

INSTITUT
MONTAIGNE



**Repenser
la défense**
face aux
crises du
21^e siècle

RAPPORT FÉVRIER 2021

INSTITUT
MONTAIGNE



Think tank indépendant créé en 2000, l'Institut Montaigne est une plateforme de réflexion, de propositions et d'expérimentations consacrée aux politiques publiques en France et en Europe. À travers ses publications et les événements qu'il organise, il souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique avec une approche transpartisane. Ses travaux sont le fruit d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique, ouverte sur les comparaisons internationales. Association à but non lucratif, l'Institut Montaigne réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des personnalités issues d'horizons divers. Ses financements sont exclusivement privés, aucune contribution n'excédant 1,5% d'un budget annuel de 6,5 millions d'euros.

Repenser la défense face aux crises du 21^e siècle

RAPPORT – FÉVRIER 2021

TABLE DES MATIÈRES

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

4

Introduction	8
I - La remontée des risques sur la sécurité des Français et des Européens	13
1. Les risques ont changé de dimension dans la décennie écoulée	13
2. Les menaces se renforcent et se précisent	15
2.1. Confirmation des menaces militaires contre la France	15
2.2. Des menaces supplémentaires contre la souveraineté	22
3. Les capacités de réponses ne sont pas suffisantes	24
4. Anticiper les crises futures, notamment militaires	28
II - Des Armées durcies, au service de la défense et de la sécurité nationale	30
1. Une prise de conscience des enjeux	31
1.1. Une nouvelle Loi de programmation militaire qui ancre et amplifie la remontée de l'effort de défense	31
1.2. Les priorités de la Loi de programmation militaire	35
2. Durcir le modèle d'armée	37
2.1. Ne pas céder à la tentation du « couteau suisse »	37
2.2. La spécificité militaire nourrit la résilience	44
2.3. Gagner en réactivité	49

5

2.4. Poursuivre l'effort sur les capacités et le format pour plus d'impact et d'endurance	57
3. À la recherche de leviers et de marges de manœuvre	66
3.1. L'enjeu budgétaire : sécuriser les engagements	66
3.2. Mobiliser les leviers humains, technologiques et industriels pour renforcer nos Armées face aux défis de demain	78
3.3. Les enjeux sur les OPEX-MISSINT et leurs évaluations	90
III - Stratégie globale et agilité opérationnelle	94
1. Reprendre l'initiative face aux stratégies hybrides	95
1.1. Le retour de la puissance sous des formes hybrides	95
1.2. Le rôle des Armées face aux menaces hybrides	103
2. Gagner en résilience et en puissance	110
2.1. Mieux anticiper	110
2.2. Mieux se préparer	113
2.3. Mieux gérer la conduite de la crise et assurer la survie de la société en situation dégradée	116
2.4. Agir sur la scène internationale	117
3. L'autonomie stratégique, condition décisive	120
3.1. L'autonomie stratégique est un concept en évolution permanente	120
3.2. Élargir le périmètre de l'autonomie stratégique au-delà de la défense	122
3.3. Attaques et déstabilisations numériques	124

IV - Un destin étroitement lié à celui de l'Europe	127
1. Articuler le niveau national et le niveau européen	128
2. Des coopérations urgentes : le numérique et l'espace	129
2.1. Le numérique et le cyber	129
2.2. L'espace	130
3. Renforcer l'autonomie stratégique européenne	133
3.1. La composante politique	134
3.2. La composante opérationnelle	135
3.3. La composante industrielle et technologique	139
4. Principe d'une stratégie française : persévérer, diversifier, expliquer	145
4.1. Une doctrine française clarifiée, principalement en ce qui concerne la relation à l'OTAN	146
4.2. Des prises de position françaises mieux comprises par nos partenaires	148
Conclusion	152
Annexe	154
Remerciements	159

INTRODUCTION

La France et l'Europe ont été confrontées depuis la fin des années 2000 à une succession de chocs et de crises qui constituent le propre de l'histoire du XXI^e siècle : krach financier de 2008, tourmente sur l'euro, attentats islamistes, vague migratoire, expansionnisme de la Russie en Ukraine et au Moyen-Orient, de la Turquie en Syrie et en Méditerranée. La pandémie de Covid-19 a jeté une lumière crue sur la montée des périls planétaires et sur la vulnérabilité de notre pays et de l'Union. Elle sert de banc d'essai pour la résilience des nations et redessine la hiérarchie des puissances. Elle a aussi remis la question de la sécurité au premier rang des préoccupations des citoyens, au plan sanitaire mais aussi au plan économique, technologique et stratégique.

Si l'attention est aujourd'hui focalisée sur la santé publique, il est essentiel de ne pas perdre de vue les autres sources de risques qui pèsent sur la sécurité de la France et de l'Europe. Elles sont touchées de plein fouet par la montée de la violence et la désintégration des principes et des institutions qui avaient été mis en place pour la contenir. Pour s'en convaincre, il suffit de constater la profonde dégradation de l'environnement international qui intervient parallèlement à l'épidémie : confrontation globale entre les États-Unis et la Chine ; impérialisme de la Russie adossé à la reconstitution de sa puissance militaire ; multiplication des interventions de la Turquie en Méditerranée, en Syrie et dans le Caucase ; expansion du djihadisme du Nigéria aux Philippines et redéploiement sous la forme d'un réseau social de la terreur dans les sociétés développées.

Le caractère universel et durable de l'épidémie, la crise économique sans précédent depuis la seconde guerre mondiale, la montée de la violence et des menaces stratégiques déstabilisent les démocraties. Et ceci est tout particulièrement vrai de l'Europe et de la France. Voilà pourquoi la relance de notre pays comme la redéfinition du projet européen passent par l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale de sécurité. Sans se limiter à la défense, elles doivent lui faire toute sa part, car les Armées, comme elles l'ont montré dans les crises récentes, jouent un rôle irremplaçable dans l'action de l'État et dans la résilience des nations.

Voilà pourquoi l'Institut Montaigne a souhaité éclairer la nouvelle donne stratégique qui émerge et réfléchir au rôle des Armées dans la réponse que la France, aux côtés de ses partenaires européens et de ses alliés, doit lui apporter. Et ce dans la fidélité aux principes fixés par son fondateur, Claude Bébéar : porter le regard de la société civile sur une politique publique ; apporter des faits et des connaissances ; multiplier les points de vue grâce à des comparaisons internationales ; déboucher sur des propositions concrètes au service de l'action. D'où les conclusions et les convictions qui suivent.

1. La France et l'Europe sont confrontées à une dégradation rapide et durable de leur environnement stratégique. Le djihadisme demeure une menace de premier rang. Nombre d'États affichent par ailleurs leurs ambitions de puissance et poursuivent une stratégie d'expansion assumant le recours à la force armée, à l'image de la Chine qui entend mondialiser son modèle total-capitaliste, de la Russie en Ukraine ou au Moyen-Orient, de l'Iran dans l'empire chiite qu'il a constitué du Liban à l'Afghanistan, de la Turquie en Syrie, dans le Caucase et surtout en Méditerranée. Il en résulte une militarisation de la mer, de l'espace, des pôles ou du cybermonde ainsi qu'une relance de la course aux armements qui a mobilisé 1 920 milliards de dollars en 2019. Nul ne peut dès lors exclure que la prochaine crise majeure ne soit pas financière ou sanitaire mais militaire et stratégique.

2. La France et l'Europe sont en première ligne. La France, de par ses valeurs, son histoire, ses engagements au Levant ou au Sahel, représente une cible prioritaire pour les djihadistes ou pour la démocratie islamique turque. Elle se trouve affaiblie par son décrochage économique, par la forte progression de la dette publique, par les tensions qui traversent la Nation ainsi que la défiance qui se répand envers les institutions. Le grand marché européen constitue l'un des enjeux de la guerre commerciale et technologique entre les États-Unis et la Chine. L'Union européenne est cernée par les crises, désignée comme un ennemi par les djihadistes, mise sous pression et menacée par la Russie et la Turquie. Créée autour du droit et du marché, elle n'a d'autre choix de se redéfinir en termes de souveraineté et de sécurité, au moment où les États-Unis se replient sur eux-mêmes et poursuivent leur pivot vers l'Asie. L'Europe n'a pas

d'alternative à l'affirmation de son autonomie. Mais l'Union se trouve écartelée par le Brexit comme par les divisions entre pays du Nord et du Sud autour de la gestion de l'euro, de l'Est et de l'Ouest autour de la démocratie illibérale et de la place de l'État de droit.

3. La France dispose d'une responsabilité particulière, renforcée par le Brexit. Elle est en effet le seul pays de l'Union à disposer du statut de membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU, de l'arme nucléaire, d'un modèle d'armée complet et de la faculté d'entrer en premier sur un théâtre d'opérations complexe. Mais l'écart s'est creusé entre les missions assignées aux Armées et les moyens dont elles disposent pour répondre aux défis du nouvel environnement stratégique. Par ailleurs, la prise de conscience de la nécessité pour l'Europe de renforcer son autonomie, notamment dans le domaine de la défense, avait été favorisée par les attaques portées par l'administration Trump à l'OTAN. Le risque existe que l'élection de Joe Biden ralentisse les efforts des Européens, quand bien même le nouveau président des États-Unis entend lier renouveau de l'OTAN et réengagement des Européens dans la sécurité du continent.

4. Quatre principes doivent dès lors guider notre politique de défense. Face aux chocs et aux crises, les armées ont vocation à être repositionnées comme **la réassurance ultime de la Nation**, à même de mobiliser efficacement et rapidement les moyens et les compétences opérationnels qui leurs sont spécifiques pour faire la décision – sans pour autant les transformer en auxiliaires des administrations civiles. Elles doivent renforcer la résilience de la Nation, c'est à dire la capacité à assurer en toutes circonstances la continuité de l'État comme de la vie économique et sociale. La résilience des Armées a pour condition la préservation de leur **autonomie** en termes de renseignement, de décision et de conduite des opérations de soutien, ainsi que le renforcement de leur agilité, indispensable pour répondre aux menaces hybrides. Enfin, l'autonomie ne s'entend que mise au service et articulée avec nos partenaires européens, vis-à-vis desquels la France doit jouer **un rôle de fédérateur**.

5. Les réflexions stratégiques et le modèle d'armée français doivent réinterroger l'hypothèse d'un conflit armé de haute intensité qui ne subsistait qu'à titre

marginal depuis l'effondrement de l'Union soviétique. Face à un environnement très volatile et aux menaces hybrides, l'adaptabilité et la réactivité des forces prennent une importance décisive. Il est urgent de combler les lacunes capacitaires qui compromettent directement **la résilience** et l'autonomie de nos Armées dans les domaines du transport stratégique, des hélicoptères lourds, des drones ou de l'espace. Il est tout aussi important de préserver le capital humain de notre défense en améliorant l'attractivité du métier des armes.

6. À l'âge de l'histoire universelle, face à des crises de plus en plus complexes et à des menaces hybrides, il n'est de stratégie que globale. Le politique, le militaire, le diplomatique et l'économique doivent être mis en cohérence et articulés pour obtenir des résultats. Il n'est en effet pas de sécurité durable sans développement, sans institutions stables et sans soutien de la population. L'État doit donc non seulement être capable de définir et appliquer une ligne claire grâce à la coordination interministérielle mais aussi savoir travailler avec les élus comme avec les acteurs économiques et sociaux, et ce tant sur le territoire national qu'hors de nos frontières.

7. La réorientation de la politique de défense soulève la question décisive de ses moyens, à l'heure où le PIB de la France va se trouver réduit de plus de 10 % tandis que la dette publique dépassera 120 % du PIB. Il est essentiel que la loi de programmation militaire pour les années 2018 à 2025 soit intégralement exécutée. Compte tenu des conséquences financières de l'épidémie de Covid-19, cela demande que la défense figure parmi les priorités des plans de relance français et européen, notamment au titre de l'innovation.

8. La violence de la récession et sa concentration sur certains secteurs invitent à porter une grande attention aux entreprises de la filière aéronautique et spatiale. Dans un contexte où des puissances étrangères pourraient acquérir à des prix très attractifs des entreprises innovantes en grande difficulté, il est essentiel de préserver les compétences et les technologies qui déterminent l'avenir de notre base industrielle de défense. Ceci passe par le renforcement de leurs capitaux propres et la continuité de leur accès aux financements bancaires, particulièrement pour les PME.

9. La résilience et l'autonomie ne sont pas soutenables sans coopération, y compris avec le Royaume-Uni après le Brexit. L'Europe de la sécurité, quels que soient les obstacles qu'elle rencontre, reste un pari indispensable que la France doit continuer à porter et autour duquel elle doit rassembler. Elle est en effet la seule réponse possible à la restructuration de la mondialisation autour de blocs régionaux, à la montée des menaces et à la priorité donnée par les États-Unis à l'Asie-Pacifique. La relance de l'OTAN à la faveur de l'élection de Joe Biden et l'affirmation progressive d'une autonomie stratégique européenne sont complémentaires. De même que la crise financière a imposé la transformation de la BCE en un prêteur de dernier ressort, de même que la récession provoquée par l'épidémie de Covid-19 a donné naissance à une union économique avec le plan de relance, la montée des menaces stratégiques conduira tôt ou tard les Européens à prendre en main leur sécurité. Il revient à la France de rendre ce choix possible, en continuant à incarner et à déployer une conception globale de la stratégie. Simultanément, le principe d'une préférence européenne dans les achats militaires doit être promu afin de préserver la base industrielle sans laquelle l'Union ne pourra prétendre à une autonomie stratégique. La sécurité est plus que jamais la clé d'une Europe politique.

LA REMONTÉE DES RISQUES SUR LA SÉCURITÉ DES FRANÇAIS ET DES EUROPÉENS

1. Les risques ont changé de dimension dans la décennie écoulée

La décennie écoulée a été marquée par une succession de crises qui ont eu des répercussions sur la sécurité des Français. La nouveauté de cette situation ne réside pas à proprement parler dans la nature ou la violence des chocs qui se sont succédé. Depuis le début de la V^e République, pour n'observer que la période récente, la France a notamment traversé des conflits, des mouvements sociaux violents, des vagues d'attentats et des crises économiques de grande ampleur. L'idée selon laquelle la France aurait brutalement été confrontée, depuis les années 2010, à une recrudescence spectaculaire des menaces qui pèsent sur sa sécurité doit donc être nuancée.

Il n'en demeure pas moins que, depuis l'éclatement de la bulle financière aux États-Unis en 2007, la France a connu une accélération du rythme des crises pour sa sécurité, en comparaison avec la décennie précédente : conséquences de la crise des « subprimes » puis de la crise de la zone euro entre 2010 et 2012, printemps arabes, crise migratoire, vague d'attentats sur le sol national et, plus récemment, crise du Covid-19, dont les conséquences sont encore difficiles à évaluer. Les chocs ont été de natures très différentes : financière, économique, sécuritaire, migratoire et sanitaire. Ils n'ont pas d'explication commune ni de lien de causalité, même s'ils ont tous eu, dans une plus ou moins large mesure, une origine et des incidences internationales.

L'une des conséquences de cet enchaînement de crises dans un bref intervalle de temps est de renforcer leur potentiel systémique. Pris isolément, ces chocs, en dépit de leur gravité, ne sont pas de nature à menacer la continuité de la vie de la Nation. Le risque est plus grand, lorsque de tels événements se succèdent rapidement, de voir leurs effets se conjuguer avec un potentiel démultiplicateur. Quelle que soit son ampleur, une crise sanitaire est une menace d'autant plus redoutable qu'elle intervient dans un pays dont les finances publiques sont dégradées, le tissu industriel fragile et le corps social fracturé. La décennie écoulée a ainsi confronté la France à une série de menaces, qu'elle a su affronter sans mettre en péril sa sécurité nationale ; il ne peut toutefois pas être tenu pour acquis qu'elle serait capable de résister indéfiniment à de tels chocs sans qu'ils ne se traduisent à terme par une dégradation sécuritaire. Dans un tel contexte, la résilience de l'État, des collectivités territoriales et des acteurs privés est plus que jamais nécessaire. Chaque composante de la Nation, à commencer par ses individus, doit être en mesure de mieux anticiper les crises, quelle que soit leur nature, et d'y répondre efficacement et promptement. Alors que le risque de crise systémique s'accroît, la capacité des institutions et des Français à absorber des chocs et à rebondir rapidement après est devenue un impératif national.

Les puissances de premier plan et, de façon croissante, des puissances régionales telles que la Turquie profitent de la succession des crises et de ce contexte instable pour imposer leur volonté grâce à un spectre très large de moyens de pressions, incluant le champs des perceptions. Elles n'hésitent plus à assumer ouvertement une menace d'escalade militaire, reposant sur un usage désinhibé de la force. Elles mènent des actions militaires dissuasives et parfois fulgurantes afin de mettre devant le fait accompli leurs rivaux. Par ailleurs, en dessous du seuil du conflit ouvert, ces acteurs mènent des actions non militaires agressives, cultivant l'ambiguïté et exploitant les faiblesses du droit international. Les démocraties européennes restent le plus souvent apathiques devant ces initiatives.

Même s'il porte encore à débat en raison de son caractère imprécis, le terme d'hybridité de la conflictualité s'est imposé dans ce contexte. Il concerne des acteurs étatiques ou non cherchant à créer et à tirer profit d'une ambiguïté ponctuelle pour imposer leur volonté. Il conjugue pour cela des modes d'actions militaires et non-militaires, directs ou indirects, souvent subversifs et initialement en dessous du seuil du conflit ouvert.

Il importe de noter ici que la situation de la France s'inscrit dans un contexte global de détérioration, auquel d'autres pays doivent faire face, en particulier en Europe.

2. Les menaces se renforcent et se précisent

2.1. Confirmation des menaces militaires contre la France

Le terrorisme islamiste, en raison de sa capacité à toucher le territoire national, continue d'être une préoccupation majeure pour la sécurité des Français. Les interventions militaires à l'étranger contre les groupes terroristes se heurtent au caractère asymétrique de cette menace : si les territoires qu'ils contrôlent reculent, ces groupes conservent des capacités d'action et l'idéologie qu'ils soutiennent n'a nullement été vaincue. En outre, après le problème des emprises territoriales, se pose celui de la gestion des revenants. L'assassinat récent d'un enseignant, Samuel Paty, ou encore l'attentat de la cathédrale de Nice démontrent que la menace terroriste est toujours d'actualité.

La montée en puissance militaire d'États qui remettent en cause le statu quo international, anticipée de longue date, a connu récemment une accélération. Leurs avancées sont souvent concurrentes des positions de la France et des pays européens qui ne paraissent pas en avoir suffisamment conscience. La Chine assure aujourd'hui une présence permanente de sa flotte en Méditerranée et continue de prendre le contrôle d'infrastructures et d'entreprises stratégiques en Europe, notamment en matière portuaire (le Pirée, Gênes, Trieste). Après avoir conforté sa domination de la mer Noire

et s'être rendue incontournable au Moyen-Orient, la Russie s'affirme comme un acteur de premier plan en Libye, en Grèce et dans les Balkans, tout en renforçant sa présence militaire en mer Baltique. Enfin, la Turquie affirme de plus en plus vigoureusement ses ambitions « impérialistes », notamment en Syrie et en Libye. Ces avancées s'accompagnent d'accords de convenance, par exemple entre la Turquie de Recep Tayyip Erdogan et la Russie de Vladimir Poutine, aux effets déstabilisateurs. Le conflit entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie a démontré un partage des rôles dans le Caucase excluant les occidentaux. La Chine, la Russie et la Turquie cherchent à prendre le contrôle de ressources stratégiques dans des pays voisins : la proximité géographique reste un facteur à surveiller, même à l'heure numérique.

À proximité géographique de la France, le contexte récent a été marqué par une dégradation sécuritaire, à laquelle l'Union européenne ne répond guère.

En Méditerranée, les tensions anciennes entre la Grèce et la Turquie au sujet de leurs eaux territoriales ont été ravivées par la découverte de grands gisements de gaz naturel ces dernières années¹. La Turquie a ainsi envoyé, le 10 août, un navire de recherche sismique accompagné d'une flottille militaire dans les mers revendiquées par Athènes suscitant, à l'appel de la Grèce, le déploiement par la France de deux chasseurs Rafale et deux navires de guerre dans le secteur. L'incertitude sur l'avenir politique de la Libye, du Liban et de l'Algérie et la montée en puissance des revendications de la Chine, de la Russie et de la Turquie en Méditerranée contribuent à en faire une zone de tension majeure. Au Sahel, il est encore difficile de mesurer toutes les conséquences sur la stabilité régionale du coup d'État perpétré le 18 août dernier par les forces armées maliennes ayant renversé le président Ibrahim Boubacar Keïta, au pouvoir depuis 2013. Cet événement imposera peut-être de redéfinir les contours de l'opération Barkhane, lancée en 2014 en partenariat avec les pays du G5 Sahel (Burkina Faso, Mauritanie, Niger, Tchad, Mali), avec pour but de lutter contre les groupes armés djihadistes dans la zone. Une crise politique prolongée au Mali pourrait avoir d'importantes répercussions

sur la région, d'autant que d'autres pays proches connaissent actuellement des mouvements de contestation, à commencer par la Côte d'Ivoire. Face à ces défis sécuritaires à proximité géographique de ses États-membres, l'Union européenne fait preuve d'une relative apathie. En dépit de discours souvent ambitieux sur la stabilité de ces régions, les initiatives qu'elle prend paraissent souvent insuffisantes.

Le risque d'une plus grande multipolarité nucléaire, identifié notamment dans la Revue stratégique de 2017, connaît un regain d'intensité.

Les initiatives internationales pour entraver les puissances proliférantes n'ont pas porté leurs fruits, à commencer par l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien, signé le 14 juillet 2015 et dont les États-Unis se sont retirés le 8 mai 2018, ou encore de l'échec des négociations entre la Corée du Nord et les États-Unis. Dès lors, il est à craindre que du fait de ce grave affaiblissement du régime de non-prolifération, les États voisins des États dotés d'armes nucléaires ou voulant s'en doter anticipent un effondrement du régime de non-prolifération et développent en réaction leur propre programme.

Sur le plan militaire est engagée une compétition au sujet des espaces communs ou partagés, à savoir les espaces aérien, maritime, numérique et exo-atmosphérique.

La rivalité des États en la matière n'a rien de nouveau mais elle se trouve renforcée par l'affaiblissement et même le démantèlement des instruments de droit international de régulation de ces espaces. Il en est ainsi des espaces maritimes et, par l'intervention de nouveaux acteurs - puissances émergentes ou acteurs non-étatiques - de l'espace exo-atmosphérique, ou encore du cyberspace, qui apporte une dimension nouvelle dans les luttes de puissance. Les actes d'agression sur ces théâtres d'opérations sont aujourd'hui fréquents, voire systématiques. Pour ne prendre que l'exemple du domaine spatial, l'Union européenne consacre dans son budget 2021-2027 un montant au spatial en baisse de 17,5% par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne (de 16 milliards d'euros à 13,2 milliards d'euros). Aux États-Unis, le budget civil et militaire consacré au domaine spatial s'élevait à près de 60 milliards de dollars pour la seule année 2020.

¹ La découverte par la Turquie d'un nouveau gisement de gaz en mer Noire et ses implications potentielles ; 1^{er} octobre 2020 ; Éditoriaux de l'Ifri ; Hasan Selim Özertem.

Enfin, s'agissant spécifiquement de sa souveraineté numérique, la France est confrontée à cinq défis majeurs². Le premier est un risque permanent de cybercoercition, qui tient à la dépendance de la France vis-à-vis de puissances étrangères s'agissant de composants présents dans des infrastructures stratégiques. Le deuxième est la croissance exponentielle de la grande cybercriminalité³, organisée par des groupes mafieux ayant quasiment pignon sur rue dans des États ayant rejeté la Convention de Budapest sur la cybercriminalité. À titre d'exemple, le nombre de rançongiciels traités par l'ANSSI au premier semestre 2020 est très proche du nombre total traité en 2019, ce qui représente un doublement en une seule année, après un quadruplement entre 2017 et 2019. La manipulation de l'information constitue le troisième défi numérique de la France. Elle a lieu notamment sur les réseaux sociaux et ne cesse de croître, en l'absence d'autorité de contrôle autre que les réseaux sociaux eux-mêmes. Le quatrième est la faiblesse de la base industrielle et technologique de la sécurité numérique française qui fait que 80 % des outils de protection utilisés par nos entreprises et institutions sont d'origine américaine et israélienne. Enfin, le dernier défi est d'ordre administratif et politique, compte tenu du risque d'une mauvaise articulation stratégique au plus haut niveau de l'État en l'absence d'une autorité coordinatrice de cette politique publique, à l'instar du coordonnateur national du renseignement.

Une augmentation marquée des dépenses d'armement

Les dépenses militaires internationales sont un indicateur important pour la politique de défense. Elles traduisent les intentions des acteurs, reflètent les rapports de force en cours d'établissement et permettent d'apprécier l'effort national comparativement.

La sensibilité du sujet rend difficile un accès à des données exhaustives. En outre, la définition du périmètre n'est pas standardisée, ce qui explique des différences entre les chiffres donnés par les autorités nationales (quand ils existent) et les publications de référence de l'OTAN⁴ ou du *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI)⁵.

Une étude croisée de ces documents permet néanmoins de faire ressortir la tendance de fond qui se confirme de manière marquée en 2019. Le monde s'est considérablement réarmé depuis les années 2000. Les États-Unis ont réalisé plusieurs séquences d'effort affichant de loin les dépenses les plus grandes. Un effort continu a été produit en Asie. L'Europe a été reléguée en troisième position avec une inversion à la hausse tardive tirée par l'Europe centrale. La dynamique lancée par la France depuis 2015 l'inscrit dans le groupe des poursuivants entre le 6^e et le 8^e rang.

.../...

² Cybercoercition : un nouveau défi stratégique ; Le Monde, 28 janvier 2020 ; Bernard Barbier, Jean-Louis Gergorin, Édouard Guillaud.

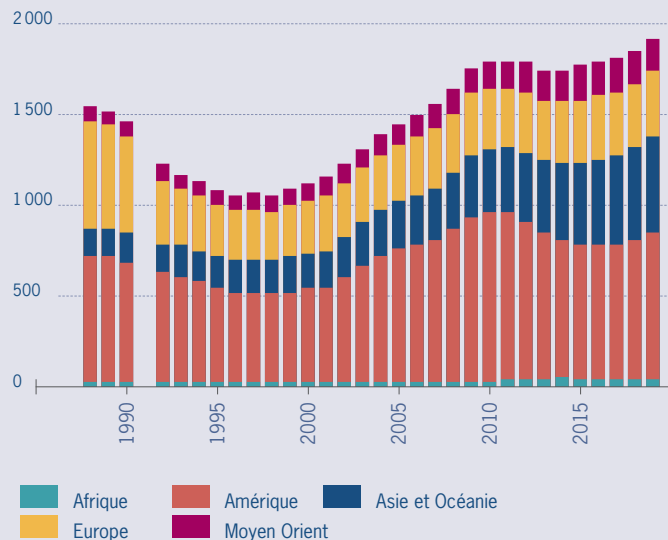
³ Cette convention du Conseil de l'Europe, adoptée à Budapest le 23 novembre 2001 et signée par plus de trente pays, constitue la première convention pénale à vocation universelle destinée à lutter contre le cybercrime.

⁴ Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2013-2019).

⁵ SIPRI yearbook 2019.

Tendances de dépenses militaires dans le monde⁶

(en millions de dollars US)



Selon le SIPRI, l'année 2019 est une année record avec 1 917 milliards de dollars (+ 3,7 % par rapport à 2018). Elle marque une 5^e année de hausse consécutive. Elle est tirée par les États-Unis, la Chine et la Russie. Au niveau mondial, on peut désormais noter la présence de deux pays de la zone Indopacifique dans les 5 premiers, ainsi que l'installation d'acteurs comme le Japon et la Corée du Sud dans les 10 premiers.

.../...

En Europe, le Royaume-Uni, traditionnellement en tête, stabilise ses dépenses. La France poursuit son effort (+ 1,6%)⁷ avec constance depuis 2015. L'Allemagne était en retrait mais a enregistré la plus forte augmentation (10%). Avec des budgets certes plus réduits, les pays d'Europe centrale (+ 14 %) et orientale (+ 4,9 %) font un effort plus marqué qu'en Europe occidentale (+ 3,6 %).

On peut également noter certaines trajectoires comme la Turquie (+ 5,8 % en 2019 et + 86 % par rapport à 2010).

Il est possible que la crise du Covid-19 joue conjoncturellement sur la tendance, ne serait-ce qu'en ralentissant la capacité de production industrielle. Néanmoins, les perspectives géopolitiques ne vont pas dans ce sens. La Suède a par exemple annoncé en octobre une hausse de 40 % de son budget de défense sur les 5 prochaines années. Pour le Royaume-Uni, Boris Johnson vient d'annoncer une hausse record de 15 % du budget de la défense pour les 4 prochaines années.

.../...

⁷ Le périmètre utilisé par le SIPRI diffère sensiblement de celui de l'OTAN et des institutions nationales. Par exemple, pour la France, le SIPRI prend en compte les dépenses de la gendarmerie, ce qui rend les comparaisons internationales compliquées. De son côté, l'OTAN prend en compte les pensions et calcule une augmentation de 3,8%. L'indicateur le plus utilisé dans la presse française est le montant de la mission défense au sein du budget de l'État (sans prendre en compte les pensions) car il dénote un effort tangible. Dans ce cas, l'augmentation est de 1,7 milliard d'euros en 2019, soit 5%.

Classement des pays selon leurs dépenses militaires en 2019

	Rapport SIPRI (milliards de \$)	Rapport OTAN (milliards de \$)
1	États-Unis (732)	États-Unis (730,149)
2	Chine (261)	
3	Russie (71,1)	
4	Inde (65,1)	
5	Arabie saoudite (61,9)	
6	France (50,1)	Royaume-Uni (60,76)
7	Allemagne (49,3)	Allemagne (54,75)
8	Royaume-Uni (48,7)	France (50,73)
9	Japon (47,6)	
10	Corée du Sud (43,9)	

Au-delà du seul secteur numérique et des nouvelles technologies, la France est confrontée à une vulnérabilité importante sur ses activités d'importance vitale. Ces activités regroupaient en 2016 environ 250 opérateurs, publics ou privés, dans 14 secteurs⁸, dont les premiers sont, par le nombre d'opérateurs concernés, les transports, les activités militaires, la santé et l'énergie. Ces secteurs ont toujours été vulnérables à des attaques physiques ou à la prise de contrôle par d'autres États des opérateurs dont le capital est privé, et l'État s'est doté progressivement de nouveaux instruments juridiques de protection. Au-delà des outils juridiques indispensables, cette vulnérabilité provient également de causes plus fondamentales telles que l'affaiblissement du tissu industriel ou le manque de soutien capitalistique envers ces activités. À ces risques s'ajoute désormais, de façon de plus en plus prégnante, celui d'une cyberattaque, comme l'a par exemple montré l'attaque subie par l'Assistance publique des hôpitaux de Paris le 22 mars 2020, en pleine période de confinement. Les moyens de l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information (ANSSI), de l'ordre de 100 millions d'euros par an, restent limités. Ils ne peuvent, et n'ont d'ailleurs pas vocation, à pallier les investissements que doivent consentir tous les opérateurs d'importance vitale dans leur cybersécurité.

Enfin, la crise sanitaire récente a rappelé la nécessité de disposer de compétences industrielles nationales susceptibles d'être mobilisées rapidement et permettant, y compris dans des secteurs à faible valeur ajoutée comme la fabrication textile, de ne pas dépendre dans une trop large mesure d'importations. Engagé depuis le milieu des années 1970 en France, le processus de désindustrialisation s'est traduit par une réduction de la part de l'industrie dans la richesse nationale et l'emploi. Selon l'INSEE, les effectifs dans l'industrie sont passés de 23,7 % à 12 % de la population active entre 1970 et 2014. Quant à la contribution de l'industrie manufacturière au PIB marchand national, elle n'était plus que de 10 % en 2016 contre 26,3 % en 1978. Cette tendance a aujourd'hui des conséquences directes sur la capacité de la France à affronter les crises de façon autonome. Le rêve des années 1990 d'une France sans usines comme celui d'un Royaume Uni sans agriculture s'est fracassé sur le principe de réalité.

8 <http://www.sgdsn.gouv.fr/communication/la-securite-des-activites-dimportance-vitale/>

2.2. Des menaces supplémentaires contre la souveraineté

La France est aujourd'hui dépendante de puissances étrangères dans une série de secteurs économiques essentiels. Alors que la Russie et la Chine ont encouragé le développement d'acteurs nationaux dans le domaine du numérique, la France et l'Union européenne demeurent dans un état de vassalité technologique vis-à-vis des acteurs américains et même israéliens pour le numérique. À cet égard, le Règlement général de protection des données (RGPD) adopté le 27 avril 2016, s'il constitue une nécessaire affirmation de la souveraineté des États-membres de l'Union européenne sur leurs ressources numériques, ne saurait pallier l'infériorité de leurs acteurs privés face aux géants américains, voire chinois. En matière de politique économique, à défaut d'un appareil productif domestique compétitif, la réglementation ne peut tenir lieu de stratégie industrielle. Pour ne prendre qu'un exemple, le récent projet franco-allemand de « cloud » européen Gaia X n'est qu'un protocole entre 22 entreprises, dépourvu de toute infrastructure propre et qui s'appuie sur des fournisseurs de services américains. Par ailleurs, l'appel au boycott des produits français par la Turquie au mois d'octobre illustre bien la diversité des formes de pression qu'il importe de prendre en compte.

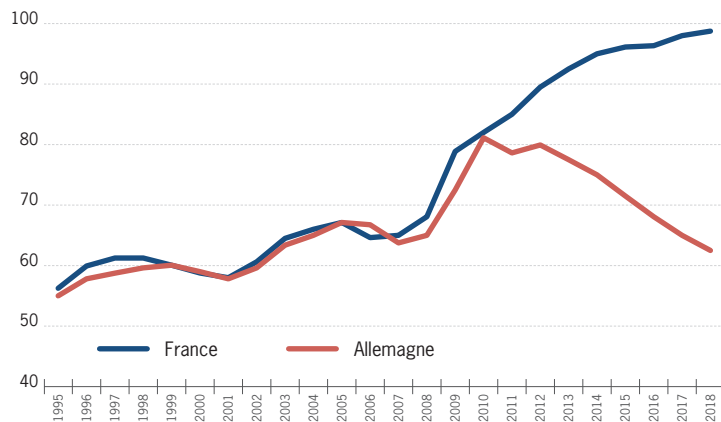
3. Les capacités de réponses ne sont pas suffisantes

La France n'a pas reconstitué intégralement ses capacités de réponses aux crises après chacune d'entre elles.

Sur le plan budgétaire, la décennie écoulée s'est traduite par un accroissement de la dette publique, qui est passée de près de 65 % du PIB en 2008 à plus de 100 % au dernier trimestre 2019. Contrairement à l'Allemagne, la France n'a pas profité de l'après-crise pour reconstituer des marges de manœuvre.

Les dettes publiques de la France et de l'Allemagne⁹

(en % du PIB)



Note : fin 2020, la dette publique française devrait atteindre 120 % du PIB contre 75 % pour l'Allemagne.

9 Source : Eurostat jusqu'à 2016 ; prévisions OCDE pour 2017 et 2018 ; FIPECO.

Elle s'est présentée dans une situation budgétaire bien plus dégradée que son voisin allemand face à la crise du Coronavirus, ce qui a limité ses capacités de relance (au 21 avril 2020, le plan de soutien français à l'économie et à l'emploi représentait 2,4 % du PIB contre 4,9 % en Allemagne¹⁰).

Les Armées subissent à double titre les conséquences de ce contexte.

Il leur est demandé, comme à toutes les administrations publiques dans un cadre budgétaire contraint, de réduire leurs moyens. Le rebond récent n'a pas encore permis de rattraper les retards accumulés par plusieurs décennies de réduction de l'effort de défense. Elles sont en outre conduites, de façon croissante, à assumer des missions nouvelles pour répondre aux crises, ponctuellement ou durablement. Compte tenu de leur disponibilité et de leur réactivité, la tentation est grande d'avoir recours aux Armées pour pallier le manque de moyens, parfois structurel, d'autres services publics, tels que la santé ou les transports. En temps de crise, il n'est donc pas seulement demandé aux Armées de continuer à exercer leurs missions avec des moyens très comptés, mais aussi parfois de faire à la place des autres. Si elles s'y emploient avec constance, cela n'est pas sans effet sur l'usure tant des matériels que des personnels.

Il est à noter que le constat d'une mobilisation maximale des capacités disponibles sollicitées par les crises ne se limite pas aux Armées. Les forces de sécurité intérieure sont aujourd'hui confrontées aux conséquences d'un déficit chronique d'investissement en équipements : si les dépenses en équipements et matériels des forces de l'ordre ont progressé sensiblement entre 2012 et 2017 (+ 180 %), cette augmentation, qui s'est infléchie depuis 2018, faisait suite à une période de très forte réduction des moyens. Dans un contexte de maintien de la menace terroriste à un niveau élevé et de durcissement de la contestation sociale, les moyens de la police et de la gendarmerie demeurent en inadéquation avec leurs missions¹¹.

10 Rapport n° 406, Commission des finances du Sénat sur le projet de loi de finances rectificative pour 2020, M. Albéric de Montgolfier.

11 Rapport n° 2111 du 3 juillet 2019 de la Commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité, présidée par M. Jean-Michel Fauvergue.

Au-delà de la question des moyens consacrés aux acteurs publics en première ligne dans la gestion de crise, la pandémie de Coronavirus a révélé des fragilités de la société française. L'État en France, comme dans beaucoup d'autres pays touchés, a fait preuve d'un manque d'anticipation dans la gestion de ses stocks stratégiques ; la coordination interministérielle s'est révélée insuffisante face aux nouvelles exigences de la décentralisation et de la diversité des acteurs français. Dans une période de crise pourtant propice à un renforcement de la cohésion nationale, la France s'est singularisée par un paradoxe : la solidité de l'exécutif assurée par les institutions de la Vème République s'est accompagnée d'une méfiance singulière vis-à-vis de ses dirigeants. Le site analytique Europe Elects, sur la base des sondages agrégés portant sur février et mars 2020, a ainsi mis en évidence un niveau d'adhésion des Français à la politique du président de la République de 40% contre 79% pour la chancelière allemande, 77% pour le chancelier autrichien et 71% pour le président du Conseil italien. S'il convient d'interpréter prudemment de tels résultats dont les explications sont multiples, il n'en demeure pas moins que la parole publique peine aujourd'hui en France à assurer un rôle de ciment social en période de crise. Ce sujet est d'autant plus préoccupant qu'il ne paraît pas conjoncturel.

Pour faire face aux menaces qui pèsent sur sa sécurité, la France peut de moins en moins se reposer sur le système multilatéral, voire sur ses alliances. Le cadre multilatéral affaibli par le comportement révisionniste de nombreux pays et par une rivalité sino-américaine exacerbée, ne joue plus guère son rôle stabilisateur et modérateur. Les disciplines communes acceptées jadis par intérêt réciproque, par exemple pour contrôler la course aux armements, disparaissent progressivement. L'unilatéralisme de Donald Trump a mené à l'échec de l'accord de Vienne sur le nucléaire iranien ou encore à la fin du traité sur les forces nucléaires intermédiaires. Ainsi, la capacité du système multilatéral à générer des conduites de coopération s'est beaucoup affaiblie, comme on l'a vu dans le domaine de la santé récemment. Les alliances de la France ne peuvent remplacer ses efforts nationaux : le rôle de l'Union européenne a été décisif pour préserver l'euro et le sera sans doute pour répondre à l'avenir aux conséquences économiques de la crise du Coronavirus,

mais l'Union s'est montrée, au cœur de cette crise, incapable d'apporter son soutien à ses États-membres, qui ont défini leurs stratégies de réponse dans un cadre presque exclusivement national. Dans le domaine de la sécurité, la conscience stratégique de ses membres n'a été que peu modifiée par la crise et reste encore limitée à quelques États. Les difficultés de l'opération Irini, menée par l'UE dans le cadre de la résolution 2292 des Nations Unies pour assurer le contrôle de l'embargo sur les armes imposé en Libye démontre une crédibilité militaire encore trop limitée. L'année 2020 a ainsi mis en lumière des fragilités majeures au sein de l'Union européenne auxquelles il faut encore ajouter la persistance de la crise du Brexit. S'agissant des alliances militaires, les difficultés que rencontre actuellement l'OTAN laissent augurer de possibles désaccords entre ses membres en cas de dégradation du contexte sécuritaire.

En dépit de l'élection de Joe Biden, certaines tendances dans la relation transatlantique devraient perdurer¹². Compte tenu des effets de la mondialisation sur les classes moyennes américaines, le mouvement de recentrage de la politique étrangère américaine vers les nécessités de politique interne devrait se poursuivre. Si l'administration Biden-Harris aura certainement à cœur de restaurer les alliances traditionnelles des États-Unis, il existe aujourd'hui un consensus bipartisan dans la classe politique américaine pour s'attacher à contrer en priorité la montée en puissance de la Chine. L'élection de Joe Biden ne suffira vraisemblablement pas à apaiser toutes les sources de divergence politique entre les européens et les États-Unis, en particulier en ce qui concerne le commerce, la taxation des géants du numérique, l'extraterritorialité des lois américaines ou encore le partage du fardeau en matière de défense. La relation avec les États-Unis arrive, de toute façon, à la fin d'un cycle et il est encore difficile de prédire ce qu'elle sera à l'avenir. Dans ce contexte, la France et l'Europe ne sauraient se reposer exclusivement sur l'alliance avec les États-Unis pour assurer leur sécurité.

¹² Note de l'Institut Montaigne, octobre 2020, « Trump ou Biden : comment reconstruire la relation transatlantique ? », Michel Duclos.

4. Anticiper les crises futures, notamment militaires

S'il est nécessaire de tirer les conséquences de la crise sanitaire récente, celle-ci ne doit pas faire oublier que la France est confrontée à des menaces variées, auxquelles il convient de préparer les Français.

Une analyse rigoureuse – et déjà en cours¹³ – de la gestion française de la récente pandémie est nécessaire : elle permettra à tout le moins de mieux organiser la réponse à un nouvel événement sanitaire comparable. Plus largement, il est urgent de mettre en lumière les réussites et les lacunes de la stratégie française de gestion de crise pour préparer l'État, les collectivités territoriales, les entreprises et les citoyens aux crises de demain.

Il est vraisemblable que la prochaine crise aura des causes et des manifestations différentes de la précédente.

Pour ne pas être en retard d'une crise, la France ne peut se contenter de constituer pour l'avenir des stocks de masques ou de gel hydroalcoolique, sans s'interroger sur l'ensemble des vulnérabilités systémiques auxquelles elle est exposée. À titre d'exemple, dans sa revue annuelle des risques pour 2020, le Forum économique mondial estime que les risques de nature environnementale et les menaces sur la cybersécurité des États constituent des dangers potentiels pour lesquelles la plupart des pays sont aujourd'hui insuffisamment préparés¹⁴. Parier sur la nature de la prochaine crise est un exercice difficile, sur lequel il est en tout état de cause impossible de faire reposer une stratégie nationale. La France étudie la conjonction des pires scénarios en observant ce qui se passe autour d'elle, tout en pondérant leur probabilité d'occurrence. Elle pourrait, par exemple, être la cible d'une déstabilisation par une puissance étrangère, le théâtre d'affrontements sociaux voire communautaristes incontrôlables ou à la merci de phénomènes économiques inédits dans son histoire récente (crise de confiance, défaut sur la dette publique ou hyperinflation notamment).

Dans ce contexte marqué par une forte incertitude et la remise en cause de la relative stabilité géopolitique des années 2000, préserver le rôle de notre appareil de défense est indispensable. Celui-ci est le socle de la résilience française ; son affaiblissement serait particulièrement dangereux, dans un contexte de dégradation rapide. Si nul ne peut prédire la nature de la prochaine crise, il y a fort à parier que les Armées, d'une façon ou d'une autre, pourront voire devront y jouer un rôle déterminant. D'une part, il n'est pas impossible que la France soit prochainement confrontée à une menace militaire directe, soit sur son territoire national, soit sur ses alliés, ou encore par son implication dans un conflit marqué par une escalade militaire. L'éventualité d'un tel conflit suffit à elle seule à justifier l'investissement dans l'outil militaire, au même titre que les épidémies justifient le maintien d'un système de soins résilient. D'autre part, comme l'a montré la crise sanitaire, les Armées sont conduites à apporter un soutien ponctuel et déterminant à la gestion des crises, quelle que soit leur nature. Cette mission est notamment essentielle en outre-mer. Ainsi, parce qu'elles pourraient être l'acteur principal des prochaines crises mais surtout parce qu'elles seront certainement un appui dans leur résolution, les Armées méritent une attention particulière dans la période qui s'ouvre. Dans une phase au cours de laquelle les leçons du Coronavirus doivent être tirées, il ne saurait être fait abstraction du rôle qu'ont joué et que joueront demain les Armées pour répondre aux menaces sur la sécurité des Français.

13 Une Commission d'enquête parlementaire de l'Assemblée nationale consacrée à l'examen de la gestion de la crise sanitaire a notamment débuté ses travaux le 16 juin 2020.

14 The Global Risks Report 2020, World Economic Forum.



DES ARMÉES DURCIES, AU SERVICE DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE

Les attentats terroristes sur le sol national puis la crise sanitaire ont mis en lumière la contribution que pouvaient apporter les Armées à la résilience nationale. Mais il convient d'apprécier la mobilisation des Armées à la lumière d'une analyse plus large que couvre le développement de stratégies sous le seuil de la conflictualité ouverte jusqu'au risque de déclenchement d'un conflit majeur.

Ce contexte exige de poursuivre l'effort afin que nos Armées soient capables de faire face à des scénarios plus durs. Il convient également de noter que la plus-value apportée au sein du dispositif national réside essentiellement dans cette aptitude à opérer dans les situations les plus dégradées, y compris lors de crises civiles. Par conséquent, l'État a tout intérêt à différencier les atouts dont il dispose et en particulier son appareil militaire. Il ne s'agit en aucun cas de l'isoler de la Nation mais de lui permettre d'apporter une plus-value spécifique pour contrer les menaces les plus graves.

La « vision stratégique » présentée en juin 2020 par le Chef d'État-major de l'Armée de Terre, le Général Thierry Burkhard, soulignait le besoin d'une Armée de Terre durcie pour faire face aux chocs les plus durs. Selon le général, un conflit majeur entre États ne serait plus à exclure et l'état-major doit en tenir compte. Une armée durcie signifie une hausse du niveau d'exigence de la préparation opérationnelle pour forger des soldats capables de combattre dans les champs les plus durs de la conflictualité.

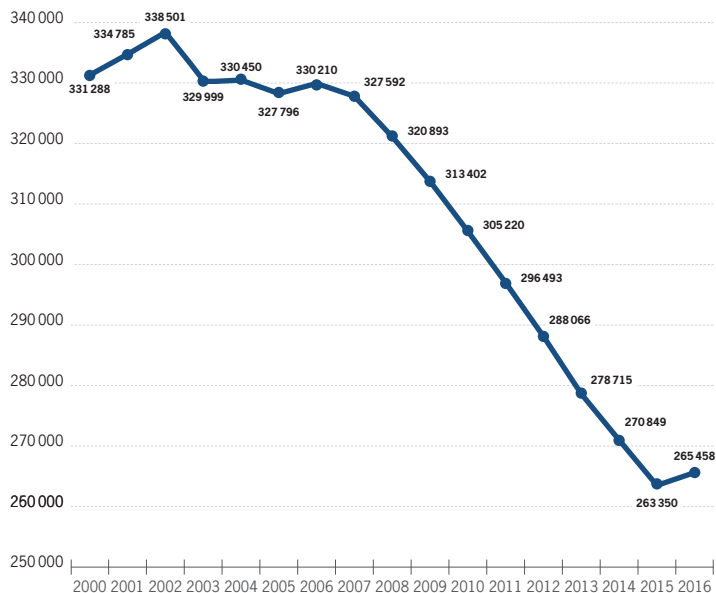
Le durcissement des Armées passe aussi par une résilience interne et une réactivité accrue, ainsi qu'un ajustement des capacités et du format pour gagner à la fois en agilité et force. Pour ce faire, il est possible d'agir sur plusieurs leviers : finances, ressources humaines, innovation et opérations.

1. Une prise de conscience des enjeux

1.1. Une nouvelle loi de programmation militaire qui ancre et amplifie la remontée de l'effort de défense

La chute de l'URSS et l'élargissement de l'OTAN à d'ex-pays du Pacte de Varsovie, tout comme l'entrée de la Chine dans l'OMC en 2001, ont ouvert en Europe une période dite de « dividendes de la paix ». Celle-ci a conduit beaucoup de pays européens à revoir à la baisse dans les années 1990 et 2000 leur effort de défense. En France, ce mouvement a été amplifié par la suspension du service national, puis, quelques années plus tard, par la et la baisse du format des Armées et la mutualisation des soutiens prônée par la révision générale des politiques publiques de 2008. Comme le montre le graphique ci-dessous, la réduction des effectifs de la défense depuis 2000 a été rapide et de très grande ampleur, faisant perdre aux Armées leur « masse », sans que le rythme des opérations extérieures se ralentisse pour autant.

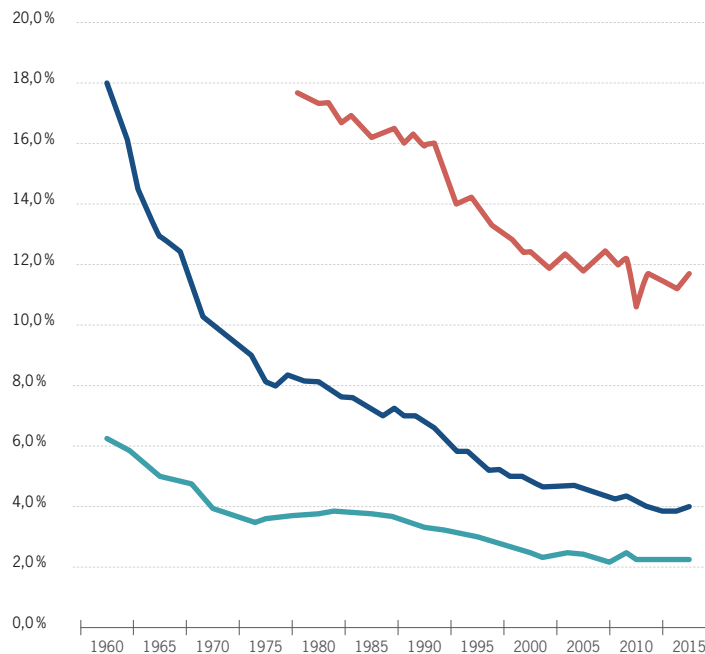
Évolution des effectifs (en ETPT) du ministère des Armées depuis 2000¹⁵



—●— Total ETPT

Le profil des dépenses militaires témoigne de cette même tendance à la baisse, que l'on peut aussi éclairer dans une perspective plus longue (plus pertinente que la série longue des effectifs compte tenu du choix de professionnaliser les armées) : la baisse de l'effort de défense est importante en relation au PIB – qui mesure la capacité de paiement de l'économie. Elle est également visible en relation à l'ensemble des dépenses publiques : depuis le début des années 1960, la part des dépenses militaires dans les dépenses publiques est passée de 18 % à moins de 4 %.

Évolution des dépenses de défense de la France¹⁶ (en % du PIB, % des dépenses publiques et % des dépenses de l'État)



- Dépenses de défense (SIPRI) / Dépenses État (Insee)
- Dépenses de défense (SIPRI) / Dépenses administrations publiques (Insee)
- Dépenses de défense (SIPRI) / PIB (Insee)

15/16 Source : ministère de l'Économie et des Finances, d'après données SIPRI, gendarmerie incluse.

Depuis 2015 et surtout depuis 2018, la France a entamé un processus de réparation et de remontée en puissance progressif de son appareil militaire.

Un premier tournant est survenu en 2015, année marquée notamment par les attentats de masse de novembre 2015, lorsque le président de la République, François Hollande, a lancé l'opération intérieure Sentinelle, interrompu le processus de réduction des effectifs initialement prévu en Loi de programmation militaire et procédé à l'actualisation de cette dernière en juillet 2015. Cette intervention a permis de maintenir le budget de la mission défense en 2015 à 31,4 milliards d'euros, c'est-à-dire au même niveau qu'en 2014 en euros courants, tout en sécurisant ses ressources. En effet, le budget était jusque-là dépendant de ressources exceptionnelles incertaines comme la mise aux enchères de bandes de fréquences. L'actualisation de la LPM de 2015 a en outre dégagé 3,8 milliards d'euros de crédits supplémentaires pour la défense jusqu'à la fin de la LPM. À la suite des attentats de novembre 2015, un effort supplémentaire de 2,2 milliards d'euros a été alloué jusqu'à la fin de la LPM.

Évolution du montant de la mission défense par rapport aux prévisions de la LPM 2014-2019 initiale¹⁷

(avant attentats, en milliards d'euros)

	2015	2016	2017	2018
Prévu dans la LPM 2014-2019 initiale	31,4 <small>(dont ressources exceptionnelles)</small>	31,4	31,4	31,6
Prévu après ajustements de 2015 et 2016 <small>(source : les chiffres clés de la défense)</small>	31,4	32	32,7	34,2

¹⁷ Source : ministère des Armées.

Un second tournant est intervenu en 2018 avec une nouvelle Loi de programmation militaire (LPM). Celle-ci organise une remontée en puissance durable de notre effort de défense, de 2019 à 2024, très importante en termes de crédits publics supplémentaires, même si ces effets ne se matérialiseront que progressivement compte tenu du retard accumulé.

1.2. Les priorités de la Loi de programmation militaire

Publiée après le début du nouveau quinquennat, la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017 fixe le cadre stratégique envisagé pour l'élaboration de la LPM de 2019-2025 et des Ambitions 2030. Reprenant le bilan dressé par le Livre Blanc de 2013, la revue analyse l'évolution des risques préalablement identifiés, en insistant sur l'accentuation de l'imprévisibilité des menaces perçues au sein de l'environnement international au cours des dernières années. Les intérêts français sont examinés à la lumière de ce nouveau cadre. De cette vue d'ensemble sont déduites les priorités de l'État et les aptitudes nécessaires pour les réaliser. La Revue stratégique identifie quatre domaines prioritaires : le renforcement de la défense européenne, la consolidation de l'autonomie stratégique française, la préservation d'un modèle d'armée complet et équilibré, et le repositionnement d'une ambition industrielle et technologique grâce à l'innovation.

Trois axes de la LPM répondent aux enjeux posés par la Revue stratégique de 2017 et par le Livre Blanc de 2013.

Le premier axe de la LPM se concentre essentiellement sur l'amélioration des conditions de vie des soldats, de leurs entraînements et de leurs équipements. Le « Plan famille », créé en 2017 par Florence Parly, prenait dans un premier temps en compte les absences opérationnelles et cherchait à mieux accompagner la mobilité des soldats, en leur donnant une meilleure visibilité de leurs éventuelles mutations. Doté désormais d'une enveloppe financière de 530 millions d'euros, la LPM met en place de nouvelles mesures afin de répondre à la « question du soldat ». Elle vise à améliorer l'intégration des familles au sein des unités et garnisons, leurs conditions d'hébergements et les offres de

garde d'enfants qui leur sont proposés. Les infrastructures d'hébergements et d'espaces d'entraînements seront modernisés (zone de simulation ou zones opérationnelles, zone de tirs, zone de stockage de munition). Par ailleurs, la Nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) permettra de simplifier le système indemnitaire des militaires.

L'accent est également mis sur le maintien en condition opérationnelle des Armées : le budget d'entretien sera augmenté d'un milliard d'euros en moyenne annuelle par rapport à la LPM de 2014-2018. Les équipements des domaines aéronautiques, navals et terrestres seront améliorés avec l'appui renouvelé du Service Industriel de l'Aéronautique (SIAé) ainsi que celui de la Structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT).

Un deuxième objectif majeur de la LPM de 2019-2025 consiste à renforcer l'autonomie stratégique nationale tout en soutenant l'émergence d'une autonomie à l'échelle européenne. Cet objectif se traduit par une modernisation accélérée des matériels des composantes océaniques et aéroportées de la dissuasion, agissant en complémentarité avec le renouvellement d'équipement des forces conventionnelles. Un second programme d'armement comprendra une enveloppe de 58,6 milliards d'euros sur la période de 2019 à 2025, soit un rapport de + 30 % en comparaison avec la LPM de 2014-2019.

La Revue mettait également en exergue la permanence de la menace cybernétique. Pour y répondre, le ministère des Armées compte créer une posture permanente « cyber », accompagnée d'une augmentation d'effectifs de 1 000 postes et d'un renforcement des capacités du Centre d'analyse et de lutte informatique défensive (CALID). Des dispositifs de renseignement seront renouvelés et l'organisation d'une posture permanente de renseignement stratégique, regroupant les moyens de collecte et d'analyse du ministère des Armées, permettra l'anticipation des crises et la mise en place d'une veille stratégique globale. Ces nouveaux dispositifs permettront de garantir l'autonomie stratégique française, tout en conférant à la France un rôle « moteur, voire fédérateur », dans le renforcement de l'Europe de la défense.

S'inscrivant dans la continuité de l'Initiative européenne d'intervention (IEI), lancée le 26 septembre 2017 par le président de la République, la LPM vise à encourager « l'émergence d'une culture stratégique européenne ». Des partenariats stratégiques avec des alliés européens seront mis en place autour de quatre domaines d'actions concrètes : l'anticipation stratégique, les scénarii d'emploi, le retour d'expérience et le partage des doctrines, l'appui aux opérations. Elle vise à renforcer la Coopération structurée permanente (CSP) élaborée le 13 novembre 2017, afin d'harmoniser les moyens militaires et les capacités de défense des États participants.

Enfin, un quatrième volet s'appuie sur l'innovation technologique, désormais nécessaire pour préparer la supériorité opérationnelle des Armées sur le long terme et répondre aux ambitions d'autonomie stratégique nationale. « Un pays qui innove, c'est un pays qui, inlassablement, construit son autonomie stratégique. Être maître des capacités nouvelles qui émergent, c'est garantir la souveraineté nationale. En 2020, l'innovation doit continuer de permettre de développer encore notre autonomie stratégique » avait déclaré Florence Parly, lors de la présentation de stratégie d'innovation du ministère des Armées à Lorient, en septembre 2020. L'innovation et la modernisation des Armées permettront de disposer d'équipements adaptés aux défis futurs. Le soutien à l'innovation par le ministère des Armées s'élèvera à un milliard d'euros en moyenne annuellement. Une plateforme d'innovation intitulée « Défense Lab » sera créée et les efforts de développement de PME stratégiques pour la défense se poursuivront grâce au fonds d'investissement *Definvest*.

2. Durcir le modèle d'armée

2.1. Ne pas céder à la tentation du « couteau suisse ».

L'appareil militaire est construit pour faire face à des situations ultimes, potentiellement en dehors du cadre de la légitime défense, qui requièrent l'emploi ou la menace d'emploi de la force légitime sur le territoire national ou hors de nos frontières. Cette raison d'être confère aux Armées une aptitude à « frapper »

et à opérer dans les situations les plus dégradées. Cette fonction d'*ultima ratio*¹⁸, quelque peu éclipsée dans les perceptions pendant la parenthèse des dividendes de la paix, doit redevenir une priorité dans un monde marqué par un enchaînement de crises à portée systémique, la désinhibition de l'emploi de la force et l'augmentation des dépenses militaires au niveau mondial.

Des Armées constamment employées dans leur champ spécifique d'aptitude

Il peut paraître utile de rappeler qu'aujourd'hui encore les Armées sont employées en permanence pour faire face à un seuil de violence et d'insécurité requérant une aptitude spécifique. En effet, les dernières générations de Français ont été moins confrontées aux questions militaires que les précédentes, même en tenant compte de la visibilité de l'opération Sentinelle. Ce constat n'est pas incompatible avec une forte popularité. Néanmoins, le manque de connaissance en matière de défense peut limiter le débat public, comme le souligne la sociologue Bénédicte Chéron¹⁹.

En premier lieu, les Armées sont sollicitées dans des postures permanentes de plus en plus exigeantes. Elles assument des missions de surveillance des approches maritimes et aériennes qui sont régulièrement testées par la Russie ; d'observation et de renseignement militaire pour la veille et l'anticipation stratégique ; de défense passive et active dans le cyberspace ; de contribution à la Space Situation Awareness (SSA) ; de présence et d'entraînement au profit de pays alliés et notamment de l'OTAN ; de souveraineté dans les territoires d'Outre-mer.

18 La locution latine *ultima ratio regum*, traduite littéralement, signifie « [la force est] le dernier argument des rois » (du latin *ultima* : dernier ; *ratio* : raison, argument et *regum* : des rois). Cette locution signifie que, lorsque tous les recours pacifiques et diplomatiques ont été épuisés et qu'il ne reste plus aucune solution, on peut se résigner à utiliser la force pour imposer ses vues. La formule « *ultima ratio regum* » était l'expression favorite du cardinal de Richelieu. Le Roi Louis XIV reprit cette formule à son compte et la fit apposer sur ses canons.

19 « Le soldat méconnu », 2018.

Par ailleurs, l'Armée est régulièrement sollicitée pour intervenir face à des menaces pesant sur nos ressortissants, nos intérêts ou le respect du droit international. C'est à ce titre que l'Armée française peut être amenée non seulement à mener des interventions ponctuelles d'urgence, mais aussi de véritables campagnes, seule ou en coalition – ce que l'on appelle les opérations intérieures ou extérieures qui ont recouvert dans le temps des réalités et répondu à des objectifs très différents. Par exemple :

- l'interposition pour mettre fin aux massacres en ex-Yougoslavie au début des années 1990 ;
- l'évacuation des ressortissants français en Côte d'Ivoire en 2003 ;
- l'intervention en Afghanistan contre les Talibans dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) ;
- l'opération Chammal au Levant contre Daech ;
- l'opération Harmattan en Libye ;
- la protection des flux maritimes dans le Golfe Arabo-Persique (opération Agenor) et contre les pirates dans la Corne de l'Afrique dans le cadre de l'opération Atalanta à partir de 2008 ;
- le coup d'arrêt à la constitution d'un califat terroriste au Mali en 2013 ;
- le déploiement de l'opération Sentinelle sur le territoire national après les attentats de masse ;
- le déploiement de forces françaises sur le flanc Est de l'Europe dans le cadre de la posture de réassurance de l'OTAN dans un contexte de fortes tensions avec la Russie ;
- le raid contre les infrastructures syriennes en 2018 en réponse à l'emploi d'armes chimiques ;
- la libération d'otages français au Sahel ;
- le monopole du ministère des Armées dans les actions offensives dans le cyberspace ;
- la capacité à s'opposer à des actions malveillantes dans l'espace avec le commandement de l'espace et le développement de moyens dédiés.

Depuis les années 1990, les Armées ont ainsi été régulièrement employées dans des opérations lointaines et parfois sans que la Nation ne se perçoive directement menacée. Récemment, l'irruption d'un terrorisme militarisé jusque

sur le territoire national a initié une prise de conscience, notamment avec l'opération Sentinelle. Prise de conscience que la rivalité sino-américaine, le conflit en Ukraine et les guerres civiles en Syrie et en Libye impliquant un nombre important de puissances régionales et mondiales ne peuvent qu'accentuer. De fait, l'hypothèse d'une « escalade militaire non maîtrisée » se fait de plus en plus crédible. Enfin, dans la logique de la guerre hybride, les leviers indirects, non-militaires et immatériels se conçoivent en complément de la force qui joue souvent le rôle d'argument ultime. En Ukraine, les déstabilisations politiques dans le sillage d'Euro-Maidan, les pressions économiques sur les hydrocarbures et l'électricité n'ont pu être concrétisées que par une occupation militaire du terrain par la Russie en 2014.

Une plus-value pouvant aller au-delà du périmètre strictement militaire

Les Armées sont également régulièrement sollicitées en dehors de crises militaires proprement dites, comme l'actualité de 2020 est encore venue l'illustrer avec le Covid-19.

La pandémie a montré que le fonctionnement de la société française pouvait être sérieusement remis en cause en dehors de cas extrêmes comme la guerre : saturation des services hospitaliers, difficultés de la cellule de crise de la santé à assurer la manœuvre logistique des masques, menaces de grèves dans la police et dans des secteurs critiques comme le transport, rupture de services publics (seulement 1 600 bureaux de poste sur 8 000 ouverts au 31 mars²⁰), débordements sécuritaires à Mayotte, délestage des prisons, vague de cybercriminalité, etc. Dans ce contexte particulier, les Armées ont logiquement contribué à la réponse globale de l'État. Elles ont déployé l'opération Résilience dans les champs sanitaire, logistique et sécuritaire. Il importe de noter que ce type d'engagement à la marge du périmètre militaire au sens strict n'est pas inédit. Nombreux sont les pays qui ont mobilisé leurs forces armées dans la

lutte contre le Covid-19, comme l'Italie, les États-Unis ou le Royaume-Uni. La Marine Nationale avait également été mobilisée dans la lutte contre l'immigration clandestine, par exemple dans le cadre de l'opération européenne Sophia à partir de 2015. En outre, d'autres crises récentes, telles que l'Ouragan Katrina en Louisiane en 2005, ont récemment mobilisé des moyens militaires sans commune mesure. En 2011 au Japon, ce ne sont pas moins de 100 000 militaires qui ont été engagés pour faire face au tsunami puis à la catastrophe nucléaire de Fukushima.

Le risque du « couteau suisse ».

Cet emploi en appui de la gestion de crises civiles pose au moins deux questions :

- doit-il être considéré comme exceptionnel ou comme la norme ?
- faut-il adapter le modèle d'armée vers plus de polyvalence pour y faire face ?

L'Armée dispose de moyens rares, coûteux en entraînement et en entretien et qui ne peuvent être engagés qu'à bon escient lorsque la situation l'exige. Lorsque les moyens militaires sont mobilisés, il faut systématiquement évaluer cet engagement à l'aune de trois questions.

- Quelle est la plus-value apportée par l'engagement de moyens militaires conçus pour faire la guerre ?
- Quel est le coût de renoncement de cet engagement ? Mobiliser des militaires pour une crise, c'est nécessairement réduire en contrepartie notre capacité pour une autre. Dans l'opération Résilience, les Porte-Hélicoptères Amphibies (PHA) se sont retrouvés très engagés ; la capacité d'évacuation sanitaire stratégique a été consommée dans les liaisons Morphée avant de laisser la place aux TGV. Une telle mobilisation n'aurait pas été possible ni même pertinente si la France avait dû faire face à un risque majeur dans une autre partie du monde.
- Les complications probables de la crise sur le plan sécuritaire nécessitent-elles de disposer d'une réserve ?

20 <https://www.lopinion.fr/edition/economie/coronavirus-pourquoi-poste-a-choisi-passer-service-minimum-215368>

De fait, les opérations militaires ne s'arrêtent pas pendant la crise. S'il est possible de viser un moindre engagement lors d'une phase délicate, il n'est pas certain que ce soit la volonté de l'ennemi. Il pourrait au contraire tenter d'exploiter cette faiblesse, c'est d'ailleurs l'objectif qui avait été annoncé par Daech. Cette vulnérabilité concerne à la fois le territoire national et les opérations extérieures. Les capacités rares engagées pour le Covid-19 n'ont pas fait défaut car la crise n'a pas présenté de complication sécuritaire. C'est bien dans cet esprit que l'emploi des Armées sur le territoire national est encadré. Il a été reprecisé par l'IIM 10100 du SGDSN en 2017²¹ à la suite du déclenchement de l'opération Sentinelle et des attentats de 2015. Cette instruction précise la règle des « 4 i » : « *Dès lors que les moyens dont dispose l'autorité civile sont estimés inexistant, insuffisants, inadaptés ou indisponibles, les Armées peuvent être sollicitées pour renforcer le dispositif de sécurité mis en œuvre sous la responsabilité du ministre de l'Intérieur. Elles sont alors engagées, hors du champ de la défense militaire qui constitue leur mission première, en vertu d'une réquisition, conformément aux termes de l'article L.1321-1 du code de la défense.* ». Il importe de se tenir à ce cadre, sans exclure des choix politiques exceptionnels face à des situations exceptionnelles.

Ces hypothèses d'emploi doivent être prises en compte dans la construction du modèle d'armée. À première vue, elles pourraient militer pour davantage de polyvalence, de capacités dédiées aux crises civiles, une sorte de « couteau-suisse » inspiré du modèle italien. Ce serait un contre-sens. D'une part, ce raisonnement serait contradictoire avec l'évolution du contexte stratégique. La France disposerait d'une force armée polyvalente, jouant le rôle de service public de dernier recours, mais insuffisamment préparé à faire face à un niveau de violence élevé et surclassée militairement. D'autre part, la plus-value apportée par les Armées à la réponse globale de l'État a essentiellement résidé dans ses aptitudes spécifiquement militaires.

- Les Armées ont apporté une plus-value au pic de crise par leur disponibilité et leur résilience interne, c'est-à-dire leur aptitude à continuer à opérer. La plus-value apportée provient également de leur réactivité. Le déploiement de l'Élément militaire de réanimation à Mulhouse constitue un excellent exemple.

21 En remplacement de l'IIM n° 10100 du 3 mai 2010 relative à l'engagement des Armées sur le territoire national en cas de crise majeure.

Des moyens prévus pour soigner des blessés en opération ont été reconfigurés en urgence dans un dispositif de circonstance pour renforcer la zone la plus critique. Ce déploiement a permis d'éviter à l'hôpital de Mulhouse d'en arriver à des procédures de tri des malades, c'est-à-dire abandonner certains patients par manque de lits de réanimation. D'autres capacités nationales existaient mais n'ont pu être mobilisées que dans un deuxième temps.

- Les Armées ont apporté des capacités rares, liées à leur spécificité : prépositionnement Outre-mer, moyens logistiques, d'évacuation sanitaire, nucléaire radiologique bactériologique et chimique, etc.
- Elles ont participé à la bataille du moral par des actions rapides et visibles à forte valeur symbolique, contribuant à l'esprit de défense et à la cohésion nationale, atténuant l'effet de sidération : déploiement d'un hôpital de campagne à Mulhouse, transfert de malades par moyens aériens militaires d'un hôpital à un autre, approvisionnement logistique au profit de plusieurs départements et territoires d'Outre-mer.

Cette mobilisation a également mis en lumière des limites, aussi significatives en vue d'une opération militaire proprement dite :

- limites liées à la vulnérabilité propre des forces Armées au risque pandémique : contamination de l'équipage du porte-avions Charles de Gaulle, dépendance à des sous-traitants civils mis en difficultés pendant la crise (alimentation, MCO, chantiers d'infrastructure) difficultés des industriels en charge de la production et de la maintenance pour assumer leurs missions, menaces d'exercice du droit de retrait par du personnel civil à la base aérienne de Creil, moyens insuffisamment déconcentrés au niveau des unités ;
- limites quantitatives, car la contribution des Armées à la gestion d'une pandémie ne pouvait être que marginale compte tenu de l'étroitesse des capacités disponibles par rapport à l'ère de la conscription.

En conclusion, il ressort que l'État a tout à gagner à disposer d'acteurs aux aptitudes bien différenciées et complémentaires au sein de son « équipe France ». C'est d'autant plus vrai dans le contexte actuel du retour de la puissance et d'enchaînement des crises systémiques.

2.2. La spécificité militaire nourrit la résilience

L'appareil militaire doit être construit pour faire face aux situations ultimes que représente l'emploi ou la menace d'emploi de la force. La politique de défense se définit ainsi comme ayant « pour objet d'assurer l'intégrité du territoire et la protection de la population contre les agressions armées. Elle contribue à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la sécurité nationale »²². Ce cadre d'emploi exclusif exige une certaine spécificité de l'appareil militaire : cadre légal exorbitant de la légitime défense, autonomie des moyens et du soutien suffisante, absence de droit de grève, durée du travail... La plus-value des Armées et leur complémentarité au sein du régalien sont directement liées à cette spécificité.

Les fondements de la spécificité militaire

La spécificité militaire est d'abord régie par le droit :

- le droit constitutionnel²³ qui prescrit notamment le lien entre les Armées et le pouvoir exécutif ;
- le droit international qui encadre notamment le droit des conflits armés (*jus ad bellum, jus in bello*). La France est signataire du Traité de Rome instaurant la Cour pénale internationale ;
- le droit de source législative et réglementaire. Le code de la Défense décrit notamment le statut du militaire fait de droits et de sujétions exorbitantes du droit commun : d'un côté, le droit du soldat de donner la mort en dehors du cadre de la légitime défense et donc de manière exorbitante au droit commun – ce qui n'est pas le cas des policiers ; de l'autre des sujétions spécifiques de disponibilité, de mobilité, de discipline. Il est défini dans un statut spécifique, distinct de celui de la fonction publique. Le Statut général des militaires stipule : « l'état militaire exige en toute circonstance esprit de sacrifice, pouvant aller jusqu'au sacrifice extrême, discipline, disponibilité, loyalisme et neutralité.

Les devoirs qu'il comporte et les sujétions qu'il implique méritent le respect des citoyens et la considération de la Nation ». Il détaille également les droits et obligations des militaires : « réserve exigée par l'état militaire », interdiction du droit de grève, « les militaires peuvent être appelés à servir en tout temps et en tout lieu ». Il encadre « l'état militaire » ou la singularité militaire : l'acceptation de mettre sa vie en danger, de s'exposer au risque de blessure, de capture ou de mort dans l'accomplissement des missions confiées.

Ce droit est régulièrement mis à jour pour s'adapter à de nouveaux défis. Par exemple, l'article L4123-12 portant sur la protection pénale des militaires a été mis à jour en 2013 pour inclure spécifiquement les opérations de libération d'otage, l'évacuation des ressortissants et la police en haute mer.

Par ailleurs, la disposition spécifique des Armées à l'engagement en situation de guerre s'appuie aussi sur le caractère fortement intégré de l'organisation militaire qui lui permet de fonctionner de manière autonome dans des environnements dégradés, soit que les infrastructures civiles ou les services publics soient pour partie hors d'état de fonctionner, soit que les zones à investir soient dangereuses. L'Armée peut en effet alors se déployer et remplir sa mission car elle dispose de moyens propres de renseignement, commandement, de transmissions, de mobilité et de franchissement, de protection contre des menaces, y compris des menaces NRBC, de soutien (notamment logistique et médical), etc.

Sur ce dernier point, il faut noter que la Revue générale des politiques publiques entreprise sous le mandat du Président Sarkozy a débouché sur une réforme controversée des soutiens. Elle a principalement reposé sur leur mutualisation interarmées. Vouloir mutualiser et conforter la professionnalisation des soutiens est une ambition pertinente. Pour autant deux effets pervers se sont matérialisés : d'un côté les moyens ont eu tendance à s'éloigner géographiquement et fonctionnellement des unités qu'ils sont censés soutenir, privant les responsables d'unités (régiments notamment) des leviers d'action quotidienne et de la réactivité dont ils estiment avoir besoin ; de l'autre les soutiens ont tendance, selon une logique bien connue dans les organisations, à passer d'une logique de

²² Code de la défense, art. L1111-1.

²³ Articles 5, 13, 16, 20, 21, 34, 36, 52, 53, 73.

service à une logique de prescription dans l'allocation des moyens. Le ministère des Armées s'est récemment attaqué à ce problème avec la « réforme des soutiens de l'avant ». Sans remettre en cause le principe de la mutualisation des soutiens, une réforme allant vers le rétablissement d'une chaîne de commandement plus déconcentrée et donnant davantage de prérogatives aux chefs organiques sur leurs soutiens paraît nécessaire. Au niveau local, le groupement de soutien de la base de défense doit être subordonné au commandant de la base de défense. En résumé, il s'agit de revenir à l'esprit du rapport parlementaire Bouchard qui, après analyse des causes de la défaite de 1870, recommandait de rétablir la pleine autorité des chefs militaires sur le soutien et la logistique.

On peut également noter que cette aptitude à protéger les Français repose sur la « territorialisation » des forces armées, c'est-à-dire par une répartition stratégique des forces sur le territoire. Celle-ci découle encore de la guerre froide (forces aéroportées dans le Sud-Ouest, forces lourdes sur le flanc Est), même si d'autres considérations d'aménagement du territoire ont pu prévaloir. La répartition des forces de souveraineté dans les DROM-COM et des forces de présence dans le monde répond aussi à une logique stratégique.

Enfin et surtout, cette fonction d'*ultima ratio* s'appuie sur des moyens spécifiques de dissuasion et de coercition, dont :

- la dissuasion nucléaire, qui constitue par essence même « le dernier argument des rois » lorsque nos intérêts vitaux sont gravement menacés. Face à une forte progression des dépenses militaires dans le monde²⁴ et l'affirmation des politiques de puissance²⁵, la dissuasion nucléaire demeure l'assurance-vie ultime de la Nation ;
- la capacité de projection pour venir au secours de nos ressortissants – évacuation, libération d'otages – ou de nos alliés avec lesquels nous sommes liés par des engagements réciproques, etc.

24 Rapport du SIPRI 2020 : 2019 marque la plus forte augmentation annuelle des dépenses depuis 2010.

25 Revue stratégique 2017.

La contribution de la spécificité militaire à l'esprit de défense

La capacité des Armées à répondre présent dans les grandes crises, à pallier aussi parfois les limites d'autres services publics renforce la confiance et les attentes des Français. Les sondages attestent régulièrement de la confiance des Français dans leurs Armées. En juin 2020, 85 % d'entre eux déclaraient faire confiance à l'Armée. Plus précisément, selon un sondage Ipsos de 2018, les Armées sont perçues comme « efficaces » (79 %), réactives (79 %) et rassurantes (77 %) par une très grande majorité des Français²⁶. De nombreux citoyens ressentent de la fierté à l'égard des Armées françaises et le sacrifice de nos soldats pour la protection des Français est toujours salué avec respect et émotion. L'Armée demeure dans notre pays un des éléments centraux du ciment national et chaque année, le défilé du 14 juillet est l'occasion pour la Nation de témoigner sa fierté et sa reconnaissance aux Armées. Ainsi, l'institution militaire résiste encore dans le cœur des Français alors que beaucoup d'autres institutions ou organisations ne produisent qu'une défiance grandissante, comme le rappelle chaque année le Baromètre du Centre de recherches politiques de Sciences Po (Cevipof) qui mesure la confiance des Français dans les institutions.

Ce constat appelle une double exigence :

- définir et constituer une Armée capable de faire face à la montée des périls, y compris les menaces extrêmes sur la sécurité et la liberté des Français. Nous ne pouvons nous contenter aujourd'hui d'une armée de stabilisation. Il nous faut, pour nous protéger, une armée équipée et entraînée pour assumer un conflit de haute intensité, donc capable de répondre à l'agressivité des puissances de dimension globale ou régionale et de maîtriser les escalades et les provocations ;
- la condition décisive est de s'assurer que la spécificité des Armées permettra de faire face aux défis de demain, et au-delà des Armées, de faire que cette spécificité imprègne l'ensemble de l'écosystème du ministère des Armées. La capacité des Armées à assumer un rôle d'*ultima ratio* ne dépend pas seulement

26 <https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/sondage-les-chiffres-cles-de-la-defense-juillet-2018>

de l'engagement des militaires, mais de celui de l'ensemble des soutiens civils et des fournisseurs industriels qui travaillent au profit des Armées. La capacité d'un hélicoptère à intervenir sous le feu sur un théâtre d'opération dépend de la qualité et du courage de son équipage, mais aussi de l'ensemble de la chaîne militaire, administrative, industrielle qui soutient l'équipage et qui garantit la disponibilité de l'appareil.

Préserver la singularité militaire ce n'est pas couper l'Armée de la société. Bien au contraire : il est essentiel que cette singularité soit comprise par la société, reconnue et assumée. Le service national universel fournit une excellente opportunité pour cela. Il est tout aussi essentiel que le recrutement des Armées soit ouvert sur l'ensemble de la société, que les recrues puissent être fidélisées et bénéficier d'un système de promotion interne efficace qui casse les éventuels « plafonds de verre ».

Recommandation 1 : Vers une organisation militaire spécifique et mieux intégrée

1/ Consolider la singularité militaire pour forger la résilience

- S'assurer que les spécificités des Armées nécessaires à l'accomplissement de leur mission (disponibilité, esprit de sacrifice, pouvoir de donner la mort exorbitant du droit commun et protection juridique, jeunesse, etc.) ne soient pas remises en cause.
- Recruter prioritairement sous statut militaire les nouvelles compétences spécialisées (renseignement, cyber, pilote de drone, spatial, soutien, etc.) :
 - en créant des filières techniques dans les écoles militaires ou en s'appuyant sur les filières civiles existantes en les insérant dans le parcours des militaires ;

.../...

- en rendant plus attractif et en utilisant davantage le statut d'officiers commissionnés pour les candidats de haut niveau.
- Donner des perspectives de carrière aux recrutements spécialisés en généralisant l'ouverture du concours de l'École de Guerre.

2/ Poursuivre la réforme des soutiens en simplifiant et en concentrant la chaîne de commandement. Remettre les soutiens dans la main des chefs organiques

- Au niveau local, subordonner les groupements de soutien des bases de défense aux commandants des bases de défense. Au niveau central, subordonner tous les soutiens à l'État-major des Armées.
- Recréer une culture militaire forte chez les acteurs du soutien par une affectation dans les forces au cours des premières années d'emploi.
- Redonner des moyens aux acteurs déconcentrés. Dans l'Armée de Terre en particulier, les régiments gagneraient à disposer en permanence d'une plus grande partie de leurs matériels pour offrir une capacité de réaction minimum en toute circonstance. Ce besoin concerne la chaîne du soutien (véhicules de gamme commerciale, munitions, gilets pare-balle, etc.) et la chaîne opérationnelle (véhicules tactiques).

2.3. Gagner en réactivité

Dans la gestion permanente de l'escalade militaire au Levant comme dans la crise du Covid-19, la réactivité ressort comme une qualité fondamentale des Armées. Elle vise notamment à faire face à des chocs dont la date de déclenchement ne peut par définition pas être anticipée.

La réactivité comporte plusieurs dimensions.

- **Une dimension politique** : le temps de prendre conscience de la réalité de la crise puis de décider de l'engagement éventuel de moyens militaires.
- **Une dimension de planification et d'anticipation stratégique** : le temps

de planifier une opération car les militaires ne peuvent être déployés en aveugle – ils interviennent sur la base de renseignement aussi précis que possible, de règles d'engagement claires (notamment sur l'usage de la force), d'une manœuvre logistique complexe, en coordination avec d'autres moyens et d'autres forces.

- **Une dimension opérationnelle** : il faut pouvoir déployer dans des délais brefs des unités déjà entraînées et préparées, disponibles et équipées.
- **Une dimension de soutien et industrielle** : il faut s'assurer que les forces engagées bénéficient de l'autonomie suffisante (munitions, énergie, vivres) et que la BITD soit capable d'assumer une augmentation de la production et du maintien en condition opérationnelle.

Nous avons besoin, pour gagner en réactivité, d'une Armée :

- capable de remplir ses contrats opérationnels dans des délais plus brefs ;
- mieux entraînée ;
- disposant de ses moyens et de ses soutiens de manière plus opérationnelle.

Contrat opérationnel

Le contrat opérationnel définit la nature et le volume des engagements opérationnels auxquels les Armées doivent pouvoir faire face. C'est une référence pour l'élaboration de l'appareil militaire. Il précise aussi les ambitions temporelles dans une certaine mesure, comme l'illustre l'extrait de la LPM en encart. Quatre types d'engagement ressortent en particulier : l'engagement de l'échelon national d'urgence (capacité la plus réactive assurée par des éléments en alerte), l'engagement sur le territoire national (comme l'opération Sentinelle), l'engagement sur un théâtre de crise (comme le Mali), l'engagement majeur. Si les délais d'intervention apparaissent précis à propos de l'échelon national d'urgence, ils le sont moins à propos des renforts sur le territoire national²⁷ et de la gestion de crise. Plus important, l'hypothèse d'un engagement majeur dans un contexte de combats de haute intensité nécessite 6 mois de préavis.

²⁷ L'actualisation de la LPM de 2015 précise que la posture de protection terrestre devient permanente avec la capacité à déployer en permanence 7 000 hommes sur le territoire national. Elle précise aussi qu'un renfort de 3 000 peut être activé pour une durée d'un mois.

Cette ambition a été définie dans le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013. L'environnement actuel milite pour préciser davantage le degré de réactivité. En outre, il semble urgent de s'assurer que les soutiens et l'industrie intègrent les impératifs temporels de ces contrats.

En effet, des scénarios très réactifs apparaissent de plus en plus probables dans l'analyse du contexte stratégique. D'une part, la multiplication des modes de conflictualité impose de pouvoir changer de posture de manière fulgurante. La menace d'emploi de la Force d'intervention et de réaction immédiate (FIRI) sans capacité à soutenir cette action dans la durée ou à l'appuyer par des renforts ne semble pas suffisante pour dissuader des puissances comme la Turquie de venir interférer dans le voisinage de notre pays. D'autre part, les crises d'ampleur comme l'ouragan Irma ou le Covid-19 ont à chaque fois été des surprises.

Par ailleurs, la réactivité ne semble pas s'être améliorée depuis 2013 :

- la posture de protection terrestre a réduit l'entraînement des unités. L'opération Sentinelle vient de remonter en puissance face à la menace terroriste et l'opération Résilience a marqué l'année 2020 ;
- les capacités de projection constituent un segment capacitaire critique en l'absence d'avions de transport stratégique et avec le retard de la livraison de l'A400M.

Enfin, il importe d'élargir la réflexion sur la réactivité au-delà des considérations opérationnelles. Le facteur limitant risque en effet de se retrouver au niveau des soutiens, des approvisionnements et de l'industrie. Par exemple, les Rafales dont les Grecs ont exprimé le besoin en urgence ne peuvent être produits à si courte échéance (moins de deux ans). L'Armée française a donc cédé 12 de ses propres avions afin de répondre à cette demande. Dans le cas d'un choc de plus haute intensité, il faudrait pouvoir faire face à davantage de dommages et anticiper que certains matériels lourds seront « consommés ». Par exemple, l'Armée de Terre israélienne a perdu 22 chars pendant le conflit avec le Hezbollah au Sud Liban en 2006. De son côté, la Russie a perdu 36 hélicoptères en Tchétchénie entre 1994 et 2002. On parle ici de conflits durs mais pourtant pas face à des

adversaires symétriques. Ce constat exige une capacité à monter en puissance sur les chaînes de production industrielles, une capacité à accélérer le maintien condition opérationnelle, notamment lorsqu'il est sous-traité. La même question se pose au sujet des munitions et des soutiens en général.

Il importe donc de préciser les ambitions temporelles du contrat capacitaire dans la prochaine actualisation de la LPM afin que des mesures puissent en être déclinées, y compris au-delà des cercles opérationnels.

Rappel du contrat opérationnel dans la LPM 2019-2025

« Les Armées doivent ainsi être capables d'assurer les postures permanentes de dissuasion, de sûreté et de protection du territoire national, de renseignement stratégique, de cyberdéfense, ainsi que de conduire des opérations de stabilisation, de contre-terrorisme ou de contre-insurrection et de s'engager, y compris sur très faible préavis, en opération de haute intensité, dans les milieux terrestre, maritime ou aérien, et d'opérer dans les espaces exo atmosphérique et numérique.

En matière de gestion des crises et d'intervention, les Armées pourront être engagées dans la durée et simultanément sur trois théâtres d'opération, avec la capacité à assumer le rôle de nation-cadre sur un théâtre et à être un contributeur majeur au sein d'une coalition.

Les Armées devront pouvoir également être engagées dans une opération majeure de coercition, tout en maintenant un niveau d'engagement adapté sur les théâtres de gestion de crise déjà ouverts. Dans ce cadre, les Armées devront être capables de mener, en coalition, sur un théâtre d'engagement unique, une opération à dominante de coercition, dans un contexte de combats de haute intensité. Elles pourront assumer tout

.../...

ou partie du commandement de l'opération et auront la capacité, dans les trois milieux, de participer à une opération d'entrée en premier sur un théâtre de guerre. Cette hypothèse d'intervention se caractérise par un engagement majeur aux côtés de nos alliés.

Les forces engagées bénéficieront d'un soutien adapté dans les domaines munitions, systèmes d'information et de communication, carburant, santé, soutien de l'homme et infrastructures.

Pour garantir leur capacité de réaction autonome, les Armées maintiendront un échelon national d'urgence de 5 000 hommes en alerte permanente. Possédant tout l'éventail des capacités des Armées, il constitue la réserve d'intervention immédiate apte, entre autres, à saisir un point d'entrée, à renforcer en urgence un dispositif ou à évacuer des ressortissants. Cet échelon d'alerte permet de mettre sur pied une Force interarmées de réaction immédiate (FIRI) de 2 300 hommes. Cette force sera projetable à 3 000 km du territoire national ou depuis une implantation à l'étranger, dans un délai de 7 jours. Avant ce délai, la France restera capable de mener de façon immédiate (moins de 48 heures) et autonome des frappes dans la profondeur par des moyens aériens et navals.

En outre, les Armées doivent être en mesure d'agir de façon autonome et durable dans les domaines du renseignement (autonomie d'appréciation), du commandement des opérations, des opérations spéciales, de la protection face aux menaces asymétriques, de la démonstration de puissance en appui de la volonté politique, ou encore des actions d'influence. Dans ces domaines, les contributions de partenaires pourront être recherchées pour amplifier l'efficacité de nos forces, sans pour autant constituer un préalable à l'engagement opérationnel. »

Entraînement

La réactivité dépend également de l'aptitude des forces à prendre en compte immédiatement leur mission. Le système de mise en condition opérationnelle avant projection n'est plus adapté à la réalité des menaces. Il importe de le faire évoluer.

En France l'entraînement est largement déterminé par le cycle des opérations extérieures (OPEX), puisque les différentes unités qui composent les forces Armées, en particulier terrestres, ont vocation à être déployées par rotation en OPEX. La préparation opérationnelle des unités repose largement sur les méthodes mises en place lors du déploiement des forces conventionnelles en Afghanistan à partir de 2008. Confrontées à des combats plus durs que dans les décennies précédentes, les Armées ont mis en place des cycles de préparation visant à monter au meilleur niveau les unités projetées. Ce système s'est avéré positif dans la mesure où il a permis une montée en gamme globale. Néanmoins, il possède comme inconvénient d'entretenir des niveaux de préparation très hétérogènes. Dans l'Armée de Terre, le cycle de préparation est étalé sur deux ans. Il permet aujourd'hui de projeter les unités les plus entraînées dans la bande Sahélo-saharienne. La contrepartie est que les autres unités sont moins prêtes, en particulier pour un engagement dur. Ce phénomène est aggravé par la technicité croissante du métier, la durée des contrats et la disponibilité des matériels.

Au total, nous engageons sur le terrain des soldats bien préparés mais l'entraînement général reste insuffisant. Les statistiques d'entraînement disponibles montrent que nous sommes en-deçà des normes OTAN. Ceci signifie que nous sommes capables de déployer sur le terrain des femmes et des hommes bénéficiant de temps de préparation opérationnelle très long, ce qui contribue certainement aux succès tactiques, mais réduit notre capacité à faire face aux surprises stratégiques.

Pré-positionnement des moyens et du soutien

La réactivité dépend également du maillage géographique des forces armées. Leur répartition sur le territoire national jusque dans les DROM-COM leur confère un avantage certain, de même que le réseau des forces de présence à l'étranger. Néanmoins, cet avantage est limité par l'autonomie de leurs moyens et de leurs soutiens.

Sur le territoire national, la crise du Covid-19 a été essentiellement gérée de manière déconcentrée à tous les échelons de la chaîne OTIAD (Organisation territoriale interarmées de défense). L'appui sanitaire, logistique et de protection fourni par les régiments en province a été directement coordonné entre la préfecture et le régiment le plus proche qui disposaient d'une bonne connaissance locale. À l'étranger, le coup d'arrêt donné aux djihadistes au Mali en 2013 avant qu'ils ne prennent la capitale a été principalement mené par les forces spéciales, les renforts de Côte d'Ivoire et les éléments français au Sénégal. Ils ont ultérieurement été renforcés depuis la métropole. Néanmoins, cette aptitude est limitée par l'autonomie des moyens et des soutiens de ces éléments déconcentrés. Sur le territoire national, les régiments ne disposent pas en propre de la plupart de leurs véhicules, munitions et moyens lourds. Ils sont directement perçus sur le théâtre ou dans un parc spécifiquement dédié à l'entraînement. Par conséquent, pour gagner en réactivité, il importe de leur redonner davantage de moyens en propre. La mutualisation est sans doute allée trop loin. De même, la réforme des soutiens et la mise en place des Groupements de soutiens des bases de défense ne donnent toujours pas pleinement satisfaction. Les acteurs de l'action déconcentrée des Armées doivent disposer d'un meilleur contrôle sur la chaîne du service du commissariat des Armées. La même logique s'impose dans les DROM-COM et les forces prépositionnées. Elles gagneraient à avoir à disposition des moyens plus lourds, notamment blindés. En effet, l'acheminement stratégique depuis la métropole constitue toujours un défi, compte-tenu de la dépendance vis-à-vis des charters privés. Enfin, il importe de noter que la présence de bâtiments de la Marine nationale en Asie ou dans le Golfe constitue un ticket d'entrée dans les dispositifs régionaux d'échanges d'information.

Recommandation 2 : Améliorer la réactivité des Armées face à la volatilité du contexte stratégique

1/ Contrat opérationnel

Dans l'actualisation de la loi de programmation militaire de 2021, préciser les ambitions temporelles pour l'ouverture d'un théâtre de crise et surtout un engagement majeur. Il importe d'une part de réduire ce délai actuellement estimé à 6 mois. Il paraît également urgent d'en renforcer la crédibilité en élargissant la réflexion aux approvisionnements, en anticipant la montée en puissance des acteurs industriels et du soutien.

2/ Entraînement

L'entraînement doit permettre à l'ensemble des unités militaires, que leur engagement en OPEX soit programmé ou non, de s'endurcir et d'être prêt à réagir à bref délai à une menace majeure. Pour cela, il convient :

- d'augmenter les temps d'entraînement pour atteindre les normes OTAN ;
- de lancer un cycle d'entraînement interarmées correspondant à un scénario d'engagement majeur (force terrestre du niveau de la division ou du corps d'Armée, groupe aéronaval renforcé d'une capacité amphibie), pour réapprendre à s'engager à un niveau supérieur à celui des théâtres de crise connus depuis les années 1990.

3/ Territorialisation et pré-positionnement des moyens et du soutien

- positionner Outre-mer certains moyens plus lourds (par exemple : Jaguar et Griffons en Nouvelle-Calédonie, frégates légères) concentrés en métropole et pour lesquels la France est dépendante d'acteurs tiers pour leur projection.

.../...

- Réévaluer le déploiement des forces de souveraineté Outre-mer et de présence à l'étranger pour prendre en compte l'évolution des zones de tension. Évaluer l'intérêt d'un pré-positionnement en Asie.

2.4. Poursuivre l'effort sur les capacités et le format pour plus d'impact et d'endurance

Le constat déjà dressé dans ce rapport est celui d'un double défi pour les Armées : faire face au contournement de la puissance par le bas du spectre de la violence (cyber, manipulations de l'information, actions indirectes, etc.) et désormais s'opposer à une contestation désinhibée dans le haut du spectre. La revue stratégique et la LPM s'inscrivent dans cette logique. Il importe également d'identifier les ajustements à envisager compte-tenu de l'évolution du contexte stratégique en vue de l'actualisation de la LPM de 2021.

Face à la multiplication des théâtres d'opération et à leur intensité, le Chef d'État-major des Armées (CEMA) estimait lors des auditions sur le Projet loi de finances 2020 que l'actuel modèle des Armées n'est plus suffisant. Le nombre des équipements a baissé et le remplacement par des équipements plus performants mais en nombre limité pose des difficultés (frégates, blindés, avions de combat, etc.) face à des besoins croissants.

- Concernant les frégates de premier rang, la Marine est « au bout » de ses capacités avec une multiplication des besoins de présence permanente et un nombre insuffisant de bâtiments avec seulement 15 frégates de premier rang.
- Concernant les blindés médians de l'Armée de Terre, la cible pour 2030 est fixée à 300 Jaguars alors que nous disposions en 2008 de 452 véhicules blindés médians et que les théâtres d'opérations se sont multipliés depuis.
- Pour l'Armée de l'Air, la cible pour 2030 est de 185 avions polyvalents alors que l'Armée de l'Air disposait en 2008 de 420 avions de combat.

Une disponibilité toujours insuffisante pour certains matériels, malgré l'augmentation des dépenses d'entretien programmé des matériels (EPM). La nécessaire amélioration du MCO est un sujet de préoccupation récurrent, en particulier pour les aéronefs et dans une moindre mesure pour les Véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI). Le maintien en condition opérationnelle est un sujet crucial. En effet, depuis plusieurs décennies la contraction des volumes de matériels limitait les frais d'entretien dans la mesure où les matériels les plus usés pouvaient être mis de côté pour réduire les parcs. Ce n'est plus le cas dans la dynamique actuelle.

En termes d'autonomie stratégique, le transport est une préoccupation importante. Toutes les crises récentes ont bien montré la difficulté de projeter nos forces sans un recours à la location. Celle-ci peut s'avérer problématique dès lors que nous ne sommes pas les seuls à vouloir ce type de matériel à un moment précis. En outre, les pays d'origine des transporteurs loués posent parfois problème. Par exemple, pour les hélicoptères de transport lourds (type Chinook ou CH53), la France fait systématiquement appel à nos alliés européens pour bénéficier des leurs. Ce type d'hélicoptère manque dans la panoplie des moyens de l'Armée de l'Air. En revanche, pour les avions cargo incontournables pour faire face à une crise d'ampleur, les Antonov de fabrication russe demeurent la seule solution. Sans eux, l'intervention au Mali n'aurait pas été possible.

Enfin, l'utilisation de drones est de plus en plus systématique (par exemple par l'Armée turque en Lybie, qui a déployé une vingtaine d'aéronefs simultanément pendant l'opération Source de paix en 2019 en Syrie). Or, les Armées françaises disposent d'un nombre particulièrement limité de drones. Barkhane n'assure en général pas une permanence aérienne. Il paraît donc indispensable d'en augmenter significativement le nombre. Ce retard a d'ailleurs été constaté dans le dernier rapport de la Cour des comptes. Il est encore plus criant dans le domaine des drones armés. Ce constat négatif ne concerne pas les drones aériens de surveillance de plus petite taille (cf. encadré).

Le risque est grand de voir cet échec se reproduire au niveau maritime et terrestre si une impulsion franche n'est pas donnée. La principale conséquence

pourrait être un déclassement tactique des Armées françaises. Il serait grandement préjudiciable qu'au sortir de la LPM, aucune unité terrestre pilote ne dispose de cette capacité de manière opérationnelle. À défaut, il pourrait au moins être utile d'équiper une unité des forces spéciales en urgence. Cette option permettrait à une échelle réduite de tirer les enseignements d'un emploi en opérations, d'anticiper la doctrine et surtout de pouvoir l'engager en situation critique face à un ennemi en disposant. Il faut prendre conscience que cette technologie est déjà une réalité. La Corée du Sud a déployé des robots Samsung pour protéger sa frontière au Nord, la Russie a engagé des robots de combat avec ses forces spéciales au début du déploiement en Syrie, l'Estonie a testé une nouvelle plate-forme logistique à Barkhane.

Tirer les leçons des difficultés à rattraper le retard en matière de drones aériens

Les drones militaires sont des engins mobiles, terrestres, aériens ou navals, sans équipage embarqué, pilotés à distance ou programmés, et équipés d'une ou plusieurs charges utiles : moyens d'observation, d'écoute ou armement, le cas échéant.

L'utilisation des drones aériens, notamment armés, est de plus en plus répandue à tout niveau de puissance militaire. D'un côté, Daech exploite des engins artisanaux et les Houthis du Yémen ont revendiqué les attaques contre des installations pétrolières saoudiennes en 2019. De l'autre, la Chine et Israël figurent parmi les premiers exportateurs mondiaux et les États-Unis font figure de pionniers.

L'actualité met en particulier en lumière les bénéfices tirés par la Turquie dans ce segment. Elle déploie plus d'une centaine de drones armés dont le fer de lance est constitué des drones ANKA-S et TB2, développés par l'industrie turque depuis un effort lancé dans les années 2000.

.../...

Ils appartiennent à la même catégorie que le Reaper américain (MALE : *medium altitude long endurance*) même si les qualités affichées sont en retrait en performances de vol et en charge utile. Ce constat ne les empêche pas de faire preuve d'une grande efficacité en Libye, en Syrie, au Karabakh et sur le territoire turc et de procurer à la Turquie une supériorité décisive. Le choix s'avère donc payant pour un pays ne disposant pas du potentiel technologique et financier permettant de développer une filière d'aviation de combat. Ils sont à relativiser dans la mesure où ces engins ne pourraient opérer si la chasse adverse assurait une couverture aérienne.

Le problème se pose d'une manière différente côté français avec des atouts incomparables dans le domaine de la supériorité aérienne. Néanmoins, les difficultés pour combler le retard dans le domaine des drones aériens montrent que le risque de se laisser distancer est grand dans l'accélération de l'automatisation sur le champ de bataille. Ce constat a été dressé dès 2013 lors de l'opération Serval au Mali. La solution retenue dans l'urgence a été la constitution d'un parc d'appoint moderne à partir d'achats sur étagère. Les Américains ont accédé à la demande avec de multiples contraintes²⁸ par la vente de MQ9 Reaper. L'armement de ces drones a été décidé en 2017. Pour autant, la faiblesse n'a été corrigée que conjoncturellement. Aujourd'hui, seul le segment des drones de contact (légers et utilisés pour le renseignement) paraît correctement doté. Dans le segment supérieur, la livraison du premier exemplaire du drone tactique Patroller de Safran attendu par l'Armée de Terre pour 2019 a été repoussé à 2022. Dans le segment des drones de théâtre (MALE : *Medium Altitude Long Endurance*) comme le Reaper, la signature du contrat entre Européens est attendue d'ici la fin de l'année 2020 avec pour objectif une première livraison en 2028.

.../...

28 Rapport de la Cour des comptes 2020.

Le Neuron, démonstrateur de drone de combat aérien furtif est un autre sujet. Il traduit la capacité de Dassault à être un acteur majeur du jeu des drones en vue d'un futur système de combat aérien et affiche des résultats prometteurs.

Tirer les leçons des difficultés à rattraper le retard en matières de drone aériens²⁹

Catégorie	France	Turquie
Stratégie	0	
De théâtre (MALE)	Armée : 11 MQ9 Reaper	Armée : 84 TB2 + 31 ANKA S
Tactique	Patroller : 28 livrés entre 2022 et 2030	Non armés : 8 TB2

Le rapport de la Cour des comptes de 2020 fournit des explications détaillées de ces difficultés. On peut ajouter au moins deux facteurs déterminants :

- la jeunesse de la filière industrielle française dans ce domaine spécifique. Même pour un systémier comme Safran, il n'est pas facile de concevoir et produire rapidement ;
- l'impact de la question éthique. Ce n'est qu'à partir de 2017 que le positionnement éthique du ministère des Armées a permis de limiter le décrochage technologique et tactique tout en encadrant le développement de l'automatisation. Il a permis d'armer les drones aériens, notamment pour fournir un appui feu aérien de plus longue durée aux troupes au sol. Néanmoins, la France est un pays engagé pour




.../...

29 Source : les chiffres de la défense (2020), Military Balance (International Institute for security studies).

réglementer ces évolutions technologiques dans le droit international. Elle exclut le concept de « robot tueur » ou système d'armes létales autonomes (SALA).

Les difficultés pour revenir dans le jeu des drones aériens doivent servir à répondre de manière urgente dans les milieux terrestres et maritimes. En l'état de la technologie actuelle, les soldats français peuvent déjà se retrouver engagés en première ligne face à des machines. Il importe d'en maîtriser la technologie et aussi la tactique.





Comparaisons internationales : capacités clés 2019-2025³⁰

				
		2019/2025	2019/2025	2019/2025
Milieu terrestre	Brigades IA dont aéroterrestres	7 + BFA / 7 + BFA	11 / 13	7 + BFA / 7 + BFA
	Chars lourds	241 / 200	227 / 227	236 / 328
	Hélicoptères de manœuvre et d'attaque	267 / 262	237 / 21 escadrilles	266 * / 296 *
Milieu naval	Porte-avions	1 / 1	1 / 2	0 / 0
	Sous-marins d'attaque	6 / 6	6 / 7	6 / 8
	SNLE	4 / 4	4 / 4	0 / 0
	Frégates de 1 ^{er} rang	17 / 17	19 / 19	10 / 14
Milieu aérien	Combat (parc)	254 / 253	157 / 188	222 / 225
	Ravitailleurs	15 / 15	14 / 14	5 / 5
	Transport tactique	48 / 43	42 / 44	43 / 59

* dont 51 tigres

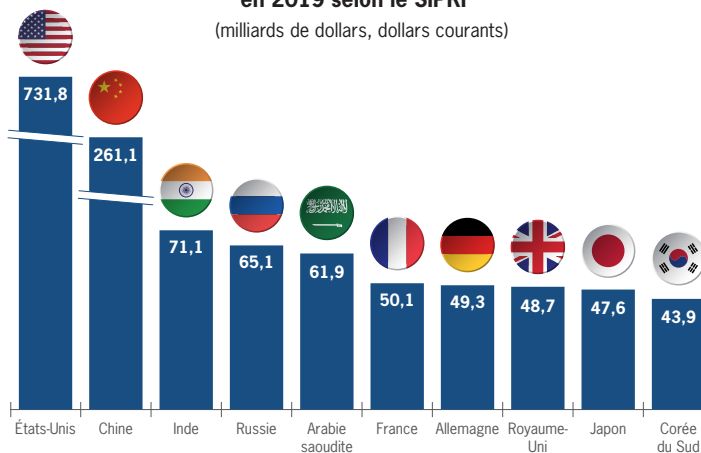
30 Source : Livret PPE édition 2020.

Comparaisons internationales : dépense par militaire³¹

				
Dépenses annuelles par militaire (en €)	461 698 € de dépense par militaire (1 338 000 militaires)	407 482 € de dépense par militaire (145 000 militaires)	242 076 € de dépense par militaire (183 000 militaires)	206 798 € de dépense par militaire (208 000 militaires)

Les 10 premiers pays pour les dépenses militaires en 2019 selon le SIPRI³²

(milliards de dollars, dollars courants)



31 Source : Livret PPE édition 2020.

32 Les données utilisées proviennent du think tank suédois SIPRI qui utilise un référentiel propre (différent d'autres sources de référence telles que IHS Markit ou les publications de l'OTAN) et intègre les montants des pensions (et pour la France les dépenses de la gendarmerie). Néanmoins le rapport annuel SIPRI est largement reconnu par les experts et relayées par les médias, il permet de mesurer les grandes masses et les principales tendances dans le monde. <https://www.sipri.org/databases/milex>

En 2019, les dépenses militaires mondiales s'élèvent à 1 917 milliards de dollars, selon le Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). Ce montant est en augmentation de 3,6% par rapport à 2018, il s'agit de la plus forte augmentation annuelle depuis 2010. Les cinq États qui dépensent le plus (62% des dépenses mondiales) sont les États-Unis, la Chine, l'Inde, la Russie et l'Arabie saoudite.

Recommandation 3 : Ajuster les capacités et le format pour plus d'impact et d'endurance

En parallèle au renouvellement cyclique de la dissuasion nucléaire qui semble faire consensus, il existe quatre priorités.

1/ Comblen en urgence les lacunes qui limitent la disponibilité des moyens existants, notamment les stocks stratégiques

- Sur les munitions, les chiffres demeurent confidentiels. Il importe de se doter rapidement du stock nécessaire pour tenir une séquence de haute intensité et rester crédible.
- Sur la disponibilité opérationnelle des matériels, une sollicitation accrue, même ponctuelle, serait difficile à tenir. En particulier, le manque de stocks de pièces détachées est une faiblesse à combler.

2/ S'adapter aux nouveaux champs et modes de conflictualité

- Accélérer l'effort en faveur de l'action dans les champs immatériels. Cette action passe moins par le recrutement que par la formation de personnel pour assurer la composante « influence » de l'action militaire. Elle passe aussi par le maintien de l'effort dans le domaine cyber.
- Rattraper le retard dans le domaine des drones armés aériens, mais

.../...

aussi maritimes et terrestres. Pour les robots du combat terrestre, équiper en urgence au moins une unité pilote pour 2025.

- Augmenter la capacité à agir de manière indirecte : développer au niveau interarmées le concept de partenariat militaire opérationnel, augmenter les fonds spéciaux des forces spéciales, structurer un réseau d'Entreprises de sécurité et de services de défense (ESSD) françaises de confiance.
- Améliorer la capacité à combattre dans et par l'espace : surveiller l'espace (renouvellement du radar GRAVE), développer un véhicule spatial inhabité et manœuvrant pouvant « combattre ». Les projets plus ambitieux comme le renseignement « en temps réel » permis par une méga-constellation sont à envisager en coopération internationale.

3/ Réparer et moderniser les segments plus lourds

- Dans le domaine aérien, priorité aux ravitailleurs. Il ne semble pas y avoir d'option nationale dans le domaine du transport stratégique et des hélicoptères lourds.
- Dans le domaine naval, priorité aux frégates de premier rang et aux sous-marins nucléaires d'attaque.
- Dans le domaine terrestre, priorité à la défense sol-air basse couche et à une transition rapide vers Scorpion.

4/ Modifier le format de la réserve

- L'objectif à l'horizon 2030 pour la réserve pourrait être de remplir de manière autonome le contrat protection du territoire national à 10 000 hommes (assuré pour environ 1/3 actuellement par des réservistes), de pouvoir relever des unités constituées en opérations extérieures et éventuellement d'armer une partie des capacités qui sont les moins employées (artillerie lourde par exemple).
- Une telle ambition passe par une augmentation significative du volume

.../...

de réservistes, à l'instar des modèles anglo-saxons. Cette ambition ne peut être atteinte que progressivement car elle nécessite d'acquérir les moyens pour former et équiper ces réservistes sans fragiliser outre-mesure les militaires d'active. À titre de comparaison, les États-Unis dépensent environ 10 % de leur budget pour être en mesure de renforcer leurs forces d'au moins un tiers.

- Néanmoins, le Service national universel (SNU) ouvre des perspectives intéressantes pour générer le flux nécessaire pour un tel projet.

3. À la recherche de leviers et de marges de manœuvre

3.1. L'enjeu budgétaire : sécuriser les engagements

Des leviers existent pour l'amélioration de la performance

Même dans l'hypothèse d'un effort budgétaire majeur post-Covid-19, les ressources déployées resteront insuffisantes et nos Armées seront dans l'incapacité de faire face efficacement à la menace croissante tout en maintenant la politique d'intervention actuelle. Améliorer l'efficacité des Armées demeure donc un impératif pour maintenir les ambitions françaises sur la scène internationale.

Il existe toujours une marge d'amélioration de la performance sur différentes dimensions : professionnalisation des fonctions support, optimisation des coûts d'acquisition et de maintien en conditions opérationnelles du matériel, modernisation de l'organisation et des outils, grâce notamment au numérique, etc.

De nombreux chantiers ont déjà été menés par le passé avec un bilan souvent mitigé.

- Stratégies ministérielles de défense (SMR) puis Révision générale des politiques publiques (RGPP) : bascules d'ETP importantes notamment sur les effectifs civils, imparfaitement réalisés.
- Des dispositifs de transferts d'ETP peu probants (ex. dispositif MALDE).
- Création concomitante des bases de défense et du SCA (Service du commissariat des armées) dans l'optique de « l'interarmisation » du soutien, avec des effets mitigés, notamment du point de vue de l'usager final.
- Des efforts considérables en termes de maîtrise de la trajectoire des effectifs au global, notamment sur le personnel civil et dans les fonctions supports.

Finalement, les Armées sont sorties de ces réformes avec une forte réduction des effectifs, militaires et civils, mais peu de leviers furent activés pour améliorer la performance de l'organisation et la moderniser.

Des réformes orientées sur la performance sont en cours actuellement, notamment sur les activités de Maintien en condition opérationnelle (MCO). Après la réforme du MCO terrestre initiée en 2016, Florence Parly a annoncé, lors de son discours du 11 décembre 2017, un large plan de transformation du MCO aéronautique impliquant deux changements d'ampleur :

- l'un de gouvernance, via la création de la DMAé, Direction de la maintenance aéronautique, directement rattachée à l'État-major des Armées, avec pour objectif un mode de pilotage plus exécutif ;
- l'autre de stratégie industrielle, visant à limiter les interfaces, verticaliser les contrats et redéfinir les périmètres d'intervention des différents acteurs impliqués, DMAé, partenaires industriels, Forces.

Cette réforme fait suite à un constat d'insatisfaction sur le MCO aéronautique. D'une part, le taux de disponibilité des flottes stagne à un niveau insuffisant pour les Forces alors que les moyens aéronautiques continuent d'être fortement sollicités, notamment sur les théâtres d'opération. D'autre part, les moyens mis en œuvre pour la maintenance croissent à un niveau non acceptable pour le Ministère. Et ce d'autant qu'il n'existe pas de marge significative d'économie sur la dissuasion et les OPEX, compte-tenu de la spécificité de l'approche française en la matière.

La France a développé une dissuasion indépendante, contrairement aux Britanniques par exemple. Dans un contexte où l'autonomie stratégique redevient une priorité, il serait dommage de ne pas exploiter le capital généré par des décennies d'investissement. Il importe donc de consentir aux financements nécessaires pour rester crédible dans un environnement technologique très exigeant. Il faut ajouter plusieurs considérations à ce premier constat. D'abord, l'acquisition de forces conventionnelles suffisantes pour être considéré comme crédible dans le jeu des puissances sans l'arme nucléaire serait prohibitif. Ensuite, la technologie développée dans le cadre de la dissuasion ruisselle vers les autres secteurs. Dans ce contexte, la modernisation de notre outil de dissuasion – vecteurs, missiles, transmissions, etc. – constitue une exigence légitime et donnée, sans avoir les moyens dans un champ couvert par le secret défense, d'évaluer la pertinence du rythme et des modalités de cette modernisation.

Des choix budgétaires cruciaux en 2021

Les Armées ont connu pendant le début du XXI^e siècle une situation de dilemme objectif avec des moyens financiers et des effectifs en réduction (et les impasses capacitaires qui en ont résulté) face à des opérations toujours plus nombreuses. L'actualisation de la LPM prévue pour 2021 se présente dans un contexte différent mais tout aussi compliqué. L'effort de défense est certes en hausse mais l'environnement stratégique s'est encore dégradé.

Malgré l'effort amorcé en 2015, la Cour des comptes avait mis en garde en 2017 en déclarant que « *La mise en œuvre de la LPM 2014-2019 a été marquée par un contexte d'activité intense des forces (opérations extérieures, Sentinelle, etc.) qui a accru le décalage entre les ambitions, les besoins et les moyens.* » La Cour appelait donc à construire la future LPM sur « *des bases sincères et réalistes.* »

Lors des différentes discussions sur le budget de la défense, les CEMA successifs ont souligné leurs appréhensions concernant l'évolution de la conflictualité et les moyens de la France pour y faire face. L'enjeu est de garantir à la France son autonomie de décision au XXI^e siècle et cela passe par un modèle

d'Armée complet en 2030. La LPM 2019-2025, issue des travaux de la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017, se place dans cette perspective de préservation de notre autonomie stratégique.

Nous avons toutefois assisté depuis 2017 à un durcissement du contexte géopolitique et à un renforcement des menaces. En effet, les tendances de la Revue stratégique de 2017 se confirment et pour certaines s'accroissent, le monde réarme, le multilatéralisme est contesté et les sujets de tension se multiplient. La légitimité des objectifs budgétaires est donc intacte du point de vue de l'état des menaces. Son ambition générale de « *réduire les impasses capacitaires consenties lors de la précédente LPM et accélérer la modernisation des équipements des Armées* » est plus que jamais d'actualité. En particulier, la LPM prévoit le renouvellement de nos capacités opérationnelles, des moyens accrus pour le renseignement ou la lutte dans le cyberspace ainsi que davantage de crédits pour la recherche et pour l'innovation.

Trois premières années de la LPM satisfaisantes avec des points d'attention dans l'exécution³³

Conformément à la LPM, le projet de loi de finances 2021 a prévu une hausse du budget de la défense de 1,7 milliards d'euros pour le porter à 39,2 milliards d'euros. Les budgets 2019 et 2020 avaient également connu une hausse de 1,7 milliards d'euros pour atteindre successivement 35,8 milliards d'euros en 2019 et 37,5 en 2020. Les ressources de la Loi de programmation militaire 2019-2025 reposent intégralement sur des crédits budgétaires et en aucun cas sur d'hypothétiques recettes exceptionnelles, contribuant à sécuriser la trajectoire financière et à renforcer la sincérité du budget.

33 http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion_fin/115b2301-tiii-a14_rapport-fond#_Toc256000005
<http://www.senat.fr/rap/119-140-39/119-140-39.html>
<https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-04/NEB-2019-Defense.pdf>

Mission Défense³⁴

(en milliards d'euros)

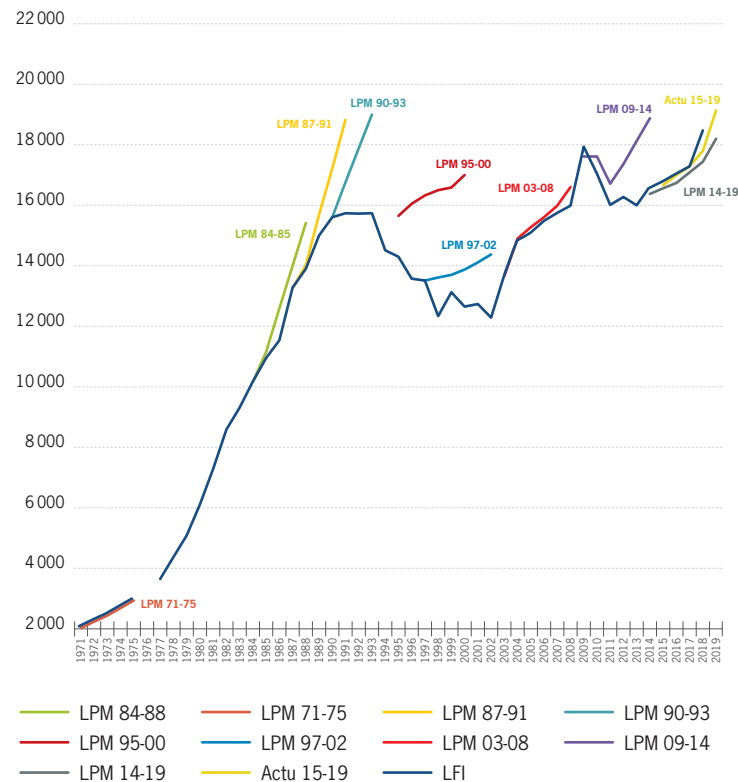
2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
34,2	35,9	37,6	39,3	41	44	47	50

La LPM prévoit 198 milliards d'euros sur la période 2019-2023 selon le tableau ci-dessus et ensuite un « affermissement » des ressources en 2024 et 2025 conformément à une actualisation de la LPM en 2021. Pour répondre aux besoins programmés par la LPM à hauteur de 295 milliards d'euros sur la période 2019-2025, cet affermissement revient à répéter la marche de + 3 milliards d'euros de 2023 en 2024 et 2025.

Ces augmentations de 1,7 milliards d'euros par an depuis 2019 constituent un effort significatif en faveur de la réparation et de la modernisation de notre outil de défense. Néanmoins, l'expérience des dernières LPM nous enseigne que, si les premières annuités budgétaires de LPM respectent généralement les lois de programmation, les difficultés n'arrivent que plus tard. Il importe ici de signaler que les engagements ont été respectés trois exercices de suite. C'est inédit, comme le souligne le graphique ci-après.

Comparaison entre la programmation LPM et la prévision LFI depuis 1970³⁵

(en millions d'euros courants)



34 Source : PLF 2021.

35 Source : direction du budget.

Décomposition de l'augmentation des crédits de paiement de la mission défense entre LFI 2018 et LFI 2019³⁶

Opération stratégique, tout programme confondu	Augmentation LFI 2018 - LFI 2019 (CP, en millions d'euros)
Dissuasion nucléaire	410
Entretien programmé des matériels	320
Programmes à effet majeur	286
Autres dont renseignement et infrastructures	260
Provision OPEX-MISSINT	200
Dépenses de personnel	160
Fonctionnement	60
Total	1 696

72

Au moment de la rédaction de ce rapport en 2020, seule la première année de la LPM avait été exécutée dans sa totalité. L'exécution du budget de la Défense en 2019, pour la première année de la LPM, a été « globalement conforme à la prévision » selon le député F. Cornut-Gentile (rapporteur spécial du budget défense à la Commission des finances de l'Assemblée nationale) avec une légère sous-consommation de 172,4 millions d'euros sur un budget de 44,8 milliards d'euros (CAS pension inclus). La Cour des Comptes a de son côté souligné que « *tant en programmation qu'en exécution, les objectifs politiques et les trajectoires financières prévues en LPM ont été respectées [en 2019]* ». Le budget de la Défense paraît donc établi sur des bases plus sincères qu'il n'a pu l'être auparavant.

Deux points d'attention sur l'exécution du budget 2019 peuvent être relevés en particulier. Les crédits du programme 144 *Environnement et prospective de la*

politique de défense font l'objet d'une sous-exécution (déjà observé les années précédentes) au détriment en particuliers des études amonts alors que la LPM prévoit normalement de rehausser les crédits de ces dernières. Par ailleurs, les reports de charges ont fortement augmenté en 2019 (3,88 milliards pour la mission Défense contre 3,4 en 2018).

En outre, le surcoût des OPEX est un point de vigilance car la solidarité interministérielle a été fortement sollicitée ces dernières années notamment en 2015, 2016 et 2017. La contribution de la mission Défense au financement de ce surcoût était alors importante (au prorata de la part de la Défense dans le budget de l'État) et entraînait généralement des reports de commande d'équipements. Les dotations prévues par la LPM 2019-2025 ont pour objectif de ne plus avoir à recourir à la solidarité interministérielle.

Les provisions OPEX étaient de 850 millions d'euros en 2019 et de 1,1 milliards d'euros en 2020 et dans le PLF 2021 (niveau prévu jusqu'en 2023) et les surcoûts OPEX-MISSINT en 2019 se sont élevés à 406 millions d'euros. Ce reliquat de surcoûts OPEX-MISSINT était à son plus bas niveau depuis 2012. Ces provisions se rapproche donc progressivement des coûts réels et le budget prévu (avec une provision d'1,1 milliards d'euros à partir de 2020) est plus crédible pour faire face aux dépenses liées aux engagements de la France en s'appuyant sur le seul budget de la défense.

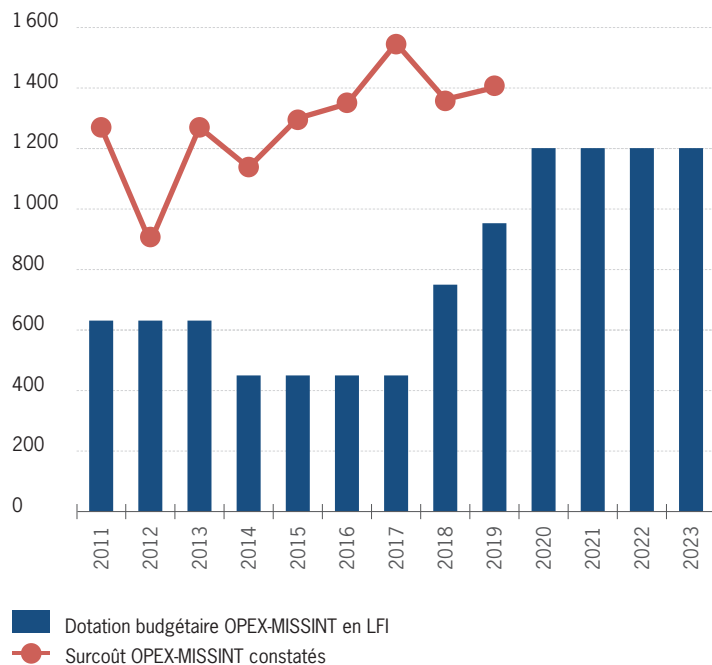
Comme en 2018, ces besoins de financements additionnels liés aux surcoûts OPEX-MISSINT n'ont pas impliqué la solidarité interministérielle et ont été intégralement assuré par la mission Défense. La sous-consommation des dépenses de personnel et la réserve de précaution ont participé au financement des surcoûts. Les annulations réalisées sur les réserves se sont traduites par des reports d'engagements sur les études amont et n'ont pas eu d'impact capacitaire direct pour les Armées. Si l'on peut se réjouir d'une plus grande sincérité budgétaire, nous pouvons aussi nous interroger sur l'absence de solidarité interministérielle pour combler les surcoûts OPEX-MISSINT. Celle-ci permettait de manifester la participation de la Nation tout entière à la défense de ses intérêts vitaux.

73

36 Source : Cour des comptes à partir de données du ministère des Armées.

Surcoût OPEX-MISSINT constatés et provisions OPEX-MISSINT en LFI³⁷

(en millions d'euros)



Les crédits de la mission « Défense » en 2020 et dans le PLF 2021 ne comprennent aucun dispositif visant à financer le Service national universel (SNU). Pour autant, le ministère des Armées devrait se voir confier un rôle important en la matière. La situation actuelle avec un SNU en phase d'expérimentation, dans

37 Source : cour des comptes à partir de données ministère des Armées. La dotation en LFI intègre les 100 M€ de titre MISSINT

laquelle le ministère des Armées absorbe, à moyens constants, les nouvelles tâches relatives au SNU n'apparaît pas soutenable en particulier lorsque le SNU prendra de l'ampleur dans les prochaines années. La LPM mentionne que cette montée en puissance sera financée autrement. Le président de la République avait fixé un objectif de 150 000 jeunes en 2021 et d'au moins 400 000 jeunes en 2022, cet objectif semble désormais ramené à 25 000 jeunes volontaires en 2021.

Enfin, il nous faut souligner les points d'attention politiques dans le maintien de l'effort consenti à la Défense jusqu'en 2025

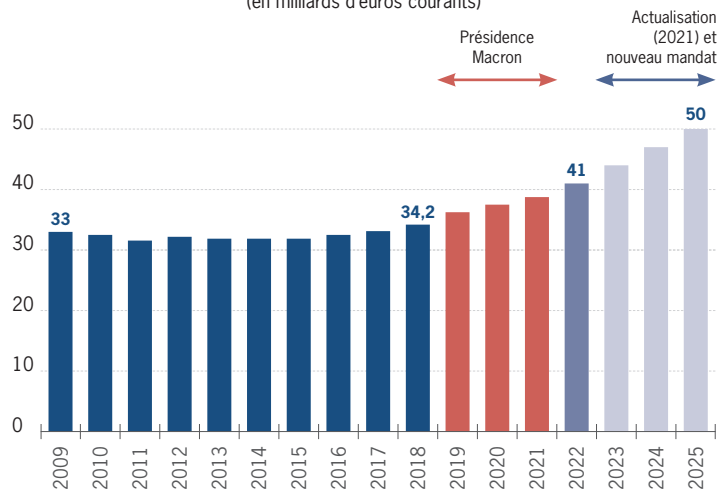
Les lois de finances annuelles, sur décision du gouvernement, peuvent chaque année retenir des crédits de montant inférieur à ce qui était prévu dans la LPM. Il faut néanmoins rappeler que le Président a souligné, lors d'un discours à l'École de Guerre le 7 février 2020, que les engagements budgétaires pris dans le cadre de la LPM seront tenus « dans la durée et avec force »³⁸.

La LPM 2019-2025 prévoit ainsi une hausse importante des crédits de la mission « Défense » entre 2019 et 2023, s'élevant au total à 9,8 milliards d'euros. Cet effort important est inégalement réparti, la plus forte augmentation annuelle n'est prévue qu'en 2023 (+ 3 milliards d'euros, contre + 1,7 milliard d'euros par an entre 2019 et 2022). Ainsi, la trajectoire budgétaire de cette LPM fait reposer sur le quinquennat suivant l'essentiel de l'effort financier additionnel (+ 3 milliards d'euros par an seulement à partir de 2023).

38 <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre>

Budget de la défense tel que prévu par la nouvelle LPM³⁹

(en milliards d'euros courants)



Les engagements de la LPM 2019-2025 prévoient donc de consacrer 295 milliards d'euros à la défense sur l'ensemble de la période (dont 198 milliards prévus par la programmation budgétaire qui s'arrête en 2023). Il s'agit d'un effort très conséquent pour la Nation : le deuxième poste budgétaire de l'État derrière l'Éducation nationale. Néanmoins, la situation des finances publiques de la France va fortement se dégrader dans les mois et années qui viennent en raison de la crise sanitaire et économique. L'endettement public devrait fortement augmenter et des arbitrages seront probablement rendus pour les budgets des différents ministères.

La programmation budgétaire fera l'objet d'une actualisation en 2021 sur la consolidation ou non de la trajectoire financière jusqu'en 2025, une discussion va donc s'ouvrir sur le maintien de cette ambition ou sa révision.

³⁹ Source : <https://www.sia-partners.com/fr/actualites-et-publications/de-nos-experts/la-lpm-virage-ou-mirage>

Dans une situation géostratégique tendue et avec la multiplication des menaces, la réparation et la modernisation de notre outil de défense entrepris par la LPM ne peuvent pourtant être sacrifiées ou reportées. Des investissements clés dans le domaine de la dissuasion nucléaire (environ 5 milliards d'euros dans le PLF 2021) sont en cours pour le renouvellement des deux composantes aéroportées et océaniques, avec notamment le lancement en réalisation du sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) de troisième génération. L'effort de modernisation se concrétise également dans les champs du cyber (201 millions d'euros prévus en 2021) et de l'espace (624 millions dans le PLF 2021), qui deviennent des enjeux incontournables. Il ne s'agit là que de quelques exemples non exhaustifs soulignant l'aspect stratégique du budget de la défense pour préserver l'autonomie stratégique de la France.

Recommandation 4 : Sécuriser la Loi de programmation militaire

Sécuriser la LPM actuelle jusqu'en 2025, ce qui correspond à un effort de l'ordre d'1,7 milliard d'euros en 2021 et en 2022 puis de 3 milliards d'euros à partir de 2023.

- La LPM est pertinente et adaptée aux défis actuels : les menaces de la Revue stratégique se sont confirmées voire pour certaines accélérées.
- Son ambition générale de « réduire les impasses capacitaires consenties lors de la précédente LPM et accélérer la modernisation des équipements des Armées » est plus que jamais d'actualité.
- Dans un contexte de relance post-crise et de volonté de renforcement de notre autonomie stratégique, la Base industrielle et technologique de défense (BITD) doit être soutenue dans les prochaines années. Contrairement à l'Allemagne, les plans de relance annoncés jusqu'ici côté français devraient très peu bénéficier au secteur de la défense.

.../...

- La capacité des industriels à monter en puissance et à investir dans des capacités de production dépend de la visibilité que la LPM donne à l'effort de défense futur, mais aussi de la crédibilité de cette LPM.

S'appuyer autant que possible sur le plan de relance européen et la coopération européenne avec nos partenaires pour dégager des moyens supplémentaires.

3.2. Mobiliser les leviers humains, technologiques et industriels pour renforcer nos Armées face aux défis de demain

Mobiliser les leviers humains pour renforcer l'attractivité du métier des armes tout en préservant la singularité militaire

Depuis la fin du XX^e siècle, nos Armées ont subi d'importants changements en termes de ressources humaines, comme la professionnalisation et une importante phase de baisse d'effectif. Aujourd'hui, le volume de l'Armée de Terre représente le tiers de ce qu'il était en 1990. Cette déflation s'est poursuivie après la professionnalisation, en particulier depuis 2009, dans un contexte de rationalisation de l'État (RGPP). Cette tendance a changé en 2015, en raison de la menace terroriste, et nous assistons désormais à une remontée progressive avec une relance des recrutements.

Après des années de baisse d'effectifs jusqu'en 2015, les effectifs sont repartis à la hausse. La LPM a prévu 1 500 créations d'emplois sur la période 2019-2022 (dont 450 en 2019 et 300 supplémentaires en 2020 et 2021) et elle prévoit une remontée d'effectifs de 3 000 personnes en sept ans. Un effort particulier est prévu sur le renseignement, le cyber et l'espace.

Évolution des effectifs prévisionnels du ministère des armées entre 2018 et 2025⁴⁰ (en ETP)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
PLF 2018	+ 500							
LPM 2019-2025 (loi du 13 juillet 2018)		+ 450	+ 300	+ 300	+ 450	+ 1 500	+ 1 500	+ 1 500

L'objectif est désormais de conserver une certaine masse critique pour disposer de soldats qualifiés en nombre suffisant. Selon le 13^e rapport annuel du Haut comité d'évaluation de la condition militaire de décembre 2019, les effectifs militaires sont restés stables en 2018 par rapport à 2017, malgré la hausse des plafonds d'emplois autorisés. En 2018, les forces armées et formations rattachées comptent 305 114 militaires en ETPT.

Les gestionnaires militaires rencontrent d'importantes difficultés en matière de recrutement et de fidélisation dans un contexte de très forte concurrence du secteur civil et du fait de la grande exigence du métier des armes. C'est un sujet majeur pour l'avenir de nos Armées. Face à la menace cyber et à la numérisation, il est ainsi indispensable d'augmenter le nombre d'ingénieurs informatiques et de *data scientists*, et il faudrait pour cela augmenter le nombre d'écoles spécialisées ou de places dans celles qui existent pour avoir un flux suffisant permettant de répondre aux besoins des Armées.

Les volumes de recrutement en 2018 ont diminué par rapport à 2017 et 2016. 28 737 militaires ont ainsi été recrutés dans l'année 2018 (-11 % par rapport à 2017). Les baisses sont sensibles dans l'Armée de Terre (-11 %) et la Gendarmerie (-24 %) mais la Marine et l'Armée de l'Air ont, elles, augmenté leurs recrutements. Le nombre de candidats a suivi l'infléchissement des recrutements⁴¹.

40 Source : PLF 2018 Défense, chapitre 4, LMP 2019-2025. Champs : personnel civil et militaire du ministère des Armées, hors expérimentation du service militaire volontaire.

41 13^e rapport annuel du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire.

Pallier cette situation passe par l'indispensable renforcement de l'attractivité du métier des armes qui nécessite des moyens dédiés : Nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) et conditions d'exercice et exigences du métier des armes. Avec 38 millions d'euros prévus dans le budget 2021, le chantier de la NPRM est amorcé avec un dispositif renforcé d'indemnisation de la mobilité géographique. Ce chantier consiste à redéfinir les « blocs » indemnitaires et les évolutions indiciaires ciblées pour conforter l'attractivité de certaines spécialités.

Concernant le « moral des troupes », il est mesuré à travers le calcul de l'Indicateur de mesure du moral (I2M). Selon le 13^e rapport annuel du HCEM, comme les années précédentes, les aspects liés aux « conditions de travail », à l'affectation géographique et la notation donnent le plus satisfaction aux militaires en 2018. Les relations humaines, l'adhésion aux valeurs et la fierté d'appartenance aux Armées, les responsabilités, l'intérêt et l'utilité des missions sont perçus comme étant particulièrement positifs. En revanche, le logement et l'hébergement demeurent des sources d'insatisfaction. Le manque de moyens humains, le soutien social ainsi que les questions liées aux parcours professionnels ont un impact négatif sur le moral des militaires, en 2018, en particulier parmi les officiers et les sous-officiers.

Dans une société qui évolue rapidement, il faut s'assurer qu'elle sera capable de générer le soldat de demain. Les problématiques de ressources humaines demeurent un sujet crucial. Les aspirations des militaires et de leurs proches en termes de vie familiale sont particulièrement impactées par certaines exigences de l'état militaire, telles la mobilité géographique ou l'imprévisibilité des absences.

C'est la raison pour laquelle l'amélioration des conditions de vie (emploi des conjoints, petite enfance, hébergements) est un sujet de plus en plus prégnant et la ministre de la Défense souhaite en faire une priorité. L'objectif est de mieux accompagner les contraintes que l'état militaire fait peser sur la vie quotidienne des militaires et de leurs proches. La Loi de programmation militaire prévoit des moyens dédiés au service de cette ambition. Le plan famille représente ainsi un

effort de 530 millions d'euros sur la durée de la Loi de programmation militaire 2019-2025 avec des mesures emblématiques pour le soutien des familles de militaires (garde d'enfants, wifi gratuit, mobilité des familles...). Concrètement, la LFI 2020 prévoyait environ 80 millions d'euros pour le plan famille et 120 millions d'euros pour l'hébergement des personnels militaires. Le PLF 2021 prévoit, de son côté, 237 millions d'euros d'investissement pour améliorer les conditions d'hébergement des militaires dans les enceintes militaires.

Enfin, après des déboires coûteux, les dysfonctionnements du logiciel de paye Louvois semblent désormais terminés. Le déploiement du nouveau logiciel Source solde, prévu sur plusieurs années, génère ainsi beaucoup d'attentes et d'inquiétudes. Celui-ci a déjà été déployé avec satisfaction dans la Marine et l'Armée de Terre et son déploiement sera finalisé début 2021.

Recommandation 5 : Renforcer l'attractivité du métier des armes

1/ Face aux difficultés de recrutement

- Élargir le vivier de recrutement à travers des parcours de recrutement pour l'active et la réserve en s'appuyant sur le SNU, notamment lors de la deuxième phase (avec les missions d'intérêt général qui peuvent avoir lieu en unité).
- Générer des compétences critiques (atome, mécanicien aéronautique, etc.) mais aussi émergentes (cyber, automate, intelligence artificielle, etc.) par des partenariats avec l'Éducation nationale, l'enseignement supérieur (universités et écoles d'ingénieurs) ainsi qu'avec les industriels et par le développement de la réserve.

.../...

2/ Face à l'enjeu de la fidélisation

- Accélérer l'amélioration de la condition militaire en renforçant significativement le budget prévu pour le plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires (actuellement environ 530 millions d'euros prévus sur la durée de la LPM).
- Mettre en œuvre les passerelles vers la fonction publique civile et créer des voies de recrutement dédiées (via des examens) pour certains emplois administratifs particulièrement adaptés pour d'anciens militaires.

Mobiliser le levier de l'innovation pour répondre au défi technologique

L'ampleur des évolutions technologiques actuelles offre des possibilités d'application extrêmement variées. Ces dernières sont autant d'opportunités pour contribuer à résoudre une crise ou faire la différence avec un adversaire dans le domaine de la sécurité et de la défense. On peut actuellement parler de course à la rupture technologique et stratégique dans de nombreux domaines. Il importe donc plus que jamais d'être structuré pour innover, c'est-à-dire concrétiser avec des effets visibles sur le terrain les nouvelles idées d'équipements ou d'usages qui émergent de ce contexte foisonnant et concurrentiel dans le monde militaire comme civil. C'est un enjeu majeur d'autonomie stratégique.

Le défi n'est pas seulement budgétaire. Il faut aussi que l'appareil industriel soit en mesure d'honorer les besoins militaires. L'Armée doit pouvoir s'adosser à une BITD innovante et réactive au niveau français, mais aussi au niveau européen (cf. Partie III).

La technologie va bouleverser la manière de faire la guerre. Ces innovations ne sont pas toutes issues du complexe militaro-industriel et viennent pour une large part du monde civil. Les applications arrivent très vite et une course à la technologie est engagée entre les grandes puissances militaires.

- Drones et systèmes autonomes : le recours croissant aux équipements autonomes et automatisés constitue une évolution de taille. Que ce soit dans le domaine aérien, terrestre ou naval, l'utilisation de drones est aujourd'hui un équipement essentiel. Par exemple, l'Armée française déploie actuellement trois systèmes de drones Reaper de conception américaine. Ces engins sont utilisés pour des missions de reconnaissance ou de surveillance. Depuis décembre 2019, les drones français sont capables de frappes aériennes. Les industriels européens sont en retard aujourd'hui sur ces technologies par rapport aux industriels américains ou israéliens, d'où la nécessité d'importer ce type d'équipement.
- Connectivité, internet des objets : grâce à la connectivité, les hommes et les systèmes sont reliés en temps réel. Cela rend possible le déploiement de systèmes, l'échange d'information entre les différentes plateformes (position des alliés / ennemis, communication, images, vidéos, objectifs, etc.)
- Intelligence artificielle (IA) / *big data* : tous ces systèmes fourniront de nombreuses données, tactiques ou mécaniques. L'analyse de ces données est permise par la technologie du *big data* ou de l'IA et aide par exemple la prise de décisions ou permet la maintenance prédictive.
- Cybersécurité : ces nouvelles technologies sont de plus en plus exposées aux cybermenaces. La maîtrise des technologies liées à la cybersécurité et à la guerre électronique devient primordiale pour assurer le fonctionnement des systèmes en réseaux.
- *Software Defined Networks* : les systèmes sont de plus en plus flexibles. Une approche modulaire des systèmes est nécessaire pour raccourcir les cycles de déploiement de nouvelles applications.
- Fabrication additive : la capacité à produire des pièces directement sur les sites de maintenance simplifie l'approvisionnement des ateliers et permet de réduire le taux d'indisponibilité des flottes causé par le manque de pièces de rechange.
- Hypervélocité : les missiles hypersoniques développés par la Russie ou la Chine remettent notamment en question les systèmes de défense anti-missile et la supériorité aérienne qui font la force de l'OTAN. La maîtrise de ces technologies et le développement de systèmes de protection adaptés sont des enjeux majeurs dans la course à la technologie.

Dans ce cadre, le ministère des Armées et en particulier la Direction générale de l'Armement (DGA) doivent s'adapter.

- Diversification des fournisseurs : il existe un enjeu d'identification de fournisseurs provenant du monde civil et maîtrisant ces technologies pour les intégrer de façon pertinente dans les programmes militaires.
- Raccourcir les cycles de développement : les cycles en V traditionnels sont aujourd'hui trop longs entre l'identification du besoin et la mise en service. Accélérer le processus est possible et certaines méthodes sont déjà engagées sur les matériels des forces spéciales. L'approche russe dans ce domaine est intéressante à étudier. Ils ont montré une capacité à réduire les cycles sur un horizon de temps d'un conflit (ex. Syrie ou Ukraine) en lançant des programmes de modernisation de certains matériels en fonction des retours d'expérience. Par ailleurs, ils envoient sur leurs théâtres des prototypes sur des programmes pour des tests en situation réelle (ex. prototypes du Su57, équivalent russe du F35, en Syrie).

Ce bouleversement technologique nécessitera des investissements importants pour développer des systèmes de nouvelle génération et garder l'avantage technologique sur nos adversaires. Et notamment pour rattraper le retard croissant sur certaines technologies vis-à-vis des acteurs privés américains. Des efforts devront être faits en France au niveau national, mais ce ne pourra être suffisant. C'est au niveau européen que l'on aurait la capacité suffisante pour lancer de vrais programmes communs d'innovation et d'investissement en R&T sur les technologies clés.

Néanmoins, la technologie de pointe et les équipements qui l'embarquent coûtent cher. Les forces européennes ne pourront pas s'équiper exclusivement de matériel de dernière génération, au risque de négliger le volume de plateformes disponibles et de voir exploser les coûts d'engagement. De plus, l'Europe doit se prévenir d'une stratégie de saturation de la part d'un adversaire qui pourrait prendre le dessus avec du matériel moins performant en quantité.

Une réponse volontariste au niveau du ministère des Armées : la création de l'Agence de l'innovation de défense (AID)

Certains leviers d'action ont été engagés avec un certain succès notamment grâce à la LPM. Lors du PLF 2020, 926 millions d'euros ont été affectés aux études amont. Cet effort devrait atteindre un milliard en 2022. L'AID, créée le 1^{er} septembre 2018, a vocation à coordonner les démarches d'innovation du Ministère. L'agence a connu des premières avancées significatives dans les domaines de la cyberdéfense, l'espace et l'IA. Le modèle américain avec la DARPA demeure néanmoins à ce stade sans équivalent aujourd'hui en termes de lien avec les écosystèmes d'innovation.

L'Agence de l'innovation de défense (AID)

Le ministère des Armées a placé ce défi au cœur de ses priorités, notamment depuis 2018 avec la création de l'AID. Elle est rattachée à la Direction générale de l'armement, mais dispose dans son périmètre d'une certaine autonomie dans les cycles de développement de projets innovants. Elle joue un rôle de chef d'orchestre de l'innovation en organisant et en facilitant la coopération entre tous les acteurs. Elle se positionne essentiellement au niveau stratégique, c'est-à-dire central.

Le fonctionnement de l'agence en mode projet apporte une grande plus-value. Il repose sur des équipes intégrées regroupant des représentants des utilisateurs finaux (officiers d'échange innovation, appartenant aux Armées), des spécialistes dans la conduite de projets (ingénieurs, manager d'innovation et architectes systèmes, en lien avec les fonctions supports de la DGA), autorité signataire de marchés (responsable des achats). L'agence adapte le processus à chaque projet, aussi bien capable de travailler selon une méthode « agile » qu'avec un « cycle en V ». La durée moyenne d'un projet varie entre 12 et 18 mois, même si un calendrier normé n'est pas applicable à la diversité des initiatives. .../...

L'agence joue un rôle de hub fédérateur à plusieurs titres. D'une part, elle est tournée vers les entreprises et les technologies civiles pour y investir via des programmes dédiés et ainsi mieux exploiter la tendance à l'innovation duale, en particulier pour des technologies comme l'intelligence artificielle. D'autre part, elle est tournée vers le Ministère dans son ensemble, c'est-à-dire naturellement vers les forces mais aussi vers l'administration pour accompagner par exemple la transformation numérique et la simplification.

Des difficultés structurelles et culturelles persistantes

Changer de dimension en des temps raisonnables constitue un premier défi. Il est bien souvent ralenti par :

- la sur-spécification de la part de l'utilisateur ;
- les contraintes liées au code français des marchés publics, alors même que les directives européennes prévoient un régime d'exemption dans le domaine de la défense ;
- la longueur des processus d'homologation, de certification et de qualification, notamment en raison de l'implication de la responsabilité pénale de l'autorité. Elle est par ailleurs parfois incompatible avec la régularité des mises à jour dans tous les équipements numériques.

L'agence doit permettre de réduire ces délais en prenant en compte ces facteurs dès le lancement du projet.

Le deuxième obstacle est la difficulté à trouver un interlocuteur pour un potentiel innovateur dans les forces. Le processus d'innovation est encore flou et se limite trop souvent à la connaissance de la cellule innovation participative. Cette difficulté est un frein à la composante « bottom-up » de l'innovation, même si des chaînes « innovation » sont en cours de constitution au sein de chaque armée, direction et service, et qu'un officier général « innovation » a été nommé à l'été 2020 à l'État-major des Armées.

Le troisième obstacle concerne le secteur privé et surtout les innovateurs de petite taille. Ils représentent la prise de risque maximum pour l'État, mais aussi un gain potentiel maximum. Ils peuvent ainsi être poussés à s'allier avec un partenaire plus lourd ou à développer une capacité de production autonome avant de recevoir un label « innovation défense » et d'être accompagnés. Cette difficulté se retrouve en particulier dans le financement. Les dispositifs spécialisés ASTRID et RAPID de la DGA permettent de financer des projets d'entreprises innovantes seules ou avec des laboratoires de recherche au niveau amont. Néanmoins, nombre de projets concrets ne trouvent pas d'accompagnement, notamment chez les start-ups. Le fond Definvest géré par Bpifrance est un bon outil pour des entreprises au stade précoce avec une fourchette d'investissement de 0,5 à 5 millions d'euros. Néanmoins, l'enveloppe globale portée à 100 millions d'euros reste encore faible par rapport à l'ampleur des besoins. En outre, d'autres problèmes se posent en aval lorsqu'il faut mobiliser des dizaines ou des centaines de millions d'euros. Le projet Definnov qui doit être mis en place cette année devrait combler partiellement cette faiblesse dans le domaine du capital-développement⁴². Néanmoins, les ordres de grandeur restent limités en regard de ce que pourraient offrir des investisseurs privés. Par ailleurs, il faut noter que les critères de « compliance » des banques rendent plus difficile l'accès à l'endettement pour les acteurs de la défense. C'est surprenant de la part des acteurs français à l'heure où l'autonomie stratégique et industrielle est une préoccupation majeure.

Le dernier défi est la diffusion de l'esprit de l'innovation au-delà de l'agence, en particulier au niveau des concepteurs (la DGA, l'industrie et la Recherche) et des utilisateurs (l'EMA). Si l'héritage culturel des dernières décennies permet toujours de très beaux succès comme le dernier missile balistique nucléaire intercontinental M51, il entraîne aussi les mêmes difficultés : matériels de pointe fragiles et couteux en MCO comme les hélicoptères NH90, livraison de matériels inadaptés comme les PLFS/VLFS, alors que le produit idoine existe sur étagère en France, explosion des délais comme pour le nouveau modèle de

⁴² « L'industrie de défense dans l'œil du cyclone », Rapport d'information de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 8 juillet 2020.

parachute (EPC : ensemble de parachutage du combattant), implication tardive de l'utilisateur final. Le domaine capacitaire nécessite de maîtriser des processus complexes pour contourner les difficultés et surtout une culture partagée extrêmement poussée entre tous les membres de l'équipe. La refonte récente de l'instruction ministérielle sur le déroulement des opérations d'armement réduit le formalisme et permet davantage de souplesse, au moins en théorie. Son exploitation est encore limitée par une certaine aversion au risque. En particulier, la responsabilité de l'autorité signataire des marchés l'incite à une prudence parfois excessive. La culture de l'innovation pourrait ainsi être dynamisée en transférant la responsabilité à celui qui exprime la commande, c'est-à-dire l'utilisateur.

Recommandation 6 : Diffuser la culture de l'innovation au-delà de l'AID

1/ Former les correspondants innovation de défense

Il est prévu que des correspondants innovation de défense irriguent la chaîne des forces. Ils ne peuvent assumer pleinement leur fonction qu'à la condition d'être suffisamment formés. Une académie de l'innovation devrait voir le jour et ainsi contribuer à pallier cette carence. Il importe que la DGA, les Armées, directions et services s'impliquent dans ce projet. En outre, les liens avec les écoles de formation initiale pourraient être renforcés à cette occasion.

2/ Financer les *start-ups* du monde de la défense

Créer un fonds de *venture capital* en association avec des *business angels* pour lever les fonds qui font défaut dans le domaine de la défense par rapport aux autres secteurs. Les investisseurs potentiels pourraient s'appuyer sur un collègue d'officiers apportant leur expertise militaire pendant leur formation à l'École de Guerre ou à l'Enseignement militaire scientifique et technique. .../...

3/ Améliorer la culture commune des différents acteurs

Maintenir et favoriser le stage des ingénieurs en unités opérationnelles. Plus tard, pour les ingénieurs recrutés à la DGA, cibler le stage d'application dans les forces au plus près de l'utilisateur ; recruter davantage d'ingénieurs de l'armement à l'École de Guerre.

Dans l'autre sens, affecter davantage d'officiers des armes à la DGA et à l'Agence de l'innovation de défense, notamment dans leur cursus juste avant l'École de Guerre.

Pour toutes ces initiatives, il importe que ces passages soient valorisés dans un cursus de carrière pour accéder à de futures responsabilités.

4/ Relever le défi de l'innovation embryonnaire avec les forces spéciales

Les forces spéciales sont décrites par la Ministre comme les « *éclaireurs de l'innovation* ». Elles sont confrontées à un engagement opérationnel poussé permanent, engagées sous court préavis sur de nouveaux théâtres souvent en avance de phase et ainsi confrontées à la plupart des innovations du domaine de la sécurité/défense. Elles disposent aussi d'une culture de l'innovation *bottom-up* très développée, illustrée depuis 2014 par un salon dédié aux forces spéciales (SOFINS) de renommée mondiale. Par ailleurs, elles s'appuient sur une taille réduite qui permet de limiter les risques à un échantillon. À l'image des forces spéciales américaines dont la fonction de R&D entre dans leur terme de mission, les forces spéciales françaises pourraient voir leur rôle renforcé dans ce domaine. Il faudrait pour cela :

- ouvrir à l'AID un canal dédié « projets spéciaux » pour les forces spéciales ;
- faciliter l'accès à des financements de plus petite taille que Definvest et Definnov ;
- accélérer les protocoles d'homologation, certification et qualification en les déléguant davantage, en particulier quand les matériels sont déjà employés par des forces spéciales étrangères partenaires. .../...

5/ Pouvoir transférer une partie des responsabilités d'une opération d'armement de l'autorité signataire du marché à l'autorité utilisatrice quand cette dernière le demande

3.3. Les enjeux sur les OPEX-MISSINT et leurs évaluations

La fin de ce que l'on appelait « l'ordre westphalien » s'est traduit par des menaces intérieures accrues et une moindre importance de la défense des frontières. Une spécificité française par rapport à d'autres pays européens est le très grand nombre de zones dans le monde dans lesquelles nos armées sont déployées. Ceci entraîne une très forte sollicitation des hommes et du matériel et une tension liée aux moyens limités de la Défense. Notre armée doit assurer un niveau d'engagement très soutenu avec plus de 30 000 militaires engagés quotidiennement en posture opérationnelle pour la défense de la France⁴³.

- 8 000 militaires sont en opérations extérieures (OPEX). L'opération Barkhane est la plus emblématique avec la mobilisation de plus de 5 000 militaires français dans la bande sahélo-saharienne en vue de la neutