliards d'euros initialement prévu pour 2027 à 2030 qui est redéployé pour les années 2024 à 2027, le renforcement des moyens de contrôle du Parlement, les dispositions pour financer la base industrielle et technologique de défense, l'amélioration de la visibilité des commandes et des livraisons de matériel. En revanche le sénateur Jean-Noël Guérini, représentant du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen regrette que plusieurs propositions n'aient pas été prises en compte par la CMP, à savoir :

- 1- La création d'une commission de vérification des exportations d'armement au sein de la délégation parlementaire au renseignement au lieu d'une simple commission parlementaire d'évaluation de la politique d'exportation
- 2- La création d'un livret d'épargne de souveraineté destiné au financement de l'industrie de défense.
- 3- La conditionnalité du recueil de données de Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) au contrôle de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement
- 4- Les amendements sénatoriaux en faveur de l'augmentation des cibles de matériels (153 blindés multi rôles *Griffon* pour 2030, 17 *Jaguar*, 325 blindés légers *Serval* et 2 avions *A400M*)

Le 13 juillet 2023 la commission mixte paritaire se met d'accord sur un texte⁹⁶ qui est transmis le jour même au Sénat.

⁹⁵ Sénat. Direction de la communication. Communiqué de presse du 10 juillet 2023 sur la commission mixte paritaire sur la LPM.

⁹⁶ Assemblée nationale N°1517 enregistré le 10 juillet 2023 et Sénat N°865, enregistré le 10 juillet 2023. « Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 ». Texte élaboré par la commission mixte paritaire. 114 p.

1.3.5 - L'adoption du texte de la CMP par le Sénat

Le Sénat adopte le texte lors de la séance publique du 13 juillet 2023⁹⁷. Les débats (pp 6727 à 6788) sont suivis de la lecture du texte de loi adopté (pp 6731-6781) puis des prises de positions des groupes (pp 6782-6788) suivi du vote sur l'ensemble (scrutin N°331). La loi est adoptée par 313 voix pour et 17 contre⁹⁸ (Les 15 élus du groupe communiste, républicain citoyen et écologiste auxquels se joignent 2 élus du groupe écologiste, solidarité et territoire, les dix autres membres décident de s'abstenir).

1.3.6 - L'éloge du consensus....et du compromis

Le sénateur Jean-Noël Guérini, (RDSE) explique que « malgré les difficiles négociations tenues en amont de la dite commission mixte paritaire, je garde en mémoire les trois cent treize voix exprimées en faveur de cette programmation qui est - j'en suis certain - au diapason des attentes de la Nation et de nos militaires. Ce résultat révèle le consensus républicain guidant le vote des crédits de l'armée d'un montant de 413 milliards d'euros »⁹⁹.

Le sénateur Ludovic Haye du Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI) « salue la grande qualité et même l'exemplarité de travaux menées par nos deux chambres. L'Assemblée nationale nous a transmis un texte enrichi avec pertinence après deux semaines d'examen. Mes chers collègues, je tiens à vous remercier de votre travail actif et concret, mené dans vos commissions respectives comme en séance. J'en suis persuadé ; cette navette parlementaire fera date, par la qualité des échanges auxquels elle a donné lieu comme par la volonté permanente de trouver un compromis ». (p.6785)

Cependant le sénateur Jean-Noël Guérini exprime la vigilance des élus sur la nécessité du respect de l'application de cette nouvelle LPM en avertissant le Gouvernement : « Néanmoins, il nous appartiendra de veiller, à l'avenir, au respect des engagements pris et nous devons – soyons-en convaincus –exercer une attention de tous les instants sur l'exécution de cette programmation ». (p.6782)

⁹⁷ In *JORF*, N°72 S. C.R. du vendredi 14 juillet 2023. Sénat. Compte-rendu intégral, pp 6727 -6788.

⁹⁸ In *JORF*, N°72 S. C.R. du vendredi 14 juillet 2023. Sénat. Compte-rendu intégral .Annexes au procès-verbal du jeudi 13 juillet 2023. Scrutin N°331, p 6815.Sur 330 suffrages exprimés, 313 Pour, 17 Contre, 13 abstentions, 5 n'ont pas pris part au vote.

⁹⁹ Sénat, Séance du 13 juillet 2023, conclusions de la Commission mixte paritaire, in *JORF* N°72 S.(C.R.) du vendredi 14 juillet 2023 , p.6782.

Malgré ce regain d'intérêt des parlementaires pour les questions de défense, les experts de l'Institut Montaigne constatent que le débat « est resté confiné à un cercle de spécialistes et de professionnels »¹⁰⁰.

On ne peut que constater à travers les débats une absence de vision cohérente de la défense de la part des groupes politiques. On se trouve confronté à un véritable « gloubi-boulga »¹⁰¹ de propositions qui traverse les forces politiques. Il est difficile dans ce cadre de parler de l'émergence d'une « consensus » sur la défense à l'issue des débats parlementaires. C'est un consensus qui repose sur la volonté de ne pas faire des questions de défense un enjeu politique et par conséquent de voter la LPM.

Ainsi concernant le budget de la LPM, on s'aperçoit que les écologistes et les communistes sont hostiles à son augmentation tandis que les socialistes y sont favorables. Les Insoumis de leur côté proposent des amendements concernant les capacités dont le coût est évalué à plusieurs milliards d'euros.

Le consensus sur la dissuasion se fissure. Ainsi le parti communiste que l'on croyait rallié à la dissuasion française rejoint sa position hostile de la période de la guerre froide. Le Comité central du PCF s'était rallié à la dissuasion en adoptant le rapport Kanapa le 11 mai 1977. Les raisons de ce ralliement sont d'ailleurs toujours d'actualité : « MM. Georges Marchais et Jean Kanapa ont déclaré que l'armement nucléaire est, aujourd'hui, en raison de la faiblesse de la défense classique de la France, le seul moyen de dissuasion réel face à toute menace d'agression extérieure »¹⁰². Le PCF reçoit le renfort des écologistes et d'une partie de la gauche.

Concernant l'OTAN, on constate une convergence entre les Insoumis et le parti communiste qui demandent le retrait du commandement intégré de l'OTAN tandis que les socialistes et les écologistes EELV y sont opposés et déposent un amendement pour que la LPM s'inscrive « dans le cadre de l'alliance, en particulier au sein de l'Union européenne et dans l'OTAN ».

¹⁰⁰ Bernard Cazeneuve, Nicolas Baverez, Marlène Meunier. « La loi de programmation 2024-2030, loi de réparation mais non de réarmement », Institut Montaigne. Expression Plateforme, le 12 juillet 2023, p.1.

¹⁰¹ Il s'agit d'un plat imaginaire, immangeable, d'un personnage Casimir d'une série télévisée « l'Île aux enfants » dans les années 70.

¹⁰² Jacques Isnard, « Le ralliement du PC à la force nucléaire: Plus près du gaullisme que du PS » in *Le Monde* du 13 mai 1977. Voir aussi l'article de Jean Klein, « La gauche française et les problèmes de défense » in *Politique étrangère* Année 1978, N°43-5, pp 505-535.

Les divergences apparaissent aussi sur la défense européenne. Si la NUPES parle de la construction d'une « Europe de la défense », les Insoumis expliquent qu'elle « relève du non-sens politique » alors que les Socialistes entendent poursuivre activement son développement, proposition partagée par les écologistes. Il existe encore d'autres exemples de division. Il y a celui des exportations d'armements. Les Insoumis veulent les limiter tandis que les socialistes entendent les faciliter dans le cadre de partenariats avec les alliés. Il y a enfin le retour du service militaire. Les Insoumis proposent une « conscription obligatoire citoyenne » de 9 mois sans casernement. Ils s'inspirent probablement du projet d'*Armée nouvelle* de Jaurès. Enfin les socialistes proposent de développer le SNU sur la base du volontariat. Toutes ces divergences n'empêchent pas des convergences ponctuelles entre ces groupes qui donnent lieu à des dépôts d'amendements communs. La députée socialiste Anne Pic de la Manche trouve malgré ces divergences la situation positive car « ce qui est essentiel entre nous, c'est notre capacité à dialoguer, qui a fait ses preuves à l'occasion de cette LPM » et d'ajouter « Avec le PCF depuis les années 50, nous sommes en désaccord sur nombre de points et cela ne nous a pas empêchés de gouverner ensemble »¹⁰³.

L'opposition de droite « Les Républicains » hostile à l'origine au projet de la LPM, a finalement décidé de voter pour, suite à de négociations avec le ministre des armées M. Sébastien Lecornu qui a finalement accepté plusieurs amendements déposés par eux. Le député LR Jean-Louis Thiériot explique bien sa position : « Au début de la discussion générale, j'avais indiqué que cette LPM n'était pas historique, mais qu'elle était raisonnable. Aujourd'hui, elle est plus que raisonnable encore »¹⁰⁴.

Le groupe du Rassemblement National qui pensait voter contre, s'est finalement rallié et a décidé de voter pour. Le groupe du RN a justifié son vote par le rôle coopératif du ministre. Il aurait été difficile pour le RN de voter contre, s'il entend vouloir incarner « la fonction patriotique » pour les prochaines présidentielles

On constate un retour aux positions historiques de certaines forces politiques. C'est le cas par exemple du PCF avec la dissuasion mais

¹⁰³ Voir Nicolas Barotte et Wally Bordas, « L'avenir des armées dans les mains de l'Assemblée », in *Le Figaro* du 22 mai 2023, pp 6-7. Puis l'article de Wally Bordas et Sophie de Ravinel, « la NUPES affiche ses divergences en matière de défense », in *Le Figaro* des 27-28 mai 2023, p.4.

¹⁰⁴ Michel Cabirol, « La LPM passe le cap turbulent de l'Assemblée nationale » in *La Tribune*, du 8 juin 2023.

aussi du parti socialiste qui revient à l'atlantisme et l'européisme de l'ancienne SFIO.

On peut expliquer cette situation de « régression » au sein des différentes familles politiques par la faiblesse des partis politiques français. Faiblesse de leurs structures, de leur organisation, et de leur capacité d'expertise dans le domaine de la défense. Les grands partis traditionnels structurés comme le RPR, l'UDF, le PS ou le PCF n'existent plus. Ce sont des forces politiques jeunes, peu structurées, sans épaisseur historique, composées d'élus non professionnels. Le temps pour acquérir une solide expérience dans le domaine de la défense prend du temps. Or on constate que bien souvent, les élus disparaissent parce qu'ils ne se représentent pas ou ne sont pas réélus ou bien parce qu'ils changent de commission lors de la législature suivante. C'est la polyvalence qui prédomine comme dans la nouvelle haute fonction publique. Il est difficile dans ces conditions pour les partis politiques d'élaborer une doctrine cohérente. A la fin des années 70 et au début des années 80, les grands partis comme le PS, le RPR, et l'UDF avaient des commissions de la défense capables d'attirer des expertises diversifiées et qui produisait une littérature abondante¹⁰⁵.

Si l'on veut reconstituer un vivier de responsables politiques, capables de fournir une capacité d'expertise sur les questions de défense et des relations internationales, il faudra du temps mais surtout se préparer à les former.

1.3.7- Les annulations d'articles de la loi par le Conseil constitutionnel

A la suite d'un désaccord avec la Première ministre, la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale décide le 11 avril 2023 de ne pas inscrire à l'ordre du jour le projet de loi sur la LPM¹⁰⁶.

Le 12 avril, la Première ministre Mme E. Borne, en désaccord avec ce constat, saisit alors le Conseil constitutionnel.

La présidente du groupe La France insoumise - NUPES, Mme Mathilde Panot adresse un courrier le 13 avril au président du Conseil Constitutionnel pour soumettre les observations du groupe concernant l'application des règles fixées par la loi organique N°2009-403 du 15 avril 2009. Les députés LFI-NUPES expliquent

¹⁰⁵ Pour le Parti socialiste voir l'étude très fine de Maxime Launay, « Le réseau du parti socialiste dans le domaine militaire. Acteurs, enjeux, stratégies (1971-1981) in *Enquêtes, Revue de l'école doctorale 188: Histoire moderne et Contemporaine*, N°3, octobre 2018, 19 p. Sorbonne Université.

¹⁰⁶ Elle considère que « l'étude d'impact qui lui est jointe méconnaissait les règles de présentation fixées par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

que « la faiblesse de l'étude d'impact accompagnant ce projet de loi de programmation militaire 2024-2030 a conduit le groupe à appuyer le refus de sa mise à l'agenda par la conférence des présidents de l'Assemblée nationale »¹⁰⁷.

Le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 avril 2023 estime que les conditions de présentation du projet de loi sont conformes aux exigences organiques : « Sans préjuger de la conformité à la Constitution du contenu de ses dispositions, le Conseil constitutionnel juge les conditions de présentation du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 sont conformes aux exigences organiques applicables à la présentation de la loi »¹⁰⁸.

Lorsque la LPM est adoptée, les 75 députés du groupe la France insoumise – Nupes saisissent de nouveau le Conseil constitutionnel selon l'article 61, deuxième alinéa sous le N° 2023-854 DC, le 13 juillet 2023 concernant la loi relative à la LPM 2024 à 2030¹⁰⁹. Ils contestent la procédure d'adoption des articles 17, 22 et 45 ainsi que pour les articles 14, 20, 36, 46, 48, 50, 52, 59, 69.

Le Conseil constitutionnel rend public sa décision le 28 juillet en déclarant les articles 14, 17, 20, 36, 45, 46, 48, 50, 52, 59 et 69 comme non conformes à la Constitution¹¹⁰, soit 11 articles sur les 62 de la Partie II. Seul l'article 22 est jugé conforme. Le Conseil constitutionnel estime que les conditions d'adoption de l'article 22 qui modifie plusieurs dispositions du code des pensions militaires d'invalidité, « n'ont méconnu ni le droit d'amendement ni les exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire, a été adopté selon une procédure conforme à la constitution » (§13)

La procédure d'adoption des articles 17 et 45 a été jugée irrégulière et ont été censurés.

Les articles 14, 20, 36, 46, 48, 50, 52, 59 et 69 sont censurés parce que « ces dispositions ne présentent pas de lien, même indirect, avec aucune autre dispositions qui figuraient dans le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale ». (§26)

¹⁰⁷ Conseil constitutionnel. 2023- FNR. Reçu au greffe du Conseil constitutionnel le 13 avril 2023.

¹⁰⁸ Conseil constitutionnel. Décision N°2023-13 FNR du 20 avril 2023

¹⁰⁹ Greffe du Conseil constitutionnel Recours enregistré sous le N°2023-854 DC du 13 juillet 2023 par Mme Mathilde Panot, présidente du Groupe la France insoumise - NUPES

¹¹⁰ La décision N°2023-854 DC du 28 juillet 2023 est publiée dans le JORF, Lois et décrets N°177 du 2 août 2023, pp 69-71

L'article 14 modifie le code de service national afin de modifier les enseignements délivrés lors de la journée de défense et citoyenneté

Les articles 20, 36 modifient le code du service national

L'article 46 modifie le code de sécurité intérieure relative aux informations que la commission nationale de contrôle des techniques de renseignements communique à la délégation parlementaire du renseignement.

L'article 48 porte sur le code de la propriété intellectuelle, les autorisations de divulgation et d'exploitation d'invention faisant l'objet d'une demande d'un brevet européen

L'article 50 fixe les modalités de sélection et les missions d'un opérateur de référence chargé d'accompagner des actions de coopération avec des Etats étrangers.

L'article 52 complète le code monétaire et financier afin de prévoir l'affectation au financement d'entreprises de l'industrie de défense de certaines ressources collectées au titre du livret d'épargne réglementé

L'article 59 modifie la définition de certaines catégories de matériels de guerre prévues dans le code de la défense et de celui de la sécurité intérieure

L'article 69 prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur la stratégie de la France en Indopacifique

II - La Loi de programmation militaire 2024-2030

La « Loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense » est promulguée le 1^{er} août 2023 et publiée au *Journal officiel* du 2 août 2023¹¹¹.

II.1 – Le Titre I de la LPM

Le Titre I de la loi comprend 12 articles et deux chapitres.

Le chapitre 1 est consacré aux objectifs de la politique de défense et de la programmation financière

L'article 1 précise l'objet de la LPM « en fixant les objectifs de la politique de défense et la programmation financière qui leur est associée pour la période 2024-2030 ainsi que les conditions de leur contrôle et de leur évaluation par le Parlement ainsi que les

¹¹¹ « Loi N°2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense », in *JORF*, Lois et décrets, N°177 du 2 août 2023, pp 10- 66.

modalités de leur actualisation par la loi» ce qui implique le Parlement dans le processus.

L'article 2 a été développé par le Parlement en inscrivant une définition de la politique de défense de la France à savoir :

- 1°) Assurer l'intégralité du territoire national, y compris outre-mer.
- 2°) Contribuer à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la souveraineté, la sécurité et la défense nationale.
- 3°) Concourir à la sécurité collective et à la défense de la paix dans le cadre de ses alliances du cadre multilatéral international et de ses partenariats. Elle vise à « garantir l'autonomie stratégique de l'Europe » et la « construction d'un pilier européen solide au sein de l'OTAN »
- 4°) Participer au renforcement du lien entre la nation et ses armées.

L'article 3 ajouté par le Parlement approuve le rapport annexé à la présente loi.

L'article 4 (article 3 dans le projet du gouvernement) présente les ressources financières attribuées à la programmation militaire sur une période de 7 ans de 2024 à 2030 qui s'élèvent à 413,3 milliards d'euros dont 400 milliards d'euros courants de crédits budgétaires. A cela s'ajoutent des ressources extrabudgétaires d'un montant de 13,3 milliards d'euros provenant des cessions immobilières du ministère des Armées, des redevances domaniales et des loyers provenant des concessions ou autorisations de toute nature consenties sur les biens immobiliers affectés au ministère.

Tableau des Crédits de paiements de la mission Défense
(Hors charges de pensions, à périmètre constant et en milliards d'euros courants)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Projet loi initial	47,04	50,04	53,04	56,04	60,32	64,61	68,91	400
Variations	+3,1	+3,0	+3,0	+3,0	+4,3	+4,3	+4,3	
Loi promulguée	47,2	50,5	53,7	56,9	60,4	63,9	76,4	400
variations	+3,3	+3,3	+3,2	+3,2	+3,5	+3,5	+3,5	

Au cas où les ressources extrabudgétaires seraient inférieures aux prévisions, il est prévu de les compléter à hauteur de ce montant par des crédits budgétaires dans la loi de finance initiale de l'année

suivante. Les parlementaires ont voulu « sécuriser » le montant de ces ressources extrabudgétaires toujours incertaines

Tableau des ressources extrabudgétaires

(En millions d'euros courants)

années	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Ressources	1 316	1 049	899	694	649	630	629	5 866

A cela s'ajoute le financement du soutien à l'Ukraine qui sera déterminé dans le cadre de la loi de finance de l'année. Enfin si la France opère des prélèvements d'équipements ou de matériels sur le parc des armées pour l'Ukraine, les ressources nécessaires pour financer le reemplètement permettant d'assurer la préservation intégrale du format des armées, seront déterminées en loi de finances de l'année ou en exécution.

L'article 5 prévoit la provision annuelle au titre des opérations extérieures et intérieures. (OPEX et MISSINT). Les opérations non couvertes par cette provision feront l'objet d'un financement interministériel et la part du ministère de la défense ne pourra excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'Etat. Le gouvernement tiendra informé le Parlement du bilan opérationnel et financier des opérations extérieures et intérieures. On assiste à une légère baisse des provisions pour les OPEX pour les années à venir.

Tableau des montants provisionnés au titre des OPEX et MISSINT

(Crédits de paiement, en millions d'euros courants)

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
800	750	750	750	750	750	750

L'article 6 (ex-article 5 du projet) a été renforcé. Il prévoit en effet des crédits supplémentaires en cas de hausse durable des « prix des énergies opérationnelles ». Les ressources dédiées aux énergies opérationnelles seront garanties. L'armée cherchera à réduire sa dépendance à l'égard des énergies fossiles.

L'article 7 porte sur l'augmentation des effectifs du ministère des armées qui ont été fixés à 271 800 emplois équivalents temps plein (ETP) en 2027 pour atteindre 275 000 ETP en 2030.

Tableau de l'augmentation nette des effectifs du ministère des armées

(En équivalents temps plein)

années	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cible	700	700	800	900	1000	1000	1200

Les grilles indiciaires des militaires du rang seront révisées en 2023, celles des sous-officiers en 2024, et celles des officiers en 2025. Un rapport sera remis au Parlement avant 2026 sur l'évaluation de la nouvelle politique de rémunération des militaires.

A cela s'ajoute les effectifs des volontaires de la réserve opérationnelle qui seront portés à 80 000 en 2030 et devraient atteindre 105 000 en 2035.

Tableau sur l'augmentation des effectifs des volontaires de la réserve

Années	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cibles	3800	3800	4400	5500	6500	7500	8500

(Cibles d'augmentation nette des effectifs en milliers de volontaires ayant souscrit un engagement)

L'Article 8 prévoit une actualisation par la loi de la présente programmation avant la fin de l'année 2027. Cette « actualisation » sera précédée d'une actualisation de la *Revue nationale stratégique* qui devra permettre de vérifier l'adéquation des objectifs fixés dans la présente loi avec les réalisations et les moyens alloués. Elle permettra de consolider la trajectoire financière et l'évolution des effectifs.

Enfin une commission sera installée avant le 30 juin 2028 chargée d'élaborer un *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, destiné à servir de cadre pour la prochaine LPM

Le chapitre II du Titre I a été ajouté par les parlementaires. Il porte sur les dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation, qui ont été renforcées par le Parlement. Il comprend 4 articles (9 à 12).

L'Article 9 prévoit la remise du bilan de l'exécution de la LPM précédente (2019-2023) aux commissions permanentes de l'Assemblée et du Sénat avant le 1^{er} janvier 2024. Chaque année avant le 30 avril, le gouvernement remettra un rapport sur le bilan détaillé de l'exécution de la LPM aux commissions chargées de la défense et des finances. L'article 9 définit le cadre détaillé de la présentation de ce rapport.

L'Article 10 prévoit que le Gouvernement adresse avant le 30 juin de chaque année, un Rapport sur les enjeux et les principales évolutions de la programmation budgétaire de la mission « Défense ». Avant le 15 juillet de chaque année, le ministre des Armées présente aux commissions permanentes de la défense « une mise à jour de la programmation militaire » qui doit donner lieu à un débat qui devrait permettre de vérifier l'adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi, les réalisations et les moyens alloués, au regard des évolutions des contextes géopolitiques et macroéconomiques avant l'examen du projet de loi de finances de l'année

L'Article 11 précise que les commissions permanentes chargées de la défense suivent et contrôlent l'application de la programmation militaire. « Cette mission est confiée à leur président ainsi qu'à leurs rapporteurs pour avis sur le projet de loi finances de l'année ». Ils procèdent à toutes les auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations nécessaires sur pièces et sur place auprès du ministère de la défense qui doit leur transmettre tous les documents utiles à l'exercice de leur mission.

L'Article 12 abroge la loi précédente du 13 juillet 2018.

II.2 Le Titre II de la LPM

Le Titre II porte sur les dispositions normatives intéressant la défense nationale avec 6 chapitres et 71 articles. Il s'agit d'un cavalier législatif qui consiste à utiliser la LPM pour modifier des lois concernant la défense. Le procédé avait déjà été utilisé lors de la LPM précédente (2019-2025). Nous ne développerons pas ces 71 articles puisqu'ils ne font partie de la LPM. Rappelons les 6 grands chapitres :

Le chapitre 1 traite du renforcement du lien entre la nation et ses armées et la condition militaire (articles 13 à 39), **le chapitre 2** du Renseignement et la contre ingérence (chapitres 40 à 46), **le chapitre 3** est consacré à l'Economie et la défense (articles 47-56), **le chapitre 4** à la Crédibilité stratégique (articles 57 à 63), **le chapitre 5** à la Sécurité des systèmes d'information (articles 64-69) et **le chapitre 6** regroupe des dispositions relatives à l'outre-mer, diverses et finales (articles 70-71)

C'est l'article 47 du chapitre 3 « Economie de défense » qui soulève des critiques à gauche. En effet il modifie le Titre I du code de défense sur « les réquisitions pour les besoins de la défense et de la

sécurité nationale »¹¹². Dans le chapitre II du code qui traite des principes généraux (pp 26-28), il est prévu dans l'article L 2212-2 qu' « en cas d'urgence, si la sauvegarde des intérêts de la défense nationale le justifie, le Premier ministre peut ordonner, par décret, la réquisition de toute personne, physique ou morale, de tout bien ou de tout service ». (p.26) Cette possibilité de « réquisitionner » des biens et des personnes, d'abord « en cas de menace, actuelle ou prévisible » (Article L.21212-1) puis en cas « d'urgence » (L-2212-2) apparaît comme intolérable en 2023.

Un débat similaire s'était déroulé à l'occasion du projet de loi déposé le 7 juillet 1925 par Paul-Boncour sur « l'organisation générale de la Nation pour le temps de guerre ». Paul-Boncour voulait remédier à l'improvisation de la mobilisation des premiers mois de la guerre de 1914 et proposait de planifier dès le temps de paix la nation pour le temps de guerre.

Les débats se déroulent à la Chambre du 3 au 7 mars 1927 qui adopte le projet le 7 mars 1927. Elle est transmise au Sénat qui en débat du 7 au 17 février 1928 mais il modifie le texte à un point tel que le gouvernement préfère le retirer. Le projet a soulevé une vive opposition de la part des communistes qui y voyaient une militarisation du pays mais aussi de la droite qui dénonçait, elle une soviétisation de l'économie et une violation du droit de la propriété¹¹³. Les débats ont donné lieu à un débat idéologique intense, un bon exemple des « passions françaises » dont nous avons pu voir des réminiscences en 2023¹¹⁴.

II.3 Le Rapport annexé

Nous utiliserons le Rapport annexé de la Loi promulguée¹¹⁵, incluant les modifications apportées par le Parlement.

Le Rapport annexé à la loi est chargé de définir la politique de défense du pays, de fixer les missions aux armées et les moyens.

On constate que le Rapport annexé de la loi 2024-2030 est plus succinct que celui de la loi précédente (2019-2025), puisqu'il ne

¹¹² Chapitre III « Economie de défense », Article 47, Loi N°2023-703 relative à la programmation militaire pour les années 2024 JORF, Lois et décrets, N°177 du 2 août 2023, pp 25-28.

¹¹³ in Patrice Buffotot, *Le socialisme français et la guerre*, Paris-Bruxelles, Bruylant-LGDJ, 1998, p.97-101

¹¹⁴ Voir Patrice Buffotot, « Les débats autour du projet de loi sur l'organisation générale de la nation pour le temps de guerre (1927) », in *L'économie de guerre du XVIème siècle à nos jours*, Actes du colloque international de Montpellier, 6-7 juillet 1988, Université de Montpellier, 1989, pp 205-215.

¹¹⁵ In JORF du 2 août 2023, op cit, pp 33 à 56.

fait que 20 pages (pp 33 à 53) contre 35 pages pour le Rapport annexé de la LPM précédente. (pp 35-70)

Cette nouvelle LPM, est-il précisé, « vise à répondre aux enjeux et défis mis en évidence par la Revue nationale stratégique » et confirme les six fonctions stratégiques de la politique de défense qui en découlent : la connaissance et l'anticipation, la dissuasion, la protection, la prévention, l'intervention ainsi que la nouvelle fonction « influence ». Elle a pour ambition de mettre en place « un modèle rénové pour nos armées, au service d'une France souveraine qui défend son autonomie stratégique ». Elle se veut un « véritable projet politique et militaire de transformation ». Elle a été conçue comme complémentaire à la loi précédente, son objectif étant de remettre à niveau les armées. Cette nouvelle loi doit permettre de « bâtir l'avenir » en mettant en place « un modèle d'armée » dont la mission est la défense du territoire français, des territoires d'Outre-mer. Pour cela, la France dispose de la dissuasion nucléaire, des forces de souveraineté et des capacités de projection et d'intervention.

Quatre grandes parties structurent cette annexe, à savoir :

II.3.1- Transformer nos armées pour que la France conserve une supériorité opérationnelle : (pp 33-38)

Le premier axe de transformation :

Il est précisé d'emblée que la dissuasion nucléaire « reste au cœur de notre défense en protégeant la France contre toute menace d'origine étatique contre ses intérêts vitaux ». Les forces nucléaires seront dotées de missiles air-sol moyenne portée améliorés (ASMP-A), et les évolutions du missile M51 pour la composante océanique seront poursuivies. Des études sont menées sur les prochaines générations d'avions avec l'évolution *Rafale* et le projet de l'avion de combat du futur (SCAF) en coopération avec d'autres pays européens dont l'Allemagne.

La deuxième priorité est « d'améliorer la protection du territoire national, singulièrement de nos territoires d'outre-mer et de nos zones économiques exclusives.

La troisième priorité est la zone indopacifique. En effet « la France s'est dotée d'une stratégie de défense en Indopacifique, allant des côtes orientales de l'Afrique aux territoires du Pacifique » et qui s'appuie « sur de grands partenariats stratégiques, notamment l'Australie, le Japon et l'Inde.

La quatrième priorité est pour les armées de contribuer davantage « à la cohésion et à la résilience de la nation en s'appuyant sur un lien Nation armée rénové et plus visible » grâce notamment à différentes institutions comme le service militaire adapté (SMA), au service militaire volontaire (SMV), au développement des réserves, des liens avec les collectivités territoriales et les établissements scolaires. Un débat est prévu pour repenser le lien Armée Nation et « doter la nation de véritables capacités de défense nationale ». Enfin la réserve citoyenne continuera d'être encouragée et une réserve territoriale sera mise en place pour assurer une gestion locale de crises sanitaires ou climatiques.

Enfin un bilan sera présenté par le Gouvernement au Parlement le 1^{er} janvier 2024 sur la mise en place du Service national universel (SNU) avant toute évolution du dispositif. La question est de savoir si le dispositif sera étendu progressivement pour devenir obligatoire.

Le deuxième axe de transformation

Il porte sur notre capacité à faire face à un engagement majeur et à des affrontements de haute intensité. Cela implique que « le volume des équipements redevient un facteur décisif, de même que la capacité à durer grâce à des stocks et à une logistique maîtrisée ».

Une réserve opérationnelle industrielle sera mise en place pour garantir la réactivité de notre BITD ainsi que des leviers de l'économie de guerre, comme le développement de nos capacités de production autonome de composants et de pièces critiques ou la relocalisation de moyens de production et des savoir-faire sur le territoire national.

Un élément important est le développement de notre BITD qui dépend aussi « de la capacité de financement des entreprises qui la composent ». Face aux difficultés de financement, les ministères des armées et des finances mettront en place « une mission commune de médiation du crédit de défense ou faciliter le recours au Médiateur national du crédit en lien avec les banques et les groupements d'industriels de défense ».

Le troisième axe de transformation

Il consiste à maîtriser les nouveaux espaces de conflictualité pour prévenir, détecter, attribuer et contrer les stratégies hybrides, directes ou indirectes ». Ce sont notamment les campagnes de désinformations visant à déstabiliser la France. Les forces spéciales des trois armées auront un rôle clé dans ce contexte et feront l'objet d'un effort pour renforcer leurs capacités d'action.

Le quatrième axe de transformation

Il s'agit de repenser et de diversifier nos partenariats stratégiques « pour renforcer nos capacités de prévention et d'intervention ainsi que notre aptitude à mener, avec nos alliés, en tant que Nation cadre, une opération d'envergure ». La Méditerranée « est notre voisinage proche » et « la stabilité dans le bassin méditerranéen est essentiel pour les intérêts de la France »

Concernant l'Afrique, « un rapport au Parlement sera présenté par le gouvernement avant le 1^{er} juin 2024 afin de présenter de manière approfondie l'évolution de notre présence militaire en Afrique »

II.3.2 Une armée d'emploi qui renforce sa cohérence et sa réactivité : (pp 38-51)

Cette seconde partie fixe les objectifs et les capacités opérationnelles des armées françaises et décrit l'équipement, la préparation et l'entraînement des forces.

II.3.2.1- Les contrats opérationnels pour les armées.

« Ces contrats s'articulent autour d'une posture de réactivité englobant l'ensemble des postures permanentes, les engagements opérationnels courants et l'échelon national d'urgence renforcé » (p.38)

Les forces sont indiquées pour chaque posture envisagée, à savoir :

:

A- L'Echelon national d'une urgence renforcée (ENU-R) pour des interventions rapides comme une évacuation de ressortissants. Il dispose de trois modules : une Force de réaction rapide (QRF), une Force interarmées de réaction immédiate (FIRI) et une Force interarmées (FIA).

B- Un déploiement en intervention sur 4 théâtres (gestion de crise), avec une brigade des forces terrestres, 3 bases aériennes projetées et un groupe aéronaval.

C- Une opération d'envergure dans un contexte de combat, y compris de haute intensité avec un état-major terrestre de niveau corps d'armée comprenant une division composée de 2 Brigades interarmes (BIA) relevables, 1 brigade d'aérocombat, 1 groupement de forces spéciales terre.

II.3.2.2.- Des moyens à la hauteur de l'ambition

Le contexte actuel ne fait que confirmer « la pertinence du modèle d'armée professionnel ». Ce modèle sera en quelque sorte « durci »

pour répondre à des situations d'engagements d'intensité diverses et potentiellement simultanées. Cela nécessite de mettre en place une réserve opérationnelle plus nombreuse et mieux équipée.

Ce modèle d'armée nécessite pour 2030 d'avoir comme effectifs 290 000 militaires (210 000 militaires d'active et 80 000 réservistes) et 65 000 civils. L'objectif à atteindre en 2035 est « le ratio d'un réserviste opérationnel pour deux militaires d'active », soit 105 000 réservistes.

Cela implique une politique de ressources humaines « modernisée » impliquant une nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) qui nécessitera une revalorisation des grilles indiciaires.

II.3.2.3- Les équipements

L'armée de Terre possèdera en 2030 à l'issue de la LPM, toujours le même nombre de chars de combat soit 200 *Leclerc* dont 160 rénovés. Le nombre de blindés dits médians aura augmenté puisqu'il passera de 60 *Jaguar* à 238 en 2030. Il en sera de même pour le *Griffon* qui passe de 575 en 2023 à 1437 en 2030.

L'artillerie forte de 58 canons automoteurs *Caesar* et de 33 *AUF1* (soit 91 pièces), arrivera sensiblement à un niveau légèrement supérieur avec 109 canons *Caesar* nouvelle génération en 2030. Concernant les frappes en profondeur dites de longue portée terrestres, l'armée de terre possède 9 lances roquettes uniques (LRU). Il est prévu de les remplacer par un nouveau système que l'on peut acheter sur étagères à l'étranger, à savoir le *M142 HIMARS* américain, ou bien de développer une solution européenne ou française. La LPM prévoit l'acquisition de 13 systèmes pour 2030.

Les hélicoptères de manœuvre de l'armée de Terre passeront de 115 à 105 appareils. Le nombre des hélicoptères de reconnaissance et d'attaque restera stable : 67 *Tigre* jusqu'en 2030. L'achat de drones est prévu aussi pour 2030 ainsi que des munitions télé opérées (1.800)

L'armée de Terre ne possède en 2023 aucun camion logistique terrestre. Il est prévu d'en acheter 2.086 pour 2030 et une cible de 9.466 camions est fixée pour 2035.

La Marine conserve le même volume de 15 frégates, ce qui est insuffisant si elle entend couvrir toutes les missions. Elle a un seul porte-avions nucléaire (PAN), le *Charles de Gaulle*. Une étude est lancée pour un porte-avions, nouvelle génération. Le nombre des sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) passera à 6 *Barracuda* en 2035. Quant à l'aéronavale, le nombre de *Rafale* reste de 41 jusqu'en 2030 mais ensuite le chiffrage est absent puisque l'ensemble des

avions *Rafale* de l'armée de l'Air et de la Marine sera comptabilisé dans la catégorie « aviation de combat ». La question est de savoir comment se fera la répartition.

L'armée de l'Air aura un parc de 137 avions *Rafale* en 2030 et 48 *Mirage 2000D*. Le démonstrateur du futur avion de combat en coopération avec l'Allemagne, le SCAF devrait être présenté en 2030. L'aviation de transport tactique sera composée de 35 *A400M* et 14 C-130 J et H. Il est à noter que l'armée de l'Air ne possède pas d'avions de transport stratégique. Le nombre d'hélicoptères de manœuvre sera de 32.

Dans le cadre des **capacités interarmées**, il est prévu des moyens pour l'espace mais aussi de développer la lutte antidrone ainsi que la défense surface-air (DSA), l'ancienne défense anti-aérienne. Il est prévu une défense de très courte portée à la fois pour la marine (tourelles *Mistral*) mais aussi terrestre (*Crotale* puis *MICA*) et à longue portée (*Mistral* et *Serval*). Les besoins programmés représentent 5 milliards d'euros sur la période de la LPM. On assiste à un effort important indéniable. Il faut constater que l'on revient de loin. En effet la défense anti-aérienne a toujours été le parent pauvre de l'armée française. Pour le détail des équipements nous renvoyons aux tableaux mis en annexe de l'article. (voir ci-après III.2.1)

Un effort important est réalisé au profit du renseignement avec 5,4 milliards d'euros pour la DRSD et la sécurité extérieure (DGSE) qui installera son siège au Fort de Vincennes et la cyber défense avec 4 milliards d'euros et surtout la consolidation des stocks de munitions avec 16 milliards d'euros.

II.3.2.4 - La modernisation du ministère

Cet effort de modernisation « portera prioritairement sur la transition écologique, la simplification des organisations, des processus des normes et la bascule numérique ».

Cette réforme « concernera à la fois les structures et les modes de fonctionnement des états-majors, de la DGA et du secrétariat général pour l'administration (SGA). La simplification administrative, la déconcentration, la subsidiarité, l'audace et la confiance seront les principes directeurs de la réforme des grandes entités du ministère, qui privilégiera le contrôle *a posteriori*. (p.51)

Il s'agirait de revenir sur les effets négatifs de Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée le 20 juin 2007 par Nicolas

Sarkozy. La RGPP a notamment consisté à réformer la carte militaire, à supprimer des sites militaires et surtout « à mutualiser le soutien des unités avec la création de bases de défense » regroupant plusieurs unités sur un même site. Cette nouvelle organisation est une rupture profonde avec le principe « un chef, une mission, des moyens ». Enfin les armées ont recours à l'externalisation de certaines tâches¹¹⁶.

Le Chef d'état-major François Lecointre avait expliqué aux députés de la Commission de la défense le 17 juillet 2018 que « les armées étaient organisées de façon hiérarchique et pyramidale, avec différents échelons de synthèse permettant à chaque chef, à son niveau de commandement, de disposer de l'ensemble des moyens nécessaires à l'engagement de la force. Certes, cette organisation comportait de ce fait des redondances, qui étaient nécessaires pour garantir une certaine autonomie à chaque niveau de commandement » Et d'expliquer que l'« on a ainsi organisé les soutiens en grandes fonctions verticales, ce qui a fragilisé le commandement et s'est accompagné d'une grande pression sur les effectifs et les ressources. Il nous faut revenir là-dessus »¹¹⁷. Il semble avoir été entendu bien tardivement. Cette logique qui consistait à donner la priorité aux économies sous couvert de rationalisation, n'est plus adaptée à la situation actuelle. Face à l'absence d'informations sur cette réforme, il est difficile de prévoir les effets positifs ou négatifs pour 2030. Une chose est certaine, la réforme est engagée puisque le Chef d'état-major actuel, le général Thierry Burkhard, vient d'initier la réforme du centre de planification et de conduites des opérations (CPCO)¹¹⁸.

II.3.3 Une LPM bénéficiant de moyens budgétaires renforcés

Le Rapport insiste sur l'effort budgétaire de cette nouvelle LPM en le comparant à celui de la loi précédente (2018-2025). C'est le cas notamment pour l'agrégat « équipement » qui représente 268 milliards d'euros dans la LPM contre 172 milliards dans la LPM

¹¹⁶ Laurent Lagneau, « M.Macron veut revoir le fonctionnement du ministère des Armées pour éloigner le spectre de « l'étrange défaite », OPEX360, 14 juillet 2023.

¹¹⁷ Assemblée nationale, commission de la défense nationale, Compte-rendu N°71 du mardi 17 juillet 2018, Audition du général François Lecointre, pp 13-14. Voir aussi du général François Lecointre, « De la fin de la guerre à la fin de l'armée » in *INFLEXIONS*, 2012/2 (N°20), pp 177 à182.

¹¹⁸ Laurent Lagneau, 14 juillet 2023, op cit,

précédente (2019-2025) ce qui représente une augmentation de 96 milliards d'euros soit une hausse de 55,8% ¹¹⁹(p.52)

Un effort particulier est fait sur les programmes à effet majeur puisque les crédits passent de 59 milliards d'euros à 100 milliards pour la nouvelle LPM 2024-2030)

Tableau des Besoins programmés
(Crédits en paiement, en milliards d'euros)

	LPM 2019-2025	LPM 2024-2030
Entretien matériel	35	49
Programmes effet majeur	59	100
Autres programmes	11	13
Études en amont	6,8	7,5

II.3.4 Le Rôle du Parlement et du contrôle parlementaire (pp.52-53)

Cette partie a été développée par le Parlement ce qui explique qu'elle insiste sur son importance dans les orientations de la défense nationale à l'occasion du vote de la LPM, lors de l'examen de la loi de finances de l'année et aussi lors de l'actualisation de la LPM prévue dans son article 8.

Le Gouvernement doit aussi remettre au Parlement un certain nombre de rapports annuels dont un sur les exportations d'armements ainsi qu'une étude au Parlement sur le coût et la viabilité du maintien en service après 2040, du porte-avions Charles de Gaulle à l'issue de son arrêt technique majeur prévu en 2028.

III. Les limites de cette nouvelle LPM

III.1 Un financement insuffisant ?

Un effort financier important a été consacré pour cette nouvelle LPM. Le rapport d'information sénatorial de M. Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret, note que « compte tenu de l'inflation, et du coût accru de technologies de plus en plus complexes, cet effort significatif pour le budget de la nation ne permet pas de répondre à l'ensemble des enjeux »¹²⁰.

¹¹⁹ Loi N°2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 ? In *JORF* du 2 août 2023, p.52.

¹²⁰ Sénat, Rapport d'information N°707 sur « Une LPM qui laisse de nombreux enjeux capacitaires en suspens » enregistré le 7 juin 2023, p 5.

Le rapport d'information montre que « le financement de l'effort militaire paraît confronté à un problème de synchronisation : en reportant des programmes, année après année, le bon séquençage du renouvellement des capacités a été perdu ». Pour les deux sénateurs il est nécessaire d'enclencher le renouvellement des deux composantes de la dissuasion nucléaires ainsi que du Porte-avions tout en accroissant les volumes dans le domaine conventionnel mais « ce parti est difficilement tenable en l'état actuel des finances publiques, alors que le montant des intérêts de la dette publique dépassera, au cours de la période, le montant du budget de la mission défense ».

Les experts de l'Institut Montaigne constatent qu'en dépit de l'effort financier prévu par la LPM, celle-ci « reste une loi de réparation et non pas de transformation pour faire face à un nouveau contexte stratégique » mais ils dénoncent surtout le fait que cette loi « reporte à la fin de la période de planification l'essentiel des moyens supplémentaires, créant le risque que les futurs gouvernements arbitrent en faveur d'autres priorités et ne respectent pas les engagements de la LPM »¹²¹.

Le groupe Vauban affirme que cette LPM ne serait pas sincère sur le plan budgétaire. Sa démonstration repose sur le fait que les ressources extrabudgétaires ne sont pas assurées puisqu'il manque 7 milliards sur les 13 milliards prévus. Il va jusqu'à en conclure que « la combinaison de cet optimisme immodéré et de ces risques non couverts ou insuffisamment couverts est telle que la LPM est frappée d'insincérité »¹²². De plus, il constate que la marge du ministère se réduit encore avec l'inflation. Le ministère estime l'effet de l'inflation à 30 milliards d'euros mais il a sous-estimé le taux de l'inflation en la fixant à 3% à partir de 2024 puis à 1,75% à partir de 2026. Or en 2023 l'inflation devrait atteindre, selon le Groupe Vauban 4,9% au lieu des 4,2% anticipés¹²³. Ce phénomène risque de déséquilibrer l'exécution de la LPM.

Il évalue la marge de manœuvre de cette LPM à 76 milliards d'euros. En effet les programmes en cours et les dépenses incompressibles sont estimés à 300 milliards d'euros. Il reste donc 100 milliards disponibles mais dont il faut déduire les ressources non documentées (7,4 milliards) et l'effet de l'inflation (30 milliards). Et de conclure : « La marge réelle du ministre n'est pas de 413,3, ou de 405,9 ou 400 milliards, mais seulement de 75,9

¹²¹ Institut Montaigne, 12 juillet 2023, op cit, pp.2, 4.

¹²² Le Groupe Vauban. « Loi de programmation militaire: la grande 'illusion' des 413 milliards d'euros » 2/2, in La Tribune du 23 mai 2023, pp,1 et 8.

¹²³ Ibidem, p.2.

milliards d'euros »¹²⁴. La marge de manœuvre du ministère est réduite pour affronter les charges futures comme par exemple la préparation opérationnelle à la guerre de haute intensité. Les risques sur les programmes à effet majeur ne sont pas couverts. Les besoins de financement de l'OTAN ne sont pas programmés ainsi que le soutien à l'Ukraine¹²⁵.

Le groupe de réflexion Mars affirme que la majorité vote des budgets incontestablement en hausse mais que dans la réalité « on les sous exécute en sous-main, façon Juppé dont le passage à Matignon reste l'un des plus sombre pour la défense »¹²⁶.

III.2 Les lacunes capacitaires du modèle

On s'aperçoit qu'il existe des lacunes dans un certain nombre de domaines qui affaiblissent le modèle d'« Armée 2030 ». Ces « lacunes » touchent de multiples domaines que ce soit dans le domaine des moyens, du personnel que de la gestion.

III.2.1- Les moyens

1- La défense anti aérienne (sol-air) et la lutte anti drones

La défense anti-aérienne a toujours été le parent pauvre de la défense et la guerre en Ukraine a montré l'importance prise par la défense anti aérienne des villes mais aussi des unités terrestres. L'apparition des drones sur le théâtre des opérations a aggravé la situation. On a vu dans le Rapport annexé que la LPM a prévu l'achat de missiles sol-air à courte et moyenne portée, de système anti-drones pour 5 milliards d'euros. La question qui se pose est de savoir si cet effort est suffisant pour affronter un adversaire fortement équipé en missiles et drones quand on observe l'utilisation intensive de ces systèmes dans les conflits actuels.

Les rapporteurs de la commission des affaires étrangères du Sénat, Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret montrent dans le rapport d'information sur le programme 146 « Equipement des forces » que « la lutte anti-drone (LAD) est également l'objet d'incertitudes »¹²⁷.

¹²⁴ Id Ibid, p.2

¹²⁵ Ibidem, p.3

¹²⁶ Groupe de réflexion Mars, « La loi de programmation militaire passe à côté des leçons de la guerre en Ukraine », in *La Tribune* du 19 juin 2023, p.2.

¹²⁷ Sénat, Rapport d'information sur le programme 146 « Equipement », p.9.

2- Les feux dans la profondeur

L'armée de Terre ne possède plus que 11 Lance Roquettes Unitaires (LRU)¹²⁸ depuis que la France vient d'en céder deux unités à l'Ukraine. Elle ne retrouvera son niveau de 13 unités que d'ici 2030 et 26 systèmes d'artillerie en 2035. Le rapport sénatorial demande de lancer « Une réflexion sur un éventuel allongement de portée, c'est-à-dire la capacité à lancer plusieurs types de munitions »¹²⁹. La guerre en Ukraine a montré toute l'importance des feux en profondeur. Le ministre des armées M.Lecornu a décidé de lancer un appel d'offres européen pour trouver un successeur au LRU.

Lors de son audition par la commission de la défense, le 17 octobre 2023, le Délégué général pour l'armement (DGA), Emmanuel Chiva « a insisté sur la nécessité de développer une solution souveraine au sens français et non au sens européen ». Il va lancer un partenariat d'innovation pour « challenger » plusieurs solutions compétitives¹³⁰.

3- Les avions de combat *Rafale*

Les sénateurs ont rappelé l'importance de la dissuasion dans le modèle de défense. Ils s'aperçoivent que la composante aérienne des forces de dissuasion qui repose sur les avions de combat *Rafale*, va connaître une réduction du nombre de ces appareils à 137 en 2030 au lieu de 185 prévus. A cela s'ajoute une autre contrainte pour ces appareils. C'est « qu'un certain nombre d'entre eux doivent être consacrés à la tenue, à tout instant, de la posture permanente de dissuasion nucléaire »¹³¹. Les sénateurs estiment « que 225 appareils au moins seraient probablement nécessaires pour la seule armée de l'Air, pour pouvoir assurer sereinement ses multiples missions : dissuasion, protection de l'espace aérien national, projection de forces »¹³², aussi s'inquiètent-ils de savoir s'il y aura

¹²⁸ A l'origine il s'agissait de Lance roquette multiple (LRM) mais la France a décidé de retirer du service les LRM en 2008 après avoir signé l'accord sur l'interdiction des armes à sous-munitions. Elle commande en septembre 2011, le Lance roquettes unitaires (LRU) d'une portée de 70 km et qui est doté d'une plus grande précision.

¹²⁹ Sénat, Rapport d'information N°707 du 27 juin 2023, op cit, p. 17.

¹³⁰ Laurent Lagneau, « La DGA lancera un partenariat d'innovation pour la future capacité de frappe dans la profondeur de l'armée de Terre », site OPEX360, le 18 octobre 2023.

¹³¹ ¹³¹ Sénat. Rapport d'information N°707 sur « Une LPM qui laisse de nombreux enjeux capacitaires en suspens » par Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret, enregistré le 7 juin 2023, p.14.

¹³² Sénat, Rapport N°707, op cit, p.18.

suffisamment d'avions de combat disponibles pour appuyer les forces conventionnelles en cas de conflit.

4- Le transport aérien stratégique

L'insuffisance des avions de transport a des conséquences sur l'entraînement de troupes aéroportées qui est jugée insuffisante. L'arrivée des *A400M* devrait améliorer la situation mais dans l'immédiat, la voie de l'externalisation est envisagée car si la cible était d'avoir 50 appareils *A400M* en 2030, elle a été revue à la baisse avec seulement 35 appareils. Cette situation engendre des nombreuses conséquences. Ainsi, le général Schill CEMAT indique « que les capacités de préparation opérationnelle des régiments parachutistes étaient fortement perturbées par le manque de disponibilité d'aéronefs, en citant le chiffre de 70% ». La réponse du CEMAA, le général Mille, n'est guère optimiste : « Il est difficile de garantir que nous ayons la capacité à faire sauter 100% des parachutistes de l'armée de Terre » et d'ajouter que l'avion « *A400M* n'est pas le meilleur vecteur, car il est trop lourd ». Il propose comme solution l'utilisation d'un avion de type *CASA CN235*.¹³³

L'absence d'avions de transport gros porteur est plus grave car elle limite la projection des forces françaises sur les théâtres extérieurs. Lors de l'opération Serval au Mali en janvier 2013, la France avait utilisé des avions gros porteurs *Antonov* russes d'une compagnie privée ukrainienne grâce au contrat de l'Otan SALIS (*Solution intérimaire pour le transport aérien stratégique*). Avec la guerre en Ukraine ce type de contrat n'est plus possible. Cette dépendance des armées françaises en matière de transport aérien stratégique n'est pas nouvelle. L'ex député François Cornut-Gentille avait alerté dans un rapport rendu public en mars 2017 sur la dépendance des armées française en matière de transport aérien stratégique dans lequel il rappelle les nombreux rapports publiés sur ce sujet, uniquement pour la 14^e législature (2012-2017).¹³⁴ Il constate que « Depuis trop longtemps, l'exécutif dans son ensemble a pris pour habitude d'ignorer ces travaux parlementaires ou de les réduire à des attaques politiques. C'est extrêmement dommageable. Le rôle du Parlement est précisément d'alerter sur les dysfonctionnements de l'action publique... Les parlementaires n'ont pas pour ambition d'imposer des solutions. Ceci relève de la seule responsabilité de l'exécutif.

¹³³ Laurent Lagneau, « Faute d'avions de transport disponibles, la préparation opérationnelle des troupes aéroportées reste insuffisante », site OPEX360, 6 août 2023.

¹³⁴ Voir Assemblée nationale, commission des finances, Rapport d'information N°4595 relatif au transport stratégique, 28 mars 2017. 59 p.

Mais il leur incombe de s'interroger sur les failles, de demander des explications et de s'assurer que l'outil de défense est bien organisé conformément aux objectifs assignés par le gouvernement »¹³⁵.

Le projet SATOC (*Strategic Air transport For Outsized Cargo*) a été présenté fin janvier 2023. Il est financé avec des fonds européens et il a été confié à l'Allemagne avec la participation de trois autres pays, la France, la République Tchèque et les Pays-Bas. Il doit permettre de mettre en place une capacité européenne de projection. Il s'agit d'un avion nouveau, type *Antonov AN-124* ou un *Lockheed C-5 Galaxy*, et non d'une version agrandie de l'*A400M Atlas*. Son entrée en service serait programmée entre 2035 et 2040. Le général Mille déclare son inquiétude pour l'avenir lors de son audition à la Commission de la défense le 5 octobre 2023. Il pense que ce programme est trop ambitieux. Pour cela il est nécessaire « de sensibiliser un certain nombre de pays de manière à pouvoir créer une masse suffisante. Si on n'y arrive pas, on ne pourra pas avancer dans ce domaine ». En attendant, ajoute-t-il, il faut chercher les vecteurs utilisables et il n'y en pas beaucoup¹³⁶.

5- L'hélicoptère *Tigre MK3*

En mai 2018, la ministre des armées Florence Parly avait lancé le programme *Tigre MK3* en coopération avec l'Allemagne et l'Espagne. Elle est conduite sous l'égide de l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr). Cette modernisation consiste à adapter cet appareil au contrôle de drones, à traiter ses obsolescences et intégrer une nouvelle avionique. Les premiers appareils rénovés doivent être livrés avant 2030. Le ministère de la défense allemand a confirmé le 22 juin 2023 son retrait du programme¹³⁷. La *Heer* (armée de Terre allemande), suite aux retours d'expérience de la guerre en Ukraine, met en doute « la pertinence de ces systèmes en haute intensité » et « s'interroge sur l'avenir de ces machines dont la faible disponibilité érode déjà la crédibilité. En avril 2022, seuls 9 appareils étaient en état de voler sans même évoquer leurs capacité de combat, soit une disponibilité inférieure à 20% pour des appareils récents »¹³⁸. La France et l'Espagne ont décidé de poursuivre le programme seuls.

¹³⁵ François Cornut-Gentille, Rapport d'information N°4595, op cit, p.40.

¹³⁶ Laurent Lagneau, « Selon le général Mille, on va avoir un vrai problème en matière de transport aérien stratégique », site OPEX360, 7 octobre 2023

¹³⁷ Nathan Gain, « Nexter à bord du Tigre modernisé, l'Allemagne définitivement débarquée », Forces opérations blog, 23 juin 2023

¹³⁸ Elie Tenenbaum, Léo Péria-Peigné, « *Zeitenwende : La Bundeswehr face au changement d'ère* ». IFRI, Laboratoire de recherche sur la défense, Etudes de l'IFRI, *FOCUS stratégique*, N°116, septembre 2023. p.41.

La France a décidé de rénover 42 hélicoptères *Tigre* sur les 67 en dotation au sein de l'Aviation légère de l'armée de terre (ALAT) mais le programme *Tigre MK3* a été transformé dans la LPM en version dégradée *Tigre MK2+*¹³⁹. Les hélicoptères rénovés devraient être livrés entre 2027 et 2036 et rester en service jusqu'en 2040-2045.

Il a été décidé de préparer la succession du *Tigre* au-delà de 2040. La LPM a décidé d'analyser le besoin des capacités d'attaque pour l'aérocombat à cet horizon et d'en définir les concepts d'architectures capacitaires. Dans la projet de loi de finances pour l'année 2024, il est prévu une ligne budgétaire de 30 millions d'euros pour développer le projet de « système d'attaque de l'aérocombat du futur (SAAF) ».

On se trouve confronté à deux conceptions opposées, celle de l'Allemagne qui doute de l'utilité de ce type d'armement dans le cadre de la haute intensité et pense à la remplacer par un système plus moderne tandis que la France préfère moderniser les hélicoptères en stock et préparer un nouveau système qui le remplacera.

6 - Le véhicule blindé d'aide à l'engagement (VBAE) qui doit succéder au véhicule blindé léger (VBL) ou engin du génie de combat (EGC), sont inscrits dans la LPM mais sans cibles inscrites « il sera difficile, nous dit le rapporteur du Sénat, d'en contrôler le bon déroulement »¹⁴⁰.

7- Les stocks de munitions

La LPM prévoit 16 milliards d'euros pour la consolidation des stocks de munitions. Un plan d'action sur les munitions a été élaboré ce qui donnera une visibilité aux industriels et devrait leur permettre de redimensionner leur outil de production pour répondre à l'augmentation importante des commandes.

L'urgence concerne le missile sol-air de courte portée *Mistral* dont la cadence de production était de 20 missiles par mois en 2022 et qui est passée à 30 en 2023, l'objectif étant d'arriver à 40 en 2024. Il en est de même pour le missile sol-air anti aérien et balistique de moyenne portée *Aster* qui devrait réduire ses délais de livraison à 18 mois au lieu des 40 actuellement. Enfin il y a un besoin urgent de remplacer les stocks d'obus de 155 mm des canons *Caesar*. Un site

¹³⁹ Laurent Lagneau ; « L'armée allemande va retirer du service ses hélicoptères d'attaque *Tigre* entre 2031 et 2038 » OPEX360, 14 mai 2023

¹⁴⁰ Sénat. Rapport d'information N°707 sur « Une LPM qui laisse de nombreux enjeux capacitaires en suspens » par Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret, enregistré le 7 juin 2023, p.19.

de production de poudres propulsives pour ces obus sera relocalisé à Bergerac (Dordogne) ce qui permettra d'atteindre « une capacité de 95.000 coups complets par an à partir de l'été 2025 »¹⁴¹. L'armée française ne reconstituera son stock d'armement que d'ici quelques années.

Il est à noter la reconstitution d'une filière d'armes de petit calibre n'est pas prioritaire pour le moment au ministère des armées.

8- Les poids lourds de l'armée de Terre

La question de la logistique dans le cadre d'une guerre de haute intensité est primordiale. Des flottes de camions tactiques et de poids lourds sont nécessaires pour ravitailler les troupes notamment en munitions. Or la LPM 2024-2030 ne dit rien sur le renouvellement des camions tactiques de l'armée de Terre. C'est le Sénat qui a tenu à inscrire dans le tableau capacitaire du rapport annexé du projet de LPM, la livraison de 2086 camions logistiques terrestres d'ici 2030 sur une cible totale de 9.446 exemplaires. L'exercice de grande ampleur ORION en mai dernier a montré que « la flotte de camions tactiques a éprouvé nos limites ». Il a été envisagé en attendant leurs livraisons, d'utiliser la réquisition de camions civils mais on s'est aperçu que le commissariat général aux transports avait cessé l'inventaire des véhicules des sociétés de transport à la fin des années 90. Il serait nécessaire de réactiver ce mécanisme pour connaître les véhicules dont il est possible de disposer¹⁴².

9- Le drone MALE

Le projet de drone de MALE (Moyenne Altitude Longue Endurance) *Aarok* a été présenté lors du dernier salon de l'aéronautique du Bourget. Il s'inscrit dans la catégorie du *Reaper* américain MQ-9. Il ne contiendra aucun composant d'origine américaine ce qui est atout pour l'exportation ; Le premier vol du démonstrateur devrait se dérouler dans les prochains mois. La LPM a prévu 5 milliards d'euros pour les robots. Il pourrait être intégré dans la LPM.

10- Les équipements des hôpitaux militaires

Le Service de Santé des Armées (SSA) doit faire face à une nouvelle situation qui se caractérise par une remontée en puissance

¹⁴¹ Michel Cabrol. Les armées sont à court de munitions en attendant la future loi de programmation » in *La Tribune*, 23 février 2023.

¹⁴² Laurent Lagneau, « L'armée de terre voudrait pouvoir réquisitionner à nouveau des camions civils en cas de besoin », OPEX360, 24 juillet 2023.

des forces qui doivent faire face à un engagement de haute intensité.

La Cour des Comptes explique dans un rapport que « dans l'hypothèse d'un engagement majeur, le service ne pourra honorer son contrat opérationnel au profit des forces que s'il parvient à renforcer la complémentarité de sa composante hospitalière avec le système de santé civil. En effet, les hôpitaux d'instruction des armées (HIA) ne peuvent accueillir que 48 équipes chirurgicales alors qu'il en faudrait 65 à l'horizon 2025 pour répondre aux besoins militaires »¹⁴³.

Le SSA connaît lui aussi des difficultés dans le gestion du personnel. Les conséquences sont un manque « d'attractivité et de fidélisation des personnels notamment pour certaines spécialités médicales et pour la plupart des métiers paramédicaux, les emplois non pourvus étant croissants »¹⁴⁴. Si l'on prend le nombre de postes de médecins, il passe de 1.974 médecins en effectifs réels (ER) en 2014 à 1.882 en 2022 soit une baisse de 192 médecins alors que le nombre de postes au Référentiel en organisation (REO) est de 2.125 soit un manque de 243 médecins¹⁴⁵.

La France a participé à l'Exercice *Warfighters* au printemps 2021 aux Etats-Unis avec deux brigades interarmes, soit un effectif de 15.000 hommes. « Au bout de dix jours de combat simulé, le résultat estimé faisait état de 1.700 morts et 11.000 blessés (1100 blessés par jour) soit une masse de blessés susceptible de saturer très rapidement les capacités de projection prévues pour le SSA » (p.14) La nouvelle LPM est sensée préparer le SSA à la guerre de haute intensité malgré toutes ces difficultés et lacunes.

A cela s'ajoute la nécessité pour le SSA de disposer de capacités d'évacuations sanitaires suffisantes (MEDVAC) du champ de bataille mais aussi pour les rapatriements des blessés en France. Il existe trois porte-hélicoptères amphibies *Mistral* qui possèdent un plateau technique comparable à un hôpital d'une ville de 25.000 habitants avec deux blocs opératoires, un dispositif de télé-médecine, de radiologie et un scanner, 69 lits dont 50 en soins intensifs avec possibilité d'installer 50 autres lits supplémentaires en

¹⁴³ Cour des Comptes. Quatrième Chambre. Observations définitives, « *Le service de santé des armées : une capacité à consolider* », juin 2023, p.5.

¹⁴⁴ Ainsi entre 2018 et 2022, les candidatures à l'Ecole de santé des armées ont diminués de 12% et les candidatures à l'Ecole du personnel paramédical des armées ont baissé de 54%, op cit, p.7.

¹⁴⁵ *Le Canard enchaîné* a rendu compte du malaise du SSA dans son édition du mercredi 25 octobre 2023 dans un article intitulé « L'armée française a perdu la santé » d'Odiel Benyahia-Kouider et Christophe Labbé.

cas de besoin, soit un hôpital de rôle OTAN, capables de soigner les blessés et les rapatrier. Par les transferts rapides, l'aviation dispose des avions de transport *A400M Atlas* et *A350 Phoenix* mais ces avions risquent d'être fortement sollicités et leur nombre est insuffisant.

Le Rapport d'information du Sénat sur le programme 146 « équipement des forces » estime que « le tableau capacitaire proposé dans la LPM 2024-2030 fait apparaître un recul – et même la disparition de la notion d'« Ambition 2030 » qui n'est plus désigné ainsi. Plusieurs programmes voient leurs cibles reportées à 2035, ce qui est un pari pour l'avenir, dans la mesure où il est très difficile d'anticiper l'évolution du contexte stratégique à cet horizon »¹⁴⁶.

Pour l'Institut Montaigne, ces lacunes capacitaires posent deux questions. La première est celle « de l'adaptation de notre outil industriel aux besoins des armées, non plus seulement en temps de paix ou d'intervention extérieure limitée mais également en temps de conflit armé ou de guerre de haute intensité » et la seconde qui en découle « Notre industrie de défense est-elle en mesure de monter en charge et de multiplier ses capacités de production ? »¹⁴⁷. Enfin face à ses lacunes importantes et surtout à la difficulté de les combler rapidement, les experts de l'Institut Montaigne, se demandent si nos armées sont capables de répondre aux défis de la guerre de haute intensité. Ils répondent par la négative¹⁴⁸.

III.2.2 Les ressources humaines

La baisse des effectifs de l'armée de Terre

Le « Rapport social unique »¹⁴⁹ pour l'année 2021 et publié en 2022 par le Secrétariat général pour l'administration (SGA) constate une baisse des effectifs de l'armée de Terre. Elle compte en effet 113.619 militaires en 2022, soit 1.421 de moins qu'en 2021 puisque

¹⁴⁶ Sénat, Rapport d'information N°707 sur « Une loi qui laisse de nombreux enjeux capacitaires en suspens », par M.Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret, le 7 juin 2023, p.17.

¹⁴⁷ Institut Montaigne. « Sept dilemmes majeurs de la politique de défense française », Note d'enjeux – juin 2023, p.26.

¹⁴⁸ Institut Montaigne, 12 juillet 2023, op cit, p.2.

¹⁴⁹ Ministère des armées, Secrétariat général pour l'administration, Rapport social unique 2021, le 5 juillet 2022. 278 p.

le Rapport social unique donne 115.040 emplois militaires en *équivalent temps plein travaillé* (ETPT) pour l'année 2021¹⁵⁰.

Cette baisse des effectifs inquiète le CEMAT, le général Pierre Schill. Dans une lettre adressée en juillet 2023 « aux principaux chefs » de l'armée de Terre, il explique qu'il a constaté une baisse « inhabituelle » des effectifs au début de l'année 2023 et d'ajouter qu'« en l'état actuel, les projections d'effectifs pour la fin de l'année sont mauvais ». Le déficit s'élèverait à 2.500 militaires. Il serait actuellement demandé aux militaires partants de « prolonger de quelques mois pour étaler les départs sur 2024 ». On constate le même phénomène pour la réserve opérationnelle de l'armée de terre alors que la LPM 2024-2030 prévoit de doubler leur nombre d'ici 2030 !¹⁵¹

Lors de l'audition devant les sénateurs de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées le 31 mai 2023, le général Schill déclare que « Gagner la bataille des effectifs et de la fidélisation sera primordial pour disposer d'une force opérationnelle terrestre de 77 000 soldats. La direction des ressources humaines de l'armée de Terre sera renforcée pour faire fructifier davantage notre richesse humaine. Les enjeux sont de taille. Le premier enjeu consiste à conserver notre attractivité, dynamiser le recrutement et fidéliser, en conduisant notamment des travaux ciblés sur les grilles indiciaires ». Il reconnaît « qu'il existe une vraie difficulté de recrutement et de fidélisation, avec à peine plus d'un candidat pour un poste »¹⁵². Il a par ailleurs expliqué qu'il fallait prendre en compte l'évolution de la démographie en France et notamment « la chute de la natalité qui impacte directement le volume des classes d'âge, et donc le vivier de recrutement de 14.000 jeune que l'armée accueille annuellement » et d'ajouter que la capacité opérationnelle de l'armée de Terre « dépendra demain de l'attractivité du métier des armées »¹⁵³.

¹⁵⁰ Ministère des armées. Secrétariat général des Armées, « *Rapport social Unique 2021* » publié le 5 juillet 2022, p.214.

https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/sga/Bilan_Social_2021_C10.pdf

¹⁵¹ Laurent Lagneau, « Pour l'armée de terre, il devient impératif d'utiliser tous les leviers pour enrayer la baisse des effectifs », OPEX360, 27 août 2023.

¹⁵² Sénat. Comptes rendus de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Mercredi 31 mai 2023 Projet de loi de programmation militaire. Audition du général Pierre Schill.

<https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20230529/etr.html#toc6>

¹⁵³ Laurent Lagneau, « Général Schill: L'armée de terre attire « à peine plus d'un candidat pour un poste de militaire du rang », OPEX360 du 19 septembre 2023.

Le déficit de l'armée de Terre pour la fin de l'année 2023 est évalué à environ 2.000 postes. La question est de savoir si la tendance est structurelle, à savoir si le vivier de recrutement se réduit ou si elle est conjoncturelle. On pense à un contrecoup de l'épidémie du Covid et de la guerre en Ukraine. Des mesures seront prises comme celles consistant à moduler les critères d'aptitudes médicales.¹⁵⁴ Le général Schill précise lors d'une audition devant la commission des armées de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2023 qu'« il ne s'agit pas de diminuer nos objectifs mais de les individualiser en fonction des métiers et réfléchir à la notion d'aptitude immédiate puisque nous formons nos jeunes durant un an avant de les envoyer en opération ». La recrue aura donc un an pour se mettre à niveau¹⁵⁵.

Le malaise touche aussi le corps des officiers

La question de la fidélisation des militaires que ce soit celui des engagés, des sous-officiers, mais aussi celle des officiers, se pose. Jusqu'à présent le corps des officiers échappait à ce problème. Or le Rapport du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire remis le 13 juillet dernier au président de la République, fait part des interrogations ainsi que des insatisfactions chez les officiers qui peuvent se traduire par un découragement chez certains d'entre eux¹⁵⁶. Ces interrogations concernent « tant le recrutement que la capacité à fidéliser au travers du déroulement de la carrière de l'officier, des conditions de service et des conditions de vie pour lui et sa famille. Elles traduisent enfin une attente des officiers de plus grande reconnaissance à leur égard » (p.6)

Une source du mécontentement vient des conditions de travail. Ainsi « la manque de moyens matériels et humains pour accomplir

¹⁵⁴ « On constate une baisse du nombre de candidats médicalement aptes, en raison d'un mode vie de plus en plus sédentaire et d'une surconsommation d'écrans susceptible de favoriser surpoids et myopie » Voir Laurent Lagneau, « Général Schill: l'armée de terre attire à peine plus d'un candidat pour un poste de militaire du rang », OPEX360, le 19 septembre 2023.

¹⁵⁵ Laurent Lagneau, « L'armée de Terre va revoir ses prérequis en matière de santé pour le recrutement de ses soldats », OPEX360, 11 octobre 2023

¹⁵⁶ Haut Comité d'évaluation de la condition militaire. 17^{ème} Rapport : Les officiers. Rapport thématique. Juillet 2023. 220 p.

<https://www.defense.gouv.fr/actualites-du-haut-comite-devaluation-condition-militaire/17e-rapport-thematique-du-hcecm-juillet-2023>

Voir l'article de Nicolas Barotte, « Défense: le nouveau mal-être des officiers français », in *Le Figaro* des 16-17 septembre 2023.

les missions, la persistance des difficultés dans le soutien constituent des motifs récurrents d'insatisfaction, des officiers et pèsent sur leur moral, au risque d'affecter leur motivation pour rester au sein de l'institution. Ils contribuent aussi à dissuader sous-officiers et militaires du rang de postuler pour devenir officiers » (p.8)

La question du déclassement social des officiers se pose de nouveau. Il se caractérise de plusieurs façons. La mobilité géographique est très élevée chez les officiers. La durée d'une affectation est en moyenne de 3 à 3,5 ans en 2021 selon les armes (3 ans dans l'armée de Terre, 3,5 ans dans la Marine, 3,5 ans dans l'Armée de l'Air et 3,6 ans dans la gendarmerie) (p.70). Cette sujétion affecte de plus en plus leur vie familiale : « la contrainte de la mobilité pèse d'un poids plus lourd qu'il y a quinze ans dans les tensions auxquelles les forces armées sont soumises en matière de recrutement et surtout de fidélisation ». (p.71)

Si le niveau de rémunération pour les officiers subalternes est maintenu par rapport aux autres catégories socioprofessionnelles, (p.71) il n'en est pas de même pour les officiers supérieurs et généraux dont le niveau de rémunération est inférieur à celui des fonctionnaires de catégorie A+ de la Fonction Publique d'Etat (FPE) comme par exemple le corps des commissaires de police. (p.79)

Le service de santé des armées (SSA)

La LPM précédente avait pour objectif de « stabiliser son format avant d'envisager de revoir ses effectifs à la hausse ». Or on constate une trop lente remontée en puissance de la médecine des forces. Les effectifs en médecins des forces sont de 700 et il en manquerait une centaine. De plus « plusieurs spécialités étaient sous tensions, y compris dans la composante hospitalière du SSA » .

Or le combat dans le cadre d'une guerre de haute intensité oblige le SSA « à revoir sa doctrine de soutien, puisqu'en haute intensité, le concept français de médicalisation de l'avant ne sera plus possible ». Le général Métayer, chef de la division « emploi des forces » explique que « nous avons mesuré qu'on ne pouvait pas exposer nos équipes médicales, nos médecins, sur la ligne de contact, là où le taux de perte est le plus fort ».

L'hypothèse d'une guerre de haute intensité implique de revoir le système de santé civil et militaire. Le Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SDSN), Stéphane Bouillon, a demandé lors des travaux d'élaboration de la LPM « que le ministère de la Santé prenne en charge les combattants blessés, tout en assurant la continuité des soins pour les patients civils. Le défi

est de taille » car cela implique un renforcement des stocks stratégiques de produits de santé et une cellule logistique. Il faudra revoir aussi la chaîne d'évacuation d'un flux important de blessés¹⁵⁷.

4. Le modèle de défense est-il pertinent ?

On pouvait penser que le modèle de défense adopté en 1996 cinq ans après la fin de la guerre froide, allait connaître une inflexion face au retour de la guerre de haute intensité mais il n'en a rien été. La LPM entend adapter le modèle conçu pour faire des interventions extérieures en le « durcissant » face à la nouvelle situation internationale. Mais une autre option était-elle possible ?

41- L'impossible retour à une armée de haute intensité

4.1.1 – Les conséquences de la guerre de « haute intensité »

L'option consistant à mettre en place un modèle de défense pour faire face à une guerre de haute intensité s'est posée mais elle soulève de nombreuses questions. Une étude publiée dans la revue américaine « *The US Army War College Quarterly : Parameters* » explique que dans un combat de haute intensité comme en Ukraine, une « armée pourrait perdre jusqu'à 3.600 hommes (tués ou blessés) par jour d'engagement ayant le même niveau d'intensité »¹⁵⁸. La question de la capacité des armées à reconstituer les unités se pose. D'où des interrogations sur la capacité à régénérer les unités. Le Chef d'état-major de l'armée de terre (CEMAT), le général Schill a lancé un débat notamment sur l'importance de l'estimation des pertes : « Ce chiffre interroge la résilience de notre outil de défense ainsi que sa capacité de régénération » et « pose surtout une question ancienne mais pourtant terriblement actuelle : sommes-nous collectivement prêts à un tel sacrifice ? »¹⁵⁹.

L'article de la revue américaine conclut qu'une force armée uniquement composée de soldats professionnels ne pourrait plus faire face à ce type de combats car « les besoins en troupes pour les opérations de combat à grande échelle pourraient bien nécessiter

¹⁵⁷ Laurent Lagneau, « Le Service de santé des Armées devra revoir sa doctrine pour relever le défi de la haute intensité », OPEX360, le 25 juillet 2023.

¹⁵⁸ Katie Crombe, John A.Nagi, « A Call to Action : Lessons from Ukraine for the Future Force », *The US Army War College Quarterly*, Volume 53, N°3, (2023), p.6.

¹⁵⁹ Laurent Lagneau, « Le général Schill s'interroge: « Sommes nous collectivement prêts à supporter le coût d'une guerre », OPEX360, 24 septembre 2023.

une évolution vers une conscription partielle» afin d'avoir les effectifs suffisants pour faire face à des pertes importantes.

Le retour au modèle de la guerre froide impliquerait une augmentation importante des effectifs ce qui nécessiterait le rétablissement du service militaire, qu'il soit sélectif ou universel. Mais une telle solution est-elle possible politiquement et financièrement dans la France de 2023 ?

4.1.2 - La « masse » dans les armées françaises est inexistante

L'armée française en l'état actuel n'est pas en capacité d'affronter sur la durée, une guerre de haute intensité. Trois exemples le montrent: le nombre des chars de combats chute de 1.349 chars en 1991 à 200 à l'horizon 2030. Il en sera de même pour les avions de combat qui passeront de 686 en 1991 à 225 (y compris les avions de l'aéronavale). Quant à la Marine nationale, le nombre des grands bâtiments, à savoir les frégates, porte-avions et porte-hélicoptères, passe de 41 à 19. Le nombre de frégates reste stabilisé à 15 au total.

Tableau sur l'évolution de la « masse » dans les armées françaises¹⁶⁰

	Chars de combat	Avions de combat	Grands bâtiments de surface*
1991	1349	686	41
2001	809	374	35
2021	222	254	19
Horizon 2035	200	225	19

(*) Dont 15 frégates de premier rang + 1 porte-avions+ 3 porte-hélicoptères

Or l'étude démontre qu'« une armée sans masse interdit aussi toute possibilité de régénération, comme si elle ne pouvait être employée qu'une seule fois, limitant considérablement les options de l'autorité politique et inhibant probablement ces décisions »¹⁶¹.

En effet, une forte létalité du champ de bataille provoque une attrition importante à la fois du matériel détruit ou endommagé, mais aussi du nombre de militaires tués ou blessés. Par exemple l'armée ukrainienne a perdu en un seul mois 200 chars, ce qui représente l'équivalent du parc français de chars *Leclerc*.

¹⁶⁰ Voir Rapport d'information N°707 du 7 juin 2023, op cit, p.20 ainsi que Raphaël Briant, Jean-Baptiste Florant, Michel Pesqueur, « La masse dans les armées françaises. Un défi pour la haute intensité », IFRI, *Focus stratégique* N°105, juin 2021, p.12.

¹⁶¹ Elie Tenenbaum, « Haute intensité: quels défis pour les armées françaises ? », Note de l'IFRI, juillet 2023. p.20.

Les unités subissent un tel niveau de pertes en effectifs que certaines unités sont dans l'incapacité de combattre et doivent être « reconstituées » avec de nouveaux effectifs ce qui implique la constitution de réserves.

La guerre en Ukraine montre aussi l'importance de la consommation de munitions. Ainsi l'armée russe tire entre 10 à 20.000 obus/jour tandis que l'armée ukrainienne n'en tire que 5.000/jour ce qui représentent malgré tout 150.000 obus par mois ! Or les capacités de l'industrie d'armement européenne ne sont pas dimensionnées pour un tel niveau de production d'obus et ne peut répondre à la demande. Cela a d'ailleurs eu des répercussions sur l'aide des pays européens apportée à l'armée ukrainienne.

4.2 La poursuite du modèle « polyvalent » de 1996.

Comme l'option du modèle de défense de haute intensité est impossible, il reste l'adaptation du modèle existant à l'évolution de la situation géostratégique. Mais le risque de l'exercice est de perdre sa « cohérence ».

La LPM poursuit le renforcement d'un « modèle d'Armée complet » qui a été mis en place après la fin de la guerre froide avec la grande réforme de 1996, décidée par le président J.Chirac en 1995 qui « suspend » le service national et professionnalise les armées françaises. Le modèle complet est un « modèle polyvalent » qui repose à la fois sur la dissuasion nucléaire et sur des forces conventionnelles projetables.

On constate que les ambitions opérationnelles prévues dans le modèle de 1996 se réduisent progressivement au cours des LPM successives. Ainsi le contrat opérationnel prévoit dans le Livre blanc de 1994 la projection de 50.000 hommes qui tombent à 30.000 hommes (2 divisions) en 2008 puis à 15.000 hommes (1 division + 40 avions de combat+ un groupe aéronaval) en 2013. Le même contrat est maintenu en 2023 mais il est vrai que l'on ne pouvait difficilement descendre plus bas.

Le groupe Vauban affirme que « les armées resteront échantillonnaires avec un mélange déséquilibré de matériels de nouvelle génération et de vieilles plateformes à la revalorisation lente ou réduite, sans atteindre l'épaisseur nécessaire, le tout avec des réductions temporaires de capacités et des obsolescences de plus en plus marquées dans des domaines critiques »¹⁶². Le groupe

¹⁶² Groupe Vauban, op cit, *La Tribune* du 23 mai 2023, p.8

Mars, constate pour sa part que l'« on continue comme avant, en retardant encore un peu plus certains programmes pour financer de nouvelles priorités »¹⁶³ ce qui provoque des déséquilibres et des retards.

On s'aperçoit que le modèle « *Ambition 2030* » adopté dans la LPM 2019-2025 a été repoussé à 2035 par la nouvelle LPM 2024-2030.

Ce modèle, basé sur des forces expéditionnaires, conserve des capacités sur tout le spectre de la violence. Cela lui donne une polyvalence mais au prix d'un échantillonnage des moyens conventionnels. La décision a été de faire « un renouvellement qualitatif des équipements, plutôt que sur l'acquisition de masse supplémentaire »¹⁶⁴. Mais pour Elie Tenenbaum de l'IFRI, « il ne s'agit pas tant avec ces moyens de faire la guerre – surtout pas la guerre majeure qui consomme les quantités autant que les qualités, comme on le voit en Ukraine – que de peser sur l'ordre international »¹⁶⁵.

43 – La question de l'articulation entre la dissuasion et les forces conventionnelles

Ce modèle de défense « échantillonnaire » consiste à couvrir l'ensemble du spectre de la dissuasion au conventionnel. Il a été élaboré au début de la période unipolaire à partir de 1991 par les Etats-Unis qui imposent la paix en exportant la démocratie.

Ce modèle connaît des difficultés depuis une dizaine d'années avec l'apparition du monde multipolaire qui met à mal sa « cohérence »¹⁶⁶.

Ce phénomène incite certains experts à remettre en cause ce modèle. C'est le cas du chercheur de l'IFRI, Elie Tenenbaum qui lance le débat. Il explique qu'il existe deux voies possibles pour la France : « Soit la poursuite d'une stratégie de club qui, malgré des ressources supplémentaires, ne pourra que retarder le décrochage conventionnel, ou bien l'acceptation d'une part grandissante de dépendances – y compris transatlantiques – dans ces domaines avec un réinvestissement des capacités classiques qui remettrait la France

¹⁶³ Groupe Mars, « la loi de programmation militaire passe à côté des leçons de la guerre en Ukraine » 1/2, in *La Tribune* du 19 juin 2023, p.4.

¹⁶⁴ Sénat, Rapport d'information N°707 du 7 juin 2023 sur une « LPM qui laisse de nombreux enjeux capacitaires en suspens, op cit, p.8.

¹⁶⁵ Elie Tenenbaum, « Armées françaises: les limites de la stratégie de club », IFRI, Editoriaux de l'IFRI, 26 mai 2023, p.2..

¹⁶⁶ Voir dans ce numéro l'article du général André Bourachot, « Le temps des cohérences de la défense française »

sur la voie européenne »¹⁶⁷. Cela impliquerait l'abandon de la doctrine de la souveraineté de la France et d'accepter la dépendance à l'égard de ses alliés et, fort probablement, de la dissuasion. Cette approche n'est pas nouvelle. En effet Raymond Aron dénonçait déjà « la nostalgie de l' « indépendance de papa » dans son ouvrage *Le Grand débat* publié en 1963. Il affirmait que « l'idée d'une force de dissuasion indépendante au service d'une diplomatie nationale se nourrit d'illusion... Les conceptions militaires du général de Gaulle, auxquelles aucun de nos partenaires des Six ne souscrit, lui enlèvent des cartes plutôt qu'elles ne lui en donnent. Quant à l'autonomie stratégique, au sens traditionnel du terme, c'est-à-dire la capacité de décider souverainement de la paix et de la guerre, elle n'est à échéance de quinze ans ni accessible ni souhaitable »¹⁶⁸.

La solution consisterait-elle à revenir à la doctrine décrite dans le Livre blanc de 1972 ? La dissuasion permet justement à la France d'éviter de se doter de forces conventionnelles importantes comme pendant la guerre froide. Les forces conventionnelles ont pour mission de tester les intentions de l'adversaire, donc d'engager un combat de haute intensité sur un court laps de temps, avant de passer ensuite à la dissuasion. Le Livre blanc de 1972 est explicite sur ce point : Il précise bien que « La manœuvre dissuasive exige de nos forces qu'elles aient la capacité de mener des opérations de combat classique dont la raison d'être tient à la nécessité de préserver la liberté d'action politique du Gouvernement dans le maniement de la crise ». Pour cela il est nécessaire de disposer de forces conventionnelles suffisantes pour non seulement nous opposer à une agression localisée mais aussi « nous opposer en force à une agression caractérisée. Il s'agit de contraindre l'adversaire par la vigueur de notre résistance, à recourir à une attaque dont l'intensité justifierait à l'évidence... le recours à la riposte nucléaire »¹⁶⁹. Toute la question est de déterminer le volume de forces conventionnelles nécessaire pour qu'elles puissent jouer ce rôle de test¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Elie Tenenbaum, *Ibidem*, p.5.

¹⁶⁸ Raymond Aron. *Le Grand Débat. Initiation à la stratégie atomique*. Paris, Calmann-Lévy, 1963, pp 271-272.

¹⁶⁹ *Livre blanc sur la défense nationale*, Tome 1, 1972. Avant-propos de Michel Debré, ministre d'Etat chargé de la Défense Nationale, Paris, CEDOCAR, 2^{ème} édition, 1973, p.20.

¹⁷⁰ Les forces conventionnelles étaient conséquentes puisque la Première armée destinée à intervenir sur le théâtre européen, était forte de 10 divisions, 1.340 chars de combat et 165.000 hommes en 1987. Elle pouvait être renforcée par la Force d'Action Rapide mise en place en juillet 1984, force aéromobile,

A la fin de l'année 1991 quand la décision est prise lors du sommet de Rome de l'OTAN d'adopter un modèle de défense basé sur la projection de forces, la France élabore progressivement son nouveau modèle de défense dans un système international unipolaire, sans ennemi déclaré, modèle qui sera adopté en 1996 avec la LPM portant sur les années 1997 à 2002. Ce modèle sera opérationnel au début du 21^{ème} siècle.

C'est pendant la période d'élaboration de ce modèle que le général Poirier publie en 1994 son ouvrage *La crise des fondements* qui montre la difficulté de la situation pour élaborer ce modèle de défense: « Il ne s'agit pas, cette fois, de modifier l'axiomatique des années 60 sur quelques points de détail qui n'appelleraient que des corrections marginales de notre ancienne doctrine. Mais le système international et le sous-système européen sont engagés dans une phase chaotique de leur histoire, qui sape les bases mêmes de notre stratégie » et propose alors d'adopter une « posture générale d'attente stratégique »¹⁷¹.

Nous sommes dans une période similaire depuis que nous sommes entrés dans un monde multipolaire. Il serait important de lancer une réflexion sur le futur modèle de défense capable d'apporter des réponses à cette nouvelle situation internationale faite d'incertitudes et de complexité. Cette tâche de réflexion théorique semble nécessaire si l'on veut proposer un modèle de défense « cohérent » pour le prochain quinquennat en 2027.

*

forte de 5 divisions (47.000 hommes). Dotée de 240 hélicoptères, elle pouvait intervenir plus rapidement que la Première armée et surtout être projetée au plus près des combats. Cela faisait 212.000 hommes pouvant être renforcés par des réservistes en cas de guerre.

¹⁷¹ Lucien Poirier. *La crise des fondements*, Paris, éditions Economica, 1994, p.16.

ANNEXES

1- Liste des LPM promulguées sous la Vème République au Journal Officiel de la République française (JORF)

1. Loi de programme n° 60-1305 du 8 décembre 1960 relative à certains équipements militaires. In JORF du 10 décembre 1960, p. 11076.
2. Loi de programme n° 64-1270 du 23 décembre 1964 relative à certains équipements militaires. In JORF du 24 décembre 1964, p. 1150.
3. Loi de programme n° 70-1058 du 19 novembre 1970 relative aux équipements militaires de la période 1971-1975. In JORF du 20 novembre 1970, p. 10659.
4. Loi n° 77-531 du 19 juin 1976 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982. In JORF du 20 juin 1976, p. 3699.
5. Loi n° 83-606 du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988. In JORF du 9 juillet 1983, p. 2114.
6. Loi de programmation n° 87-343 du 22 mai 1987 relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991. In JORF du 23 mai 1987, p. 5648.
7. Loi de programmation n° 90-32 du 10 janvier 1990 relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993. In JORF du 12 janvier 1990, p. 487.
- 7 bis. Projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992-1994. (Assemblée nationale, déposé le 1er juillet 1992, N°2877) Le projet de loi n'a jamais été voté et donc promulgué. Le Projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992 à 1994 (Assemblée nationale, N°2877, a été déposé le 1er juillet 1992). M. Jean-Michel Boucheron, nommé rapporteur de la commission de la défense nationale et des forces armées, a déposé son rapport, n° 2935, le 7 octobre 1992, mais le projet de loi n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.
8. Loi n° 94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000. In JORF N°145 du 24 juin 1994, p. 9095.

9. Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002. In JORF n° 153 du 3 juillet 1996, p. 9985.
10. Loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008. In JORF N° 24 du 29 janvier 2003, p.1744.
11. Loi N°2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. In JORF N°175 du 31 juillet 2009, p.12713. (Version consolidée du 2 août 2013)
12. Loi N°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. In JORF N°294 du 19 décembre 2013, p. 20570.
- 12 bis. Loi N°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense. In JORF N°173 du 29 juillet 2015, p.12873.
- 13- Loi N°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. In JORF du 14 juillet 2018/N°161, 160 p. (NOR :ARMX1800503L)
- 14- Loi N° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. In JORF N°177 du 2 août 2023. 66 p. (NOR : ARMD2305491L)

2- Références des livres blancs sur la défense et revues stratégiques

- (1) *Livre blanc sur la défense nationale* (Tome 1). Avant-propos de Michel Debré, Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale, Paris, Imprimerie Cedocar, juin 1972. 68 p.
Livre blanc sur la défense nationale (Tome 2). Avant-propos de Michel Debré, Ministre d'Etat chargé de la Défense nationale. Paris, Imprimerie Cedocar, février 1973. 105 p.
- (2) *Livre blanc sur la Défense 1994*. Préface de Edouard Balladur, Premier ministre ; Préface de François Léotard, Ministre d'Etat, ministre de la Défense. Paris, La Documentation française, mars 1994. 212 p. (Collection des Rapports officiels)
- (3) *Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc*. Préface de Nicolas Sarkozy, Président de la République. Paris, éditions Odile Jacob et La Documentation française, juin 2008. 350 p.
- (4) *Défense et Sécurité nationale. Livre Blanc. Tome 2 : Les débats*. Paris, éditions Odile Jacob et Documentation française, juin 2008. 415 p.
- (5) *Livre blanc. Défense et sécurité nationale. 2013*. Préface de François Hollande, Président de la République. Paris, La Documentation française, mai 2013. 159 p.
- (6) *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*. Préface d'Emmanuel Macron, Président de la République. Avant-propos de la Ministre des Armées, Florence Parly. Paris, DiCoD- Bureau des éditions, Octobre 2017. 109 p.
- (7) *Actualisation stratégique 2021*, Avant-propos de la ministre des armées, Ministère des armées, Paris, DiCoD – Bureau des éditions, 2021. 56 p.
- (8) *Revue nationale stratégique 2022*, Préface d'Emmanuel Macron. Paris, Premier ministre, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, novembre 2022. 60 p.

3- Les tableaux des équipements prévus par la LPM 2024-2030 publiés dans le Rapport annexé.

Tableau de l'équipement des forces terrestres

Segment capacitaire		Parc Fin 2023	Parc Fin 2030	Parc Horizon 2035
Chars de Combat	Leclerc	200	200	200
	Dont Rénovés	19	160	
Blindés	Jaguar	60	238	300
	Griffon	575	1437	1818
	Serval	189	1405	2038
	VBCI	628	628	628
	VBAE	0	180	1440
	EGC	0	5	125
	Logistique	Camions log terrestre	0	2086
Artillerie	Canons CAESAR	58	109	109
	AUF1	33		
Hélicoptères	de manœuvre TTH/ TTH FS	61	63+18	105
	Puma/Caracal/ Cougar	54	24	
	Reconnaissance Et d'attaque Tigre	67	67	
Franchissement	SYFRALL	0	8 portières 300 m	2500 m

Drones	Tactique SDT	1/5	5/28 + armement	5/28+ armement
	Munitions Téléopérées	0	1800	1800
Frappe longue Portée	LRU Lanceurs longue portée	9	13 systèmes	26 systèmes

Nota : La LPM 2019-2025 présentait des échéanciers de commandes et de livraisons. Cette nouvelle LPM 2024-2030 indique les parcs d'équipement effectivement en dotation dans les forces aux dates considérées

2- Tableau de l'équipement des forces navales

		Parc Fin 2023	Parc Fin 2030	Parc Horizon 2035
Sous-marins d'attaque (SNA)	Barracuda	2	6	6
Porte-avions	Charles de Gaulle PA-Ng	1 Etudes	1 rénové en fabrication	1 rénové Fabrication
Flotte de	Frégate 1^{er} rang	15 8 Fremm 2 FDA 5 FLF	15 8 Fremm 2 FDA 3 FDI 2 FLF	15 8 Fremm 2 FDA 5 FDI
surface	Porte hélicoptère			

	amphibie (PHA)	3	3	3 rénovés
	Patrouilleurs	17	19	19
	Frégates de surveillance	6	6 1 corvette	6 corvettes
	Bâtiments de logistique	1 BCR+ 1 BRF	3 BRF	4 BRF
Guerre des Mines	Chasseurs de mines	8	3 Bâtiments Guerre De Mines	6 BGDM
	Systemes de drones	1	6	8
	Lutte anti- mines SLAM-F	4 bâtiments support (BBPD)	3 BDPD-NG	5 BDPG-NG
Hydrographie Océanographie	Capacité hydrographique	3 bâtiments 1 bâtiment océanogra- phique	2 CHOF 1 BHO	2 CHOF + 1 complément
Maitrise des fonds marins	Capacité fonds marins	0	1 capacité moyen et grand fonds	Poursuite des incréments
Aéronavale	Avion patrouille maritime	8 Std 5 14 Std 6	18 Std 6	18 Std 6 dont 3 PATMAR
	Avion de surveillance et d'intervention	8 F50 5 F200	8 Albatros 4 F50	12 Albatros

	maritime (AVISMAR)			
	Système de drones aérien marine (SDAM)	3	10	15
	Avion de guet aérien	3 E-2C	3 E-2D	3 E-2D
	Rafale Marine	41	41	Air+Marine 225

3- Tableau de l'équipement des forces aériennes

Chasse	Rafale	100	137	Air+ Marine 225
	Mirage 2000D	36 renovés	48 renovés	-
	SCAF (INGF)	-	1 démonstrateur	-
Transport et missions	Avions ravitailleurs	12 MRTT	15 MRTT	15 MRTT
	Transport stratégique NG	3 A430	-	
	Avions de transport tactique	22 A400M	35 A400M	35 A400M
		4 C-130J	4 C-130J	4 C-130-J
		14	10	ASTAM

		C-130H	C-130H	
	Avions de surveillance et de contrôle aérien	4 Awacs	4 Awacs	AFSC
Drones	Système Male	4 système Reaper	4 Reaper 1 EuroMale	6\$ système EuroMale
Renseignement	Avion légers de surveillance et renseignement	2	3	3
	Avions renseignement et guerre électronique	-	3 Archange	3 Archange
Hélicoptères	Hélicoptères Manœuvre (HM)	36 Puma Caracal H225	32	36

4- Tableau des Capacités Interarmées

Segments capacitaires		Parc fin 2023	Parc fin 2030	Parc 2035
Espace	Renseignement EM	-	1 Céleste	1 Céleste
	Renseignement image	2 satellites CSO	2 CSO 1 IRIS	2 IRIS
	Communication	1 Satellite Syracuse IV	2 Syracuse IV	2 Syracuse IV
	Capacité action Espace (EGIDE)	-	1	1
	Opérations spatiales C4OS	-	1	1
	Radar GRAVES	1	1 NG	1 NG
Lutte anti-drone (LAD)	Serval LAD	-	12	40
	LAD Naval	3	20	25
	Système parade	6	15	15
Hélicoptère Interarmées Légers	Guépard - HIL	-	20	70

(HIL)				
Défense surface-air (DSA)	Système sol-air SAMP-T	8 Mamba	8 Sampy-T NG	12 Sampt-T NG
	DSA terrestre	-	24 Serval mistral	45 Serval Mistral
	Très courte portée naval	-	8 tourelles Mistral	15 tourelles TCP
	Très courte portée terrestre	8-10 Crotale	9 VL MICA	12 VL MICA

Le temps des cohérences de la défense française

Général André BOURACHOT (2S)

Historien militaire

Le temps de la cohérence a pris définitivement fin à partir de 1990 lorsque l'URSS a implosé pour redevenir la Russie. La disparition du pacte de Varsovie le 1^{er} juillet 1991 marque la fin des certitudes. Le temps de la cohérence de la défense française disparaissait en même temps, non pas par volonté de laisser apparaître l'incohérence à la place de la cohérence mais parce que le monde était devenu d'un coup beaucoup plus complexe - multipolaire commencera-t-on à dire à l'époque - et la réponse à tous les possibles émergents n'était plus aussi simple à élaborer. On remarquera que deux Livres blancs, celui de 1972 et celui de 1994 ont marqué le début et la fin d'une période d'une vingtaine d'années de quasi stabilité à tel point que les pouvoirs n'ont pas éprouvé le besoin d'en faire l'aggiornamento dans l'entre-deux.

Dans les années 1980, l'armée française, alors presque complètement de conscription, avait un ennemi et un seul, le pacte de Varsovie dont les armées stationnées à « une étape du tour de France » en Europe de l'Est menaçaient notre pays. Avec nos trois corps d'armée, dont deux formaient la 1^{ère} armée qui avait son PC à Strasbourg, nous devions intervenir en renfort des unités de l'Otan mises à mal par une armée rouge franchissant le rideau de fer sans préavis et déboulant par la devenue célèbre « Trouée de Fulda », une des trois voies d'invasion supposées des forces soviétiques.

1. Le modèle de défense du Livre blanc de 1972

Notre sortie de la structure militaire de l'Alliance en 1966 n'empêcha pas la signature par deux fois¹⁷² d'accords de coopération négociés avec les commandants en chef de SACEUR¹⁷³ et n'avait pas signifié que nos intérêts s'arrêtaient sur le Rhin. Le Livre blanc sur la défense de 1972, premier du genre, affirmait : « La France doit organiser sa défense aux frontières et à leurs approches contre toute agression qui la menacerait directement, et y mener une manœuvre cohérente avec sa stratégie de dissuasion nucléaire. En outre, partie du continent européen, elle entend participer à sa mesure à la défense de l'Europe en cas de crise localisée comme de menace globale »¹⁷⁴.

Le développement de notre force nucléaire stratégique¹⁷⁵ et la création d'une force nucléaire tactique s'articulaient parfaitement avec nos hypothèses d'engagement toutes commandées, comme on peut le lire, par une menace directe sur le territoire national et déclenchées à notre initiative. Les scénarios envisagés étaient relativement simples et ne laissaient que peu de place aux incertitudes.

L'armée française devait en cas de conflit :

- S'engager sur le Rhin voire à l'Est du fleuve sur décision gouvernementale et s'insérer dans le dispositif de l'Otan tout en restant sous commandement national.
- Mener le combat aux côtés des Alliés, éventuellement en retraitant vers le Rhin laquelle option paraissait la plus probable.
- Sur ordre gouvernemental, asséner une frappe nucléaire tactique par moyens aériens et terrestres à titre « d'ultime avertissement ».
- Sur ordre du Président de la République, engager la force nucléaire stratégique.

¹⁷² Accords Ailleret-Lemnitzer de 1967 puis accords Valentin-Ferber de juillet 1974, ces derniers élargissant le domaine de l'emploi des forces françaises au sein du SACEUR. Finalement, les forces françaises représenteront jusqu'à 15 % de celles de l'Alliance et sa seule réserve stratégique.

¹⁷³ *Supreme Allied Commander Europe*, toujours un Américain, dirige le commandement allié opérations de l'Alliance (ACO).

¹⁷⁴ *Livre blanc sur la défense nationale 1972*, Paris, CEDOCAR, juin 1972, p.20 (Chapitre II, §3 : La manœuvre en Europe)

¹⁷⁵ Pour mémoire : Le 14 janvier 1964, création des Forces aériennes stratégiques ; octobre 1972, arrivée des premiers Mirage III E équipés de l'arme nucléaire tactique A N 52 ; le 3^e RA, premier régiment équipé du missile à tête nucléaire tactique *Pluton*, est mis sur pied en 1973.

Là s'arrêtait la planification militaire. On entrait ensuite dans l'inconnu !

La cohérence allait jusqu'à prévoir la durée du conflit. L'armée française avait dans ses soutes de quoi mener un combat haute intensité pour un maximum de dix jours. Les zones de stationnement, les axes de progression, les chaînes logistiques et notamment le franchissement du Rhin, avaient fait l'objet de reconnaissances très détaillées périodiquement mises à jour, il existait d'ailleurs une division du Rhin dont la seule mission était d'assurer quoiqu'il arrive le franchissement du fleuve. Chaque unité était soumise à des mises en alerte inopinées avec déploiement sur zones suivant des itinéraires repérés. Elles suivaient des périodes d'entraînement du niveau division tous les ans dans les grands camps de Champagne : Mourmelon, Suippes et Mailly.

Les exercices de cadres du niveau de l'armée étaient nombreux, y compris avec l'Alliance, et de nombreux officiers se souviennent peut-être encore d'y avoir joué *Charming Juliet* ou un autre scénario. Cette pièce a été répétée des dizaines de fois sans que jamais ce *Kriegspiel* ne devienne, heureusement, réalité. Nous jouions toujours la même partition, amener l'adversaire dans une posture qui donnerait le maximum de résultats à l'emploi du feu nucléaire tactique, emploi qui devait intervenir suffisamment tôt, uniquement sur décision gouvernementale, mais avant que nos propres forces n'aient été réduites à leur plus simple expression, demande récurrente des militaires pas toujours comprise des politiques.

On remarquera la parfaite articulation entre le nucléaire et le conventionnel, articulation qui était un peu celle de l'OTAN en 1967 depuis l'adoption du concept de *Flexible Response* par l'administration Kennedy dans les années 60. En 1972, nos capacités de seconde frappe, seules à même d'être vraiment dissuasives vis-à-vis de l'URSS, commençaient seulement à exister et à devenir crédibles avec la première patrouille opérationnelle du *Redoubtable* en janvier 1972.

C'était là l'essentiel des missions de l'armée française. L'Empire dont subsistait ce qu'on appellera bientôt des « confettis », était toujours là. Le Livre blanc ne l'avait pas complètement oublié mais en avait grandement minoré l'importance.

Notre présence outre-mer, dans nos propres départements et territoires comme dans les pays auxquels nous lient des accords

d'assistance est limitée à un niveau relativement faible, suffisant pour démontrer notre détermination et assurer notamment la sécurité des points névralgiques, escales maritimes ou aériennes, bases logistiques.

Ces missions de défense étaient confiées à des forces professionnelles (Infanterie de marine et Légion) presque toutes regroupées au sein d'une division parachutiste, la 11^e DP. On ne les appelait pas encore projetables et elles intervenaient sur court préavis, le plus souvent en petit nombre, avec des moyens limités et ces interventions seront nombreuses principalement en Afrique. C'était également le vivier dans lequel on puisait pour armer les différentes missions réclamées par l'ONU, souvent des forces d'interposition (les casques bleus !), mais aussi de petits détachements d'observateurs. Un seul engagement sera plus conséquent en 1982 au Liban au sein de la Force Multinationale de Sécurité (FMS).

Pour faire bonne mesure, existait depuis 1959 une défense opérationnelle du territoire (DOT) qui n'était pas exclusivement militaire et qui, à l'origine, était plutôt orientée vers la protection sous tous ses aspects du territoire national contre l'infiltration d'éléments ennemis tels les fameux *Spetsnaz*. Non prioritaires, les forces de la DOT étaient réduites à la portion congrue en termes d'équipements.

Dans les années 1975-1985, nous atteindrons la cohérence maximale et la France possédera alors un outil efficace, réactif avec la création en juillet 1985 de la Force d'Action Rapide, capable d'intervenir rapidement sur le théâtre Centre Europe¹⁷⁶, avec deux sous ensemble dédiés l'un au centre Europe auquel on attribuait plus de 80 % des moyens et l'autre à l'outre-mer avec ce qui restait. La part du PIB consacrée à la défense restera à peu près constante, oscillant de 3,23 % en 1972 à 3,14 % en 1985. Cet outil était globalement adapté aux missions que le pouvoir pouvait lui demander. Comme dans une tragédie classique notre engagement respectait alors la règle des trois unités : unité de temps : dix jours¹⁷⁷, unité de lieux : le centre Europe, unité d'action : le combat contre l'armée rouge.

¹⁷⁶ Dans le cadre de la 5^{ème} LPM de 1984-1988 adoptée en juillet 1983.

¹⁷⁷ C'est grosso modo le délai que se donnait le Pacte de Varsovie pour atteindre le Rhin.

2. L'année 1991, un tournant pour le modèle français

Même si la date du 1^{er} juillet 1991 avec la dissolution du Pacte de Varsovie est bien un marqueur de la fin de la cohérence de l'outil de défense français, elle n'a pas été perçue ainsi à l'époque et elle n'est apparue comme telle que plus tardivement. Les pouvoirs et les opinions publiques ont mis du temps à comprendre que la menace existentielle que constituait l'armée rouge était, en fait, le principal facteur qui formait l'outil de défense. Pour de nombreuses raisons, les évolutions se feront plus lentement et les signaux qui auraient dû alerter ne furent pas immédiatement perçus.

21. L'intervention dans la guerre du Golfe (1990/1991)

Le premier signal viendra de la guerre du Golfe d'août 1990 à février 1991¹⁷⁸. Le Président Mitterrand engagea l'armée française aux côtés des Américains et des Britanniques. Si pour l'armée de l'air et la marine (cette dernière moins sollicitée au demeurant) cet engagement ne posa pas de problèmes de fond, il n'en fut pas de même pour l'armée de terre qui, conscription oblige, se trouva dans l'impossibilité de déployer une de ses grandes unités. Le système D français, bien connu, pallia la difficulté en mettant sur pied une unité constituée de bric et de broc en rameutant tous les professionnels dispersés dans les forces. Et, ainsi, on engagera une division appelée 6^e division légère blindée, en fait une division de marche, sur l'aile ouest de la coalition dans une mission de flanc-garde. Elle n'y fit pas mauvaise figure mais les conditions de sa mise sur pied ne manqueront pas de faire réfléchir beaucoup les militaires et un peu les politiques.

22. L'intervention dans les Balkans (1991/1995 puis 1999)

Le second viendra quelques mois plus tard avec l'éclatement de la république fédérative socialiste de Yougoslavie (RFSY) en 1991. L'ONU décide d'intervenir en février 1992 et met sur pied la FORPRONU (Force de Protection des Nations Unies). La France en est un important contributeur et le restera à des titres divers jusqu'aux accords de Dayton en 1995. La guerre reprendra dans les Balkans en Serbie et au Kosovo en 1999 ; l'armée française interviendra dans ces derniers pays sous la bannière de l'OTAN (essentiellement l'armée de l'air) jusqu'en juin 1999, puis sous mandat de l'ONU au sein de la KFOR, puis SFOR à partir de la même date.

¹⁷⁸ Environ 15.000 hommes dont 12.000 de l'armée de terre au sein de la division à la fin du conflit.

Les structures de l'armée française en 1991 avaient peu changé et le pouvoir politique se trouva confronté aux mêmes difficultés, à savoir l'impossibilité d'engager le contingent. Là encore on trouvera une parade en incitant les militaires appelés à signer des contrats qui en faisaient des engagés. Ils deviendront des Volontaires Service Long (VSL).

Les leçons tirées de la fin de l'URSS, du Pacte de Varsovie et des nouvelles orientations de l'OTAN, furent actées par le Président Chirac qui décida la professionnalisation des armées et la suspension du service national. La décision deviendra effective en octobre 1997. C'était faire sauter un verrou qui avait eu le grand mérite de faire réfléchir nos politiques sur les limites de nos engagements.

Dans le même temps la dissuasion avait, elle aussi, évolué. C'est en effet l'époque où la force nucléaire tactique n'est plus « d'ultime avertissement » mais devient « préstratégique ». Elle commence à s'éloigner du champ de bataille et elle en disparaîtra complètement en 1996. Les unités chargées de l'emploi seront dissoutes et le lien avec les forces conventionnelles n'existera plus. Dans le même temps, les forces stratégiques se musclent avec la mise en service (ou le renouvellement) des armes et de leurs porteurs. La doctrine d'emploi jusque-là presque uniquement « anti cités » devient beaucoup plus ouverte, l'augmentation de la portée des armes et l'amélioration de leur précision permettant un ciblage plus étendu quantitativement et qualitativement.

Enfin dernier avatar, les évolutions de l'OTAN. L'Alliance, à l'origine, avait pour but de coupler la défense de l'Atlantique à celle de l'Europe d'où l'habitude prise de la considérer comme une alliance euro atlantique dont l'ennemi naturel était le Pacte de Varsovie. Nous l'avons voulue et nous avons beaucoup fait pour sa mise sur pied. Lors de la disparition de la menace soviétique la question s'est posée : quid du devenir de cette alliance ?

Lors du Sommet de l'Alliance atlantique réuni à Rome les 7-8 novembre 1991, les Américains vont sauver l'organisation en proposant à ses alliés une politique d'intervention pour assurer la sécurité de l'Occident face aux nouvelles menaces qui vont du terrorisme au changement climatique. Cela se traduit notamment par des missions allant du maintien de la paix à l'imposition de la paix. Cette nouvelle orientation stratégique va obliger les pays européens à modifier leur modèle de défense. On passe à un

modèle de projection de forces professionnelles, à l'opposé du modèle de la guerre froide ce qui va bouleverser les systèmes de défense des Européens.

Elle est pérennisée dans les années 1990 avec notre assentiment, mais son domaine d'action n'est pas précisé autrement que sous des formulations vagues¹⁷⁹ qui ne limitent plus son rôle au centre Europe et peuvent nous conduire à participer à des engagements divers, voire à des « croisades »¹⁸⁰ que définirait la diplomatie américaine. Voici ce qu'en dit Andersson Niels¹⁸¹.

Daniel Fried, secrétaire d'État adjoint étatsunien aux Affaires européennes et eurasiennes de Barak Obama déclare le 17 avril 2007 : « L'Otan s'est transformée en une organisation transatlantique effectuant des missions globales, de portée globale, avec des partenaires globaux... Tout appartient potentiellement à la zone de l'Otan ». À cette fin, en 2006, le Comité des plans de défense de l'Otan fixe comme objectif de constituer une force de 300 000 hommes capables de mener simultanément deux opérations de grande envergure et six opérations moyennes ! L'Otan n'est plus un organisme de « défense euro atlantique », mais la force de frappe militaire du monde occidental ainsi que l'exprime le discours¹⁸² d'un haut fonctionnaire américain dans les années 2000 :

“As far as the United States is concerned, according to Deputy National Security Adviser Hadley, this understanding of the changed threats confronting NATO that were acknowledged by the Alliance in 2001 “effectively ended the in-area/out-of-area debate that had burned up so much of our time and energies throughout the 1990s. A historical line has been crossed. NATO will go to the Article V threats wherever they are.”

Et nous voilà potentiellement impliqués dans des engagements qui vont bien au-delà de ceux pour lesquels nous nous étions préparés pendant de nombreuses années.

¹⁷⁹ Se défendre contre l'axe du mal de Georges Bush

¹⁸⁰ Comme l'invasion de l'Irak en 2003 à laquelle nous avons refusé de participer.

¹⁸¹ (ibid, page 60).

¹⁸² Edward Rhodes, “Transforming the Alliance: The Bush Administration's Vision of NATO”, *Connections*, Vol. 2, No. 3 (September 2003), pp. 11-25.

3. La disparition de la cohérence du modèle

En une dizaine d'années, la cohérence a disparu. La disparition de notre meilleur ennemi a tout changé et la règle des trois unités n'en est plus une. Quand allons-nous intervenir et pour quelle durée ? Nous n'en savons rien. Où allons-nous intervenir ? Quelque part dans le vaste monde. Pour quelle action ? C'est selon, de la simple interposition au combat haute intensité ! Le champ des possibles se dilate dans le temps et dans l'espace.

Tout se passe comme si la cohérence passée avait été vécue un peu comme un carcan empêchant de s'adapter au monde nouveau, cette fameuse « mondialisation », carcan dont il fallait se débarrasser. La réflexion, si elle a eu lieu, ne fut pas conduite jusqu'au bout de sa logique. Par exemple les dépenses militaires passeront en dessous des 3 % du PIB en 1987 et descendront à la valeur de 2,38 % en 1997 or, à l'évidence, ce n'est pas moins de ressources qu'il nous fallait mais plus ! Le Livre blanc de 1994 avait semblé pourtant exprimer un début de prise de conscience quand il écrivait : « La France ne saurait s'en remettre à d'autres pour la défense de ses intérêts vitaux » ... « toutefois l'interdépendance de nos intérêts avec ceux de nos principaux partenaires ne cesse de grandir. Notre poids relatif dans le concert des États incite à rechercher les meilleures alliances et les meilleurs instruments de démultiplication de notre puissance »¹⁸³. Ce texte semblait montrer ce que l'on pourrait appeler un désir de mutualisation et voulait ouvrir la voie, une fois de plus, à la mise sur pied d'une défense européenne, miroir aux alouettes récurrent de la politique française. Ce qui a été identifié comme une Identité européenne en matière de sécurité et de défense (IESD) élaborée à grand peine au sein de l'Alliance au fil des années 1995-1998 est restée lettre morte. Pour nos partenaires européens, tant que l'OTAN existera, il n'y aura pas de défense européenne.

*

¹⁸³ *Livre Blanc sur la défense 1994*, Paris, la Documentation française, 1994. (Collection Rapport officiel), p. 23. Voir aussi Andersson Nils. *La politique militaire de la France entre défense et interventionnisme*. In: *Recherches Internationales*, n°100, 2014, p 52.

La « décohérence » permettait-elle, au moins, d'engranger les « dividendes de la paix » ? Certainement pas et notre nouvelle posture aurait dû, au contraire, peser bien davantage sur nos dépenses publiques. L'exécutif, pourtant, consciemment ou non, allait laisser les dépenses de défense s'enfoncer toujours un peu plus et passer sous la barre des 2 % du PIB en 2006 (1,85 % en 2013). Et, grosso modo, depuis, elles restent presque étales avec une lente remontée, les 2 % semblant être le nouveau Graal.

Aucune LPM ou Revue de défense n'a pu à ce jour remettre en cohérence moyens et engagements potentiels et la dernière, celle votée récemment par le Parlement en 2023, ne fera pas mieux. Nous ne reviendrons pas complètement à la cohérence des années 1980 ; il y a des retours qui ne sont plus possibles et il ne faut pas y songer. Le champ des engagements est tel qu'il nous manquera toujours quelque chose à un moment donné pour une action donnée. La question à se poser est plus abrupte : notre vision géopolitique du monde et notre volonté d'y appliquer une politique de défense correspondant à nos intérêts, sont-elles en rapport avec les moyens que nous pouvons y consacrer ? L'incohérence de nos ambitions n'est-elle pas la cause essentielle de l'incohérence de notre défense ? Le conflit ukrainien ramène certes l'attention sur les risques de conflit généralisé en Europe, théâtre où nous sommes à même de mieux jouer un rôle mais quid de l'outre-mer, de l'Asie, de l'Indopacifique et même de l'Afrique ? On peut se disputer à l'infini sur le nombre de chars, d'avions ou de bateaux, mais les observations de l'un ne seront pas plus pertinentes que celles de l'autre tant qu'on ne s'accordera pas sur les limites spatio-temporelles de nos interventions et les types d'affrontement, en fait sur une nouvelle règle des trois unités adaptée au temps présent. On se rappellera alors que l'impasse fondamentale, qui a été à la base de cette décohérence, a toujours été l'absence de ce que notre époque appelle la « soutenabilité » de nos actions. Lorsqu'elle a été jugée nécessaire, elle a dû se plier aux contraintes politiques et économiques de l'étranger. Il est plus urgent de définir ce que nous ne ferons pas plutôt que ce que nous ferons, sinon le résultat sera que l'on fera...ce que l'on pourra, comme d'habitude. C'est l'outil de défense par défaut qui est proposé depuis les années 1990 et rien ne semble indiquer que la lucidité s'imposera dans un proche avenir.

Vingt ans après dans la tête de Jacques Chirac : Pourquoi dire « non » à la guerre en Irak¹⁸⁴

Jacques ABEN

Professeur émérite à l'Université de Montpellier

Je suis mort le 26 septembre 2019, il y a bientôt 4 ans, et l'état de défunt permet de porter un regard exhaustif sur ce qu'a été sa vie, sur les erreurs que l'on a commises mais aussi sur les réussites que l'on peut compter à son actif.

Sur les erreurs, je serai bref.

Oui, je n'aurais pas dû suivre les conseils de Dominique de Villepin, secrétaire général de l'Élysée, et dissoudre l'Assemblée nationale en 1997. Cela étant, ma cohabitation avec Lionel Jospin s'est beaucoup mieux passée que celle avec François Mitterrand, même dans les domaines des affaires étrangères et de la défense. En outre, si j'ai perdu les élections de 1988 contre Mitterrand, j'ai gagné celles de 2002 contre Jospin.

Alors, erreur, pas erreur ?

Je suis plus agacé à propos du référendum sur la constitution européenne, en mai 2005. Le pire c'est que je penchais pour une approbation parlementaire, et que c'est mon entourage qui voulait

¹⁸⁴ Communication prononcée au congrès de l'Aegés, le 7 juin 2023 à Bordeaux dans le cadre du panel « *Dans la tête des décideurs* ». Le lecteur pourra être surpris, comme l'ont été certains de mes auditeurs, que j'aie osé faire parler Jacques Chirac. Pourtant il m'est apparu que c'était la manière la plus évidente, et la plus agréable pour le lecteur, de traduire ce qui a pu se passer « dans la tête de Jacques Chirac » face à l'hostilité que sa décision lui a valu ici ou là.

en appeler au peuple. Je m'en veux, parce que l'erreur de 1997 aurait dû me servir de leçon.

Si je cherche ce que j'ai fait de bien, j'ai pas mal de réponses possibles, mais je ne suis pas peu fier d'être celui qui a osé reconnaître publiquement, le 16 juillet 1995, que la France avait « commis l'irréparable et manqué à sa parole », ce honteux 16 juillet 1942. Et j'ai osé le faire, là où de Gaulle et Mitterrand avaient cru devoir s'abstenir.

Comme quoi, un homme d'État peut être guidé par des raisons morales et laisser le reste de côté.

Mais, le jour de ma mort, ce n'est pas tout cela que l'on a retenu pour résumer mon action.

Ce qui est resté de moi, lorsque je suis mort, c'est que j'avais dit « non », non à la guerre, non à Georges Bush... Et cela m'a rappelé ma jeunesse, lorsque Viatcheslav Molotov était surnommé Monsieur « Niet ».

Mais moi, c'est à la guerre seulement que j'ai dit non, même si, ce faisant, je le disais aussi à Georges Bush, et aux Etats-Unis, un proche allié.

Il est donc légitime de se demander pourquoi j'ai fait cela, au risque de mécontenter l'allié, d'encourir des représailles de sa part¹⁸⁵, et d'épargner un despote sanguinaire.

Pour répondre à cette question, je m'appuierai sur quelques autres étapes de ma vie, qui peuvent expliquer ma décision.

Ensuite, je vous parlerai de cet autre cheminement - diplomatique celui-ci - qui m'a conduit jusqu'au moment de vérité, là où il fallait dire « oui » ou « non ».

1 – Un cheminement personnel prémonitoire

D'abord je voudrais tordre le cou à une idée qui a traversé certains esprits. La guerre ne me fait pas peur.

¹⁸⁵ Ces représailles sont allées loin. Par exemple, il a été décidé que l'attaché militaire des Etats-Unis à Paris ne serait plus un général mais seulement un colonel.

Même si c'est moi qui la fais. J'ai été volontaire pour combattre en Algérie, alors qu'on voulait m'envoyer à l'état-major des forces françaises en Allemagne, au motif que j'avais des notions de russe.

Cela a été la période la plus passionnante de mon existence, parce qu'il y allait de la vie d'hommes qui étaient sous mes ordres, et donc c'est le seul moment où j'ai eu le sentiment de commander.

Et quand il a fallu se battre, je n'ai pas hésité, surtout lorsqu'il a été question d'aller secourir un groupe de combat, celui de Paul Anselin, qui était pris à partie par des fellaghas, et qui n'avait plus que six combattants survivants.

Cela m'a valu quelques désagréments avec ma hiérarchie, parce que j'étais parti sans attendre les ordres.

Mais cela m'a aussi valu une citation au feu, donc une croix de la valeur militaire.

Je n'ai pas peur de la guerre non plus, en tant que chef des armées. Je l'ai montré à propos de l'affaire du pont de Verbania, dont le contrôle aurait permis aux Serbes d'interdire le ravitaillement de Sarajevo et d'y pénétrer en force. Ils ont pris le pont par duplicité, sans respecter la parole donnée, sans respecter la morale militaire.

J'ai vécu ce moment comme un affront à l'armée française, un affront à la France qui avait la garde du pont. J'ai donc indiqué qu'il fallait changer de posture face à eux. En quelque sorte j'ai dit « non » à mon prédécesseur et à son « il ne faut pas ajouter la guerre à la guerre ».

Le pont a été repris, mais nous avons perdu deux fantassins de marine, deux marsouins. J'ai alors déclaré : « Les marsouins Amaru et Humblot sont morts pour une certaine idée de la France, une France qui refuse de s'abandonner à la fatalité et à l'irresponsabilité ».

Ces paroles étaient peut-être prophétiques de ma décision de ne pas faire la guerre à l'Irak en 2003 : je n'ai pas voulu abandonner la France ni à la fatalité, ni à l'irresponsabilité, et j'ai eu les moyens de le faire.

A ce propos, je voudrais indiquer qu'en matière d'engagement des forces armées à l'extérieur, j'ai été le président qui en a décidé le plus grand nombre, après François Mitterrand. En 2003 je n'aurais donc pas craint de déclencher une opération de plus. En revanche, je n'ai

pas voulu déclencher une opération à l'encontre des principes du droit international.

La décision que j'ai prise le 13 juin 1995, de lancer une dernière campagne d'essais nucléaires, est tout à fait assimilable à un autre « Non ». C'est d'ailleurs exactement ce que j'ai répondu, le lendemain, à un journaliste qui me demandait si j'étais prêt à réexaminer ma décision : « Non ! »

Pourtant, je savais que ma décision, et surtout sa mise en œuvre, allaient provoquer de l'hostilité contre la France, dans la rue mais aussi dans certaines chancelleries.

Mais lorsqu'il s'agit des intérêts vitaux, ou même supérieurs, de la France, il importe de savoir dire « non » et de rester « droit dans ses bottes », comme dirait mon ami Alain Juppé, face aux réactions que cela provoque.

Oui, j'ai eu une politique arabe, comme l'avait eue le général de Gaulle avant moi. Oui, j'ai eu à me commettre avec des chefs d'État, pas seulement arabes d'ailleurs, reconnus ensuite comme condamnables.

Inutile d'insister sur la Légion d'honneur de Bachar el Assad, il s'agissait simplement d'un usage diplomatique banal. Mais n'oublions pas que la Syrie a été un protectorat français, que nous avons eu des contentieux avec elle, et qu'il fallait bien tenter de revenir à une relation plus apaisée. Il est facile a posteriori de dire que j'ai eu tort.

Avec l'Irak, la coopération a commencé bien avant moi, même si ma sympathie à l'égard du Saddam des années 1970, en a permis le développement. Les industriels français, qu'il s'agisse de pétrole, d'armement ou de recherche nucléaire civile, n'ont pas eu à s'en plaindre. Et je constate que l'arrivée de François Mitterrand à la présidence n'a pas remis en cause mes choix, bien au contraire.

En définitive, cette active politique arabe m'a donné une meilleure compréhension des peuples de cette région. Si j'en crois mon conseiller diplomatique à l'Élysée, Jean-David Lévitte, j'aurais même été un « fin connaisseur » de la culture arabe. Je sais qu'il n'aurait pas dit la même chose de George Bush.

Nul doute que cela a pu compter dans ma décision, lorsque j'ai pris en considération les effets qu'aurait une guerre sur la population irakienne.

2 – Un cheminement diplomatique fatal

J'en viens maintenant à mon cheminement diplomatique. Au départ, il y a l'invasion du Koweït par l'Irak, mais surtout la réaction quasi unanime de la communauté internationale, pour arrêter une agression contre un Etat souverain.

François Mitterrand avait estimé naturel, que la France réponde à l'appel porté par la résolution 678 du Conseil de sécurité, et il avait demandé l'autorisation du Parlement.

Simple député à l'époque, j'ai voté « oui » lorsque Michel Rocard a demandé l'approbation de sa déclaration de politique au Moyen Orient, alors que mon ami Jean-Louis Debré a voté « non ».

Encore une fois, je ne suis pas hostile à la guerre, si elle est « juste », comme l'on disait autrefois.

Le Koweït a été libéré en 1991, mais l'Irak n'était pas quitte pour autant, car il était encore une menace potentielle pour la paix et la sécurité internationale.

La résolution 687, votée à l'unanimité, imposait donc à ce pays la destruction de toutes ses armes de destruction massive.

J'admets volontiers que les choses ne se sont pas passées comme le Conseil le souhaitait.

Une Commission spéciale des Nations Unies et l'Agence internationale de l'énergie atomique ont reçu mission de trouver les armes de destruction massive, et de les détruire.

Pendant 7 ans, 7000 inspecteurs se sont succédé en Irak, et ils ont trouvé très peu de choses. Mais ils gardaient le soupçon qu'une production interdite continuait hors de leur vue, et voulaient pouvoir enquêter de manière plus intrusive.

Les autorités irakiennes ont alors manifesté leur mauvaise volonté.

A deux reprises, en février et août 1998, Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies, a réussi à réduire cette mauvaise volonté et ainsi arrêté un recours à la force.

Le mécontentement qui en est résulté outre-Atlantique, m'a confirmé que là-bas on cherchait surtout un prétexte pour employer la force.

De leur côté, les Irakiens se sont plaints plus d'une fois de comportements humiliants de certains inspecteurs, et l'Onu a dû

prendre des sanctions pour partialité, ou pour rupture du devoir de confidentialité.

Comme M. Blix l'a reconnu lui-même, tout cela a pu rendre les Irakiens moins coopératifs que nous le souhaitions.

En novembre 1998, j'ai déclaré que la force pourrait être employée contre l'Irak « en cas de nouvelle rupture de sa coopération avec l'ONU ». Mais il n'était pas dans mes intentions de le faire sans autorisation du Conseil de Sécurité.

J'imagine que l'on peut m'objecter les bombardements sur la Yougoslavie, intervenus à peine 4 mois plus tard. Mais là il s'agissait d'empêcher une « catastrophe humanitaire », selon les termes du Conseil de sécurité, et pas d'en provoquer une.

Apparemment, les Américains et les Britanniques n'ont pas eu les mêmes scrupules et, le 16 décembre, ils ont déclenché l'opération Renard du Désert, en toute illégalité.

Certes, dans ma déclaration du 17, j'ai reconnu la responsabilité du président irakien, mais j'ai aussi affirmé que c'était la population irakienne qui souffrait, que les problèmes restaient à régler, et que ce n'était pas par des frappes qu'ils seraient réglés, bien sûr !

Et sur cette ligne, je peux dire que j'ai été suivi par la quasi-totalité des forces politiques françaises, notamment la « majorité plurielle », avec laquelle je cohabitais à l'époque.

L'année 1999 a vu se réaliser des propositions que j'avais formulées dès le 20 novembre 1998 : créer une commission réellement indépendante, conçue pour faire de la surveillance à long terme, afin d'empêcher le réarmement de l'Irak.

La résolution 1284 a donc créé la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies, ou Cocovinu. Surtout, elle a parallèlement réduit les contraintes imposées à l'Irak, en matière de liberté de circulation et de commerce.

Pourtant, lors du vote, la France s'est abstenue, faute d'avoir obtenu que la résolution ne laisse pas à tel ou tel État membre, la liberté discrétionnaire d'appréciation des résultats obtenus. La Russie et la Chine ont fait de même.

Comme l'a très bien dit un diplomate proche du dossier : « Le problème est toujours le même. D'un côté, Moscou et Pékin veulent

lever les sanctions, que l'Irak soit désarmé ou pas et, de l'autre, Washington refuse la levée des sanctions, que l'Irak soit désarmé ou pas... ».

Pour présider cette Cocovinu, Kofi Annan a proposé Rolf Ekéus, qui connaissait bien le problème, pour avoir été président de la Commission spéciale précédemment.

Un porte-parole du département d'Etat des Etats-Unis a salué cette proposition en affirmant que M. Ekéus, je cite, « a servi avec compétence la communauté internationale dans ses efforts pour désarmer l'Irak ».

Mais les Irakiens, qui soupçonnaient Ekéus de partialité et d'une trop grande dépendance à l'égard des services américains, ont refusé cette nomination.

Avant le vote de validation par le Conseil de Sécurité, la France, parmi d'autres, a fait connaître son hostilité à une proposition, qui était de nature à provoquer de nouveaux blocages.

Finalement, l'accord s'est fait sur Hans Blix, dont l'indépendance ne semblait pas douteuse.

Néanmoins, l'administration Bush avait compris qu'elle ne pouvait pas compter sur la France pour avaliser n'importe quelle action de sa part.

Si au début de 2002, j'avais encore des doutes sur ce que le président des Etats-Unis avait en tête, plusieurs de ses déclarations me les auraient retirés.

D'abord son discours sur l'état de l'Union du 29 janvier.

En parlant de l'axe du mal Corée du Nord-Iran-Irak il a quasiment fait des Etats-Unis un peuple élu, dernier rempart face au « mal ».

Il a récidivé le 26 mai, en disant à un journaliste, que le but de sa politique était de faire tomber le régime de Saddam Hussein.

De même, le 1er juin, il a dit aux élèves de West Point que, contre les despotes disposant d'armes de destruction massive, la seule attitude possible est l'usage préventif de la force.

Le pire est arrivé lorsqu'il m'a dit « Gog et Magog sont à l'œuvre au Proche-Orient (...) les prophéties bibliques sont sur le point de s'accomplir ».

Ne connaissant pas ce sujet, j'ai demandé l'avis d'un professeur de théologie de l'université de Lausanne, Thomas Römer. Pour lui, cette citation signifiait que le président des Etats-Unis se sentait investi de la mission de défendre le monde occidental, soutien d'Israël, contre une armée islamiste fondamentaliste.

Il était donc de plus en plus évident que les Etats-Unis se préparaient à attaquer l'Irak, quoi qu'il arrive.

Malheureusement, Saddam Hussein les a aidés, en jouant au chat et à la souris avec les obligations que lui imposaient les résolutions du Conseil de Sécurité.

La première tâche, si l'on voulait la paix, était de convaincre Saddam de coopérer. Pour cela la France a obtenu le soutien de la Ligue arabe.

Finalement, par une lettre en date du 17 septembre, l'Irak a accepté une reprise des inspections. Notre réaction, exprimée par Dominique de Villepin, a été de les « prendre au mot ».

Dans le même temps, des manifestations contre la guerre avaient lieu un peu partout, et aussi bien à Londres et Washington, qu'à Paris ou Berlin.

Décidément, nos alliés anglo-saxons ne jouaient pas sur du velours.

Comme par hasard, c'est le moment qu'a choisi Tony Blair, pour faire état d'un rapport du renseignement britannique, soutenant que Saddam Hussein accumulerait des stocks d'armes biologiques et chimiques et qu'il serait « disposé à les utiliser ».

Même si la prudence était de mise, il devenait très difficile de s'opposer à la discussion d'un projet de résolution instaurant un régime d'inspection plus strict.

Les Américains ont lancé les consultations préalables aussitôt. Mais ils ont reçu un accueil d'autant moins enthousiaste, que, parallèlement, ils déployaient des forces autour de l'Irak.

Le projet de résolution américano-britannique a finalement été diffusé le 28 septembre. Il ouvrait une procédure automatique permettant à tout État membre d'employer la force contre l'Irak, s'il constatait officiellement une violation flagrante de ses obligations.

Évidemment, j'ai fait connaître aussitôt mon total désaccord avec un système automatique. J'ai proposé que ce soit la Cocovinu ou l'Aiea qui ait la charge du constat, et que son rapport déclenche aussitôt une réunion du Conseil de sécurité pour en délibérer.

Le 17 octobre, j'avais gain de cause, les Américains acceptaient mon point de vue.

Sur ces bases, une version de compromis a été trouvée, qui est devenue la résolution 1441.

Pour que cette résolution conduise à une guerre juste, encore fallait-il apporter une preuve indubitable de la duplicité des Irakiens, et de l'inefficacité des inspections, pour obtenir un désarmement certain de l'Irak.

Nos amis américains et britanniques s'y sont essayés, avec des fortunes diverses, comme lorsque Colin Powell a cité des liens entre Saddam Hussein et Al Quaïda, et que la CIA et le FBI ont nié leur existence.

Pour la France, même s'il fallait une pression continue sur les autorités irakiennes, même si des incertitudes demeuraient, les inspections donnaient des résultats. Il fallait donc leur donner toutes les chances de réussir, seul moyen de ne pas jeter le chaos sur l'Irak, et de déstabiliser tout le Moyen Orient.

Par la voix de Dominique de Villepin, qui a été entendue dans le monde entier, j'ai affirmé notre hostilité à la guerre, tant que tous les autres moyens n'auraient pas été épuisés.

Et quand, face à l'obstination de Georges Bush, de Tony Blair, et même de José Maria Aznar, il m'a fallu prendre mes responsabilités, une fois de plus dans une longue vie, je les ai prises, et j'ai dit « non ».



Le sous-lieutenant Chirac affecté au 6^e régiment de Chasseurs d'Afrique, à Souk-el-Arba, près de la frontière marocaine.

Bibliographie

aisp.fr/une-journee-pas-comme-les-autres-a-sarajevo/
assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=9865&lang=fr
globalpolicyjournal.com/blog/17/03/2023/hans-blix-search-weapons-mass-destruction

Baqué Raphaëlle, En 2002, le non à la guerre en Irak de Jacques Chirac, *Le Monde*, 26 septembre 2019.

Barah Mikail, Chirac et le monde arabe : la fin d'un mythe, *Middle East Eye*, 27 septembre 2019

clio-texte.clionautes.org/discours-etat-union-bush-2002.html

Chirac Jacques, Déclaration après le déclenchement de l'opération Renard du désert, 17 décembre 1998, dailymotion.com/video/xfd135

Chirac Jacques, Déclaration du 18 mars 2003, vie-publique.fr/discours/136374-declaration-de-m-jacques-chirac-president-de-la-republique-sur-lulti

Cohen Samy, La diplomatie française dans la cohabitation, *Esprit*, No. 264 (6) juin 2000, pp. 45-60

Conseil d'État, Assemblée, 29 septembre 1995, Association Greenpeace France, requête numéro 171277, rec. p. 347, *Revue générale du droit*, 1995, numéro 10052 (www.revuegeneraledudroit.eu/?p=10052)

francetvinfo.fr/monde/moyen-orient/en-irak-les-inspecteurs-de-l-onu-et-de-l-aiea-avaient-raison_3070931.html

francetvinfo.fr/politique/jacques-chirac/avec-le-proche-orient-chirac-a-renoue-avec-la-politique-arabe-de-de-gaulle_3633041.html
georgewbush-

whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html

ina.fr/ina-eclaire-actu/video/2250965001/declaration-du-president-de-la-republique-monsieur-jacques-chirac

ina.fr/ina-eclaire-actu/video/2257663001/declaration-du-president-de-la-republique-francaise-monsieur-jacque-chirac

ina.fr/ina-eclaire-actu/video/2257663001/declaration-du-president-de-la-republique-francaise-monsieur-jacque-chirac

ina.fr/ina-eclaire-actu/video/2257663001/declaration-du-president-de-la-republique-francaise-monsieur-jacque-chirac

Isabelle Feuerstoss, Quelques éclairages sur les relations franco-syriennes *Les Cahiers de l'Orient*, 2014/4 (N° 116), pages 95 à 108

lemonde.fr/archives/article/2002/11/22/des-avions-espions-americaains-et-francais-pour-la-mission-blix_4248915_1819218.html

lexpress.fr/politique/chirac-bush-et-l-apocalypse_746203.html

letemps.ch/monde/europe/jeandavid-levitte-chirac-dit-non-guerre-irak-connaît-peuples

letemps.ch/monde/europe/jeandavid-levitte-chirac-dit-non-guerre-irak-connaît-peuples

Ploquin Jean-Christophe, Un doute gênant sur les armes de destruction massive, cairn.info/revue-confluences-mediterranee-2004-2-page-129.htm

presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-president-jacques-chirac-france-paris-france-0

Redonnet Jean-Claude, Irak, une chronologie britannique, *Outre-Terre*, 2006/1 (no 14), p. 133-138. cairn.info/revue-outre-terre1-2006-1-page-133.htm

politiqueinternationale.com/revue/n96/article/george-bush-et-laxe-du-mal

Tréan Claire, Diplomatie, la France reprend des couleurs, *Le Monde*, 13 novembre 2002

Villepin Dominique de, Discours du 24 février 2003, lefigaro.fr/politique/le-scan/2014/04/08/25001-20140408ARTFIG00066-le-discours-de-villepin-sur-l-irak-a-l-onu.php

lefigaro.fr/politique/le-scan/2014/04/08/25001-20140408ARTFIG00066-le-discours-de-villepin-sur-l-irak-a-l-onu.php

NOTES DE LECTURE

André Bourachot. *Le général Revers. De Vichy à l'affaire des généraux de 1950*. Préface de Max Schiavon. Paris, Bernard Giovannangeli Editeur, 2023. 269 p.

Nous avons rendu compte à plusieurs reprises de plusieurs ouvrages¹⁸⁶ du général André Bourachot qui nous livre cette année une biographie du général Georges Revers (1891-1974), un général au profil atypique. En effet il présente un profil plus d'organisateur, de politique, d'homme de réseaux, que celui du militaire « classique » tel que nous pouvons le concevoir. Il est surtout connu dans le grand public pour son implication dans « l'affaire des généraux », une des affaires qui ont entaché la IV^{ème} République. L'auteur a utilisé de nombreuses archives au Service historique de la défense (SHD), notamment les 13 cartons du fonds du général Revers mais aussi les archives de la police générale et de la police judiciaire, du secrétariat général du gouvernement, de l'Assemblée nationale ainsi que de la loge « les inséparables » du GODF. La presse de l'époque a aussi été utilisée sans compter la littérature de l'époque.

La carrière militaire du général Revers se déroule en trois grandes phases qui sont suivies par une phase « civile » de 25 ans où il décide de se lancer dans le commerce mais à chaque fois ses associés vont l'entraîner dans des ennuis judiciaires ce qui va jeter encore plus le discrédit sur sa personne.

La première phase militaire (1912 - 1940) (chapitres 1, 2)

Le général Georges Marie Joseph Revers naît le 30 juillet 1891 d'un père fonctionnaire des PTT. Il a entamé des études supérieures scientifiques tout en travaillant aux PTT comme surnuméraire lorsqu'il s'engage comme soldat de 2^e classe dans l'artillerie le 9 octobre 1912 à l'âge de 21 ans. Il n'a pas choisi la voie royale pour devenir officier. En juillet 1913 il est reçu à l'école de formation des officiers d'artillerie de réserve. Il est nommé sous-lieutenant de

¹⁸⁶ Nous avons publié notamment les notes de lectures concernant les ouvrages « *De Sedan à Sedan. Une histoire de l'armée française. Tome 1 (1870-1918)*, 2011 (voir D&S N°31- Printemps 2011) et le *Tome II (1919-1940)*, 2012. (Voir D&S N°34 Hiver 2013) puis « *République, armée et Franc-Maçonnerie* », 2019. (Voir D&S N°43 printemps 2019) et l'ouvrage publié avec Henri Ortholan, « *Les épurations de l'armée française (1940-1966). Le conflit de devoir de l'officier* », 2021. (Voir D&S N°45 – Printemps 2021)

réserve le 1^{er} avril 1914. Il passe le début de la guerre au dépôt du 10^e RAP à Toulon pour rejoindre en mai 1915 la 1^{re} batterie des canonnières fluviales jusqu'en 1918. A noter que Revers a été « un des rares terriens à avoir un commandement au sein d'une unité essentiellement marine ». C'est dans ce cadre qu'il rencontrera le futur amiral Darlan. Il est nommé lieutenant de réserve le 6 mai 1916. Il fera plusieurs demandes de titularisation au grade de lieutenant d'active dont la dernière en date, celle du 6 mars 1917, sera acceptée. Il est nommé capitaine à titre temporaire le 19 octobre 1918.

Le capitaine Revers ne sort donc pas d'une grande école militaire : Saint-Cyr ou Polytechnique. Bien au contraire « il est rentré dans l'armée par la petite porte et même la très petite porte ». Il est considéré comme « un ancien officier de réserve ». Enfin un paradoxe supplémentaire, il est plus connu dans la marine comme technicien que dans l'armée de Terre. (p.25)

Il suit après la guerre de 14-18, l'école supérieure de guerre (1927-1928). En janvier 1935 il entre au cabinet du ministre de la Guerre, le général Maurin puis est nommé en juin 1936 comme professeur à l'ESG. Il est colonel en mars 1939 et désigné le 11 mars 1940 comme commandant de l'artillerie de la 7^{ème} division d'infanterie nord-africaine jusqu'à l'armistice du 22 juin 1940.

La seconde phase militaire (juin 1940 à janvier 1946) (chapitres III à VII)

Revers est affecté au Maroc le 18 juillet 1940 comme adjoint au commandant la subdivision de Casablanca mais il demande une affectation en France et quitte son commandement le 30 juillet 1940 pour prendre celui du 43^{ème} régiment d'artillerie reconstitué à Clermont-Ferrand et retrouve le général de Lattre commandant la 14^e DI. Le 1^{er} novembre, il devient le chef d'état-major du général Requin, commandant le 2^{ème} groupe de divisions militaires.

L'amiral Darlan devient ministre de la défense en août 1941 jusqu'en avril 1942 où il est nommé Commandant en chef des forces militaires. C'est Darlan qui fait venir Revers à son Cabinet en tant que sous-chef d'état-major de la défense nationale. La collaboration avec Darlan dure jusqu'à son départ pour l'AFN en novembre 1942. Revers aurait fait comprendre à Darlan, l'évolution de la guerre au profit des alliés qui ne croit plus alors en une victoire de l'Allemagne.

Revers cherche à réorganiser l'armée de l'armistice pour en faire un instrument opérationnel. Il sort une note en mars 1941 sur « *l'Armée moderne* » et présente son projet de réorganisation le 1^{er} décembre 1941. C'est une armée de professionnels dont il compte

rajeunir l'encadrement en créant une école des cadres sur le modèle proposé par le général de Lattre.

Darlan a aussi chargé Revers de la direction des services de renseignement à la place du colonel Rivet. Son objectif était d'éviter la suppression de ces services à la demande des Allemands.

La troisième phase militaire (juin 1946 à 1950) (chapitres VIII à X)

1- Le refondateur de l'armée de Terre

Le général Revers sera le « refondateur » de l'armée de Terre et il fera preuve d'un talent d'organisateur dans cette mission importante consistant à mettre en place une armée moderne et efficace. Tout est en effet à construire.

Le général Revers est nommé chef d'état-major de l'armée de Terre le 16 février 1946 et passe au grade de général de corps d'armée le 20 février 1946. Il devient chef d'état-major général de l'armée de Terre le 11 mars 1947 jusqu'en 1950 où il devient général d'armée. C'est une promotion particulièrement rapide. Pourtant son passage à l'armée de Vichy, son rôle dans l'ORA puis son attachement au général Giraud, n'étaient pas fait pour le servir.

La mission du général de Lattre, inspecteur général, est de commander les armées lors des opérations tandis que celle du général Revers est de préparer l'armée de Terre à la guerre.

Il lui fallait pour cela remettre de l'ordre dans l'armée et lui donner plus d'efficacité. Il consulte beaucoup de civils et de militaires, organise de nombreuses visites et inspections dans les unités en province.

Il est confronté à une multitude de problèmes qu'il doit résoudre comme celui des effectifs, des structures, de l'instruction, des écoles, des camps légers ce qui provoque une polémique avec le général de Lattre, le maintien de l'ordre dans le cadre des grèves insurrectionnelles, les conséquences du début de la guerre froide et de la défense de l'Europe et enfin la guerre d'Indochine.

La première tâche du général Revers est de refaire l'unité de l'armée française ce qui est un exercice délicat. En effet il faut organiser « l'amalgame » des militaires venus de d'horizons très différents : les anciens prisonniers de guerre en Allemagne, les forces françaises libres gaullistes, l'armée d'Afrique, les non résistants de Vichy et les résistants FFI. Cette réforme est d'autant plus complexe qu'elle se fait dans le cadre d'une réduction des effectifs des armées françaises. Revers écrit à ce sujet « Tout est à refaire dans notre armée qui a terriblement vieilli ». Il est favorable à l'intégration des FFI mais ne

veut pas pour autant changer l'armée traditionnelle comme le voudrait le PCF.

Trois lois de dégageant des cadres de 1945, 1946 et 1947 font passer le nombre des officiers de 44.000 en 1946 à 27.000 au 1^{er} janvier 1947. Il n'obtiendra pas satisfaction du gouvernement concernant son projet de revalorisation des soldes des officiers et sous-officiers ce qui provoquera leur déclassement dans la fonction publique.

Il se pose la question de la formation des officiers et sous-officiers. Une polémique va s'ouvrir avec le général de Lattre qui a conçu le concept de camps légers. Ainsi l'école de Saint Cyr est recréée dans cet esprit à Coëtquidan en Bretagne à 300 km de Paris. Revers ne réussit pas à rapatrier l'école spéciale militaire sur son site d'origine à Saint-Cyr près de Paris. Il obtiendra en 1948 le rétablissement de la tenue traditionnelle du saint-cyrien ainsi que des « traditions » de l'école. Il relèvera le niveau du concours et tentera de privilégier la filière scientifique.

Il s'occupe aussi de l'enseignement militaire supérieur en rétablissant l'École de Guerre et le Centre des Hautes Études Militaires (CHEM) pour la formation des colonels.

La conception des « camps légers » du général de Lattre réside dans la formation des cadres dans des camps situés à la campagne pour éviter les routines de la caserne. A la fin de l'année 1946, il aura été construit 51 camps légers en métropole et 34 en AFN. Mais des généraux se plaignent de ce modèle en dénonçant le fait « que l'on forme plus des scouts en uniformes militaires que des combattants en treillis. On use et abuse des veillées » (p.168) tandis que la formation commune de base du combattant est inexistante.

Le général de Lattre va protester et reçoit une « mission permanente pour l'instruction générale de l'armée » ce qui entraîne des conflits avec le général Revers. Ce dernier lui adresse une lettre le 27 mai 1947 pour expliquer qu'il est « le seul responsable des ordres qui sortent de l'état-major général » mais de Lattre continuera à interférer dans son travail. Le général Revers dénonce dans ses rapports que si l'on « soigne la tenue et le maniement d'armes... nous allons à une armée d'opérettes sans aptitude à tenir campagne ! » et de dénoncer le coût des projets de Lattre qui avait été chiffré à 700 millions à l'origine mais dont il faut ajouter quelques centaines d'autres lors de la réalisation.

Ce différend n'a pas été tranché par les responsables politiques, Paul Coste-Floret, (MRP) (Cabinet Ramadier) ministre de la Guerre puis son successeur Pierre-Henri Teitgen (MRP) (Cabinet Ramadier remanié puis Cabinet Robert Schuman)

Il est confronté à la question de l'emploi de l'armée pour le maintien de l'ordre dans le cadre de grèves d'avril 1947 à 1948, dont certaines sont insurrectionnelles, notamment dans les houillères du Nord en octobre 1948.

Il augmente les unités de transport qui passent de 3 à 8 groupes et passe commande de camions Ford ce qui permettra de transporter les Parisiens privés de transports urbains et met en place un réseau de communication par radio-téléphone indépendant des P.T.T. Il installe l'équivalent actuel d'une cellule de crise au ministère de la défense. Il reçoit l'autorisation d'utiliser les ressources des trois armées le 4 décembre 1947 et demande le rappel de deux contingents et demi pour avoir les réserves nécessaires. La demande sera avalisée par le gouvernement Schumann, Revers ayant signé illégalement la décision, à cause de la vacance du pouvoir après la démission du gouvernement Ramadier.

Pour le général Revers ces troubles sociaux s'inscrivent dans la guerre froide ; (p.175)

Le général Revers, nous dit André Bourachot, « va se mêler incontestablement de politique » en prenant contact avec les Américains, notamment les attachés militaires à Paris en défendant la nécessité d'un appui américain pour protéger l'Europe. C'est incontestablement un « atlantiste » dès le début de la guerre froide.

Il se pose la question du réarmement de l'Allemagne dans le cadre de la défense de l'Europe. Les Français y sont opposés. Le général Revers est envoyé aux Etats-Unis du 22 mars au 19 avril 1949 en mission d'information. Il va rester trois semaines aux Etats-Unis et au Canada où il consultera, comme à son habitude, les principaux chefs militaires américains (Bradley, Gruenther, Lemnitzer, Wedemeyer) et des personnalités civiles et politiques. Il fera aussi des visites de bases militaires et d'usines d'armement.

Il rédige un document le 28 mars 1949 « Conceptions stratégiques d'ensemble » qui est un plaidoyer « pour la sauvegarde de l'Europe occidentale face à la menace soviétique ». (p.179) Le général Revers continuera à suivre la création de l'OTAN, après avoir quitté l'armée.

2- L'affaire des généraux

Le général Revers se trouve mêlé, à ce que l'on a appelé « l'Affaire des généraux » ce qui lui vaudra son éviction de son poste de Chef d'Etat-Major Général des forces armées le 10 décembre 1949 puis sa mise à la retraite d'office en juin 1950.

L'affaire est traitée en deux chapitres : Tout d'abord « la mission de Revers en Indochine » (chapitre IX) suivie de « La divulgation du rapport, l'affaire » (chapitre X).

Le général Revers est chargé le 3 mai 1949 par le président du Conseil Henri Queuille, Paul Ramadier, ministre de la défense et Paul Coste-Floret, ministre de la France d'Outre-mer « d'inspecter les forces armées (terre-air-marine) françaises en Extrême-Orient ». Il ne connaît rien à l'Indochine mais il va appliquer la même méthode qu'aux Etats-Unis.

La mission débute le 13 mai 1949. Outre les principaux chefs militaires des trois armées et des services, les commandants sur le terrain, il rencontre aussi des diplomates, des personnalités civiles, religieuses, ce qui représente environ 80 personnes. Lors de son voyage de retour, il s'arrête à Rome où il est reçu le 19 juin en audience privée par le pape Pie XII et rencontre le lendemain le ministre de la guerre italien.

Le général Revers remet son rapport classé « très secret » le 29 juin 1949. Malgré ce haut niveau de classification, il en fait tirer 50 exemplaires qu'il diffuse largement les 5 juillet (16 exemplaires) puis le 6 juillet (20 exemplaires) Il en garde 3 exemplaires pour son cabinet et il lui en reste 11 non distribués. Il a largement arrosé les gouvernants et les parlementaires. « Il ne pouvait cependant pas ignorer les risques encourus » remarque l'auteur.

Le Rapport comprend le rapport lui-même, composé du rapport « politique » et du rapport « militaire », de 5 appendices, 18 annexes et 6 pièces jointes. La partie la plus importante est constituée des « conclusions de la mission exécutée en Indochine par le général Revers ». L'auteur estime que le rapport du général Revers est une synthèse de qualité. « Les informations qu'il apporte et la mise en perspective des solutions proposées en font un instrument de conduite du conflit qui aurait pu éviter bien des catastrophes à cette IV^e République chancelante ». (p.190) On regrette de ne pas avoir en annexe des extraits de ce rapport et notamment sur les solutions proposées par le général Revers.

Le 17 septembre une bagarre éclate entre deux vietnamiens et un soldat français sur la plateforme d'un autobus. La police découvre le rapport très secret du général Revers dans la sacoche d'un des vietnamiens. Il est interrogé par la DST et finalement « les enquêteurs arrivent à la délégation du Viet Nam à Paris, où ils saisissent trente-huit exemplaires ronéotypés dans le bureau d'un dénommé Huang Van Co » qui explique que ce rapport lui a été remis par un certain Roger Peyré. Ce dernier interrogé du 22 au 23 septembre avoue qu'il aurait obtenu le rapport directement du général Mast le 19 juillet mais surtout ajoute que le fameux Huang Van Co lui aurait aussi remis de l'argent en liquide pour le distribuer aux généraux Revers, Mast et à Le Troquer dans le but de

« faciliter la nomination du général Mast comme haut-commissaire et commandant des troupes en Indochine ». (p 194)

A la suite de deux réunions le 22 septembre entre le président du Conseil Henri Queuille, le ministre de l'intérieur Jules Moch, et le ministre de la défense nationale, Paul Ramadier. Ce dernier décide « qu'il n'y a pas lieu d'aller plus loin car, fait-il remarquer, le rapport contient deux parties, une politique et l'autre militaire, et seule la partie politique a été dévoilée ». Le 23 septembre le juge Missoffe est obligé de rendre une ordonnance de non-lieu puisqu'il n'y a pas eu violation du secret militaire. L'affaire paraît close pour le pouvoir politique d'autant plus que les généraux Revers et Mast ont juré à Ramadier n'avoir jamais reçu d'argent contrairement aux affirmations de Peyré.

L'auteur nous brosse les portraits des principaux protagonistes de l'affaire qui ont pour caractéristiques de s'être connus en Tunisie pendant la guerre, à savoir Roger Peyré, Albert Bouzanquet, Joseph Costa, le commandant Légli et le général Mast nommé résident général en Tunisie de février 1943 à 1947. En 1949 il est directeur de l'IHEDN à Paris et partira à la retraite le 7 janvier 1950. Les protagonistes sont issus de la résistance où l'on trouve des socialistes et des francs-maçons.

Roger Peyré, quitte la France le 30 novembre pour aller se réfugier au Brésil. C'est la presse qui relance l'affaire. D'autant plus que l'opposition, notamment des membres du RPF accusent « les socialistes d'avoir communiqué le rapport Revers aux Anglais et aux Américains » et mettent en cause Paul Ramadier, ministre de la défense. L'affaire devient politique. Le nouveau gouvernement Bidault (27 octobre 1949) décide la création d'une commission d'enquête parlementaire.

« Le scandale est sur la place publique »

La commission d'enquête commence ses travaux le 1^{er} février 1950 et adopte le 28 mars les conclusions du pré-rapport du député MRP Roger Duveau et le 31 mars celui du député Eugène Delahoutre, lui aussi MRP. Elle cesse de fonctionner en novembre 1950.

L'auteur nous résume les débats finalement confus de cette commission. C'est nous dit-il « un déballage de ragots, d'insinuations, de demi-vérités et de vrais mensonges qui ne cherche pas à établir une vérité mais dont l'unique but est de stigmatiser l'adversaire politique » (p.204) ce qui provoque de nouvelles fuites dans la presse comme des interrogatoires de police, ou les correspondances échangées entre les différentes parties. Finalement l'identification de ou des auteurs des fuites est passée au second plan.

Des révélations sont faites par la publication de la correspondance entre le général Revers et Roger Peyré qui montre « une grande proximité des deux hommes et, même, une certaine dépendance de Revers vis-à-vis de Peyré, dépendance que la commission ne manquera pas de stigmatiser et de déclarer avilissante pour le chef d'état-major ». (p.205) Le général Revers est auditionné les 16 et 17 février 1950 par la commission. Il accuse le responsable de la DST Roger Wybot, ancien du BCRA, d'avoir orienté l'enquête afin de compromettre des personnalités qui pourraient devenir gênantes. « Ces accusations nous dit l'auteur, ne convainquent pas et paraissent émanées d'un esprit sur ses gardes enclin à ériger en machination les dysfonctionnements des services » (p.206) Concernant son appartenance à la franc-maçonnerie, le général Revers déclare qu'il avait quitté l'obédience du GODF en 1922. Le directeur de la DST est persuadé, lui, de la culpabilité des généraux Revers et Mast. Il a remis deux rapports, le premier de 151 pages en décembre 1949 et un second le 15 avril 1950 sur la livraison du rapport Revers.

« Finalement, conclut l'auteur, cette commission fut un grand coup d'épée dans l'eau et n'apporta rien de vraiment éclairant sur la façon dont le rapport du général Revers s'était retrouvé aux mains de tant de gens qui n'avaient pas à en connaître » (p.210)

Cette affaire a mis fin à la carrière militaire du général Revers. Un premier décret, celui du 10 décembre 1949 met fin à ses fonctions de chef d'état-major général des forces armées puis un second celui du 21 juin 1950 le met à la retraite d'office à l'âge de 59 ans.

Cette affaire provoque un sentiment de malaise car on ne sait toujours pas si les généraux Revers et Mast sont coupables et, si oui, de quoi. Depuis, la lumière ne sera jamais faite sur cette affaire. L'auteur nous livre dans le chapitre XI « l'affaire après l'affaire » les différentes explications et interprétations apportées par l'historienne Georgette Elgey, Lucien Bodard ou Roger Faligot et Pascal Krop. On apprend que Roger Peyré a été envoyé au Brésil par le SDECE pour l'empêcher de trop « parler » à la presse. Il décèdera en Bolivie en 1988.

La période civile (1960- 1993) (chapitre XII)

Une fois revenu à la vie civile en 1950, le général Revers se lance dans les affaires ce qui lui vaudra de nouveaux déboires judiciaires. Il adresse deux pourvois au Conseil d'Etat pour annuler les deux décrets de décembre 1949 puis de juin 1950. Il faudra attendre le 13 mars 1962 pour que le Conseil d'Etat annule les deux décrets. Le Conseil ne s'est pas prononcé sur le fond de l'affaire mais uniquement sur la procédure. Il est replacé alors en 2^{ème} section et

« c'est une sorte de réparation, morale qui vient bien tard » (p.226). Le 27 mai 1973 il demande au ministre sa mise à la retraite définitive pour convenance personnelle.

Comme il n'a pas trouvé un poste d'administrateur d'une grande société à cause de l'affaire des fuites, il choisit dans un premier temps de créer une société conseil et fait des conférences sur la guerre d'Indochine puis le général Revers décide de se lancer dans « les affaires » dès 1952 en créant une première société commerciale. C'est alors que les ennuis vont commencer.

L'auteur se demande « Comment cet homme à l'intelligence brillante, méfiant par expérience... a-t-il pu se lier, on devrait presque dire s'accoquiner, avec des individus pour certains peu recommandables et au passé douteux » (p.240). Il est vrai que l'époque est celle des relations issues des réseaux de la résistance. L'auteur nous donne un exemple des affaires menées par le général Revers qui a créé la société SODETOG en 1966 avec cinq personnes dont on peut se demander comment elles se sont connues pour travailler ensemble. Cette société a pour objet d'aménager un ensemble touristique en Nouvelle Calédonie. C'est un échec et la société disparaît en 1971. Cet échec n'empêche par le général Revers de créer au moins quatre autres sociétés qui lui vaudront des ennuis plus graves puisqu'il avait été question de lui retirer sa grand-croix de la légion d'honneur.

Il décède en mars 1974 à l'hôpital militaire de Bégin à Saint Mandé.

*

En conclusion, le cas du général Revers, est celui d'un militaire atypique. L'auteur en donne la description suivante : « Revers est vraiment singulier et son errance relationnelle (que l'on peut qualifier de persistante) semble bien unique dans le monde des officiers généraux, généralement beaucoup plus étanche au monde extérieur et surtout celui des affaires ». (p.246) Il explique l'attitude du général par le fait que c'était un « homme de « conscience » et non un homme « d'honneur » Il n'a été fidèle à personne et il est resté un homme libre. (p.258)

Le général Revers est un produit de la IIIe République qui a prospéré sous Vichy puis la IVe République. Elle a laissé des personnages atypiques comme lui, arriver au sommet de la hiérarchie. Il n'est pas le seul dans ce cas. Cette biographie est une bonne illustration du fonctionnement et des errements de la IVe République.

Observatoire Européen de Sécurité***Défense & Stratégie***

Revue électronique publiée depuis mars 2002

Par l'Observatoire Européen de Sécurité

Comité de Rédaction

Patrice Buffotot, directeur de l'Observatoire européen de sécurité
David Hanley, professeur à l'Université de Cardiff
Jean Klein, professeur émérite à l'Université de Paris 1
Jean-Pierre Maury, professeur à l'Université de Perpignan
Pere Vilanova, professeur à l'Université de Barcelone
Yves Viltard, maître de conférences à l'Université de Paris 1

Observatoire Européen de Sécurité

De 1985 à 1995 :

Institut de Politique Internationale et Européenne (IPIE)
Université de Paris X- Nanterre

De 1995 à 2012 :

Centre de relations internationales et de stratégie (CRIS) puis
Centre de Recherches Politiques de la Sorbonne (CRPS)
Université de Paris 1 (Panthéon-Sorbonne)

Pour contacter la rédaction :

redactiondefenseetstrategie@gmail.com

Pour consulter les anciens numéros de la revue *Défense & Stratégie* :

<http://mjp.univ-perp.fr/defense/ds.htm>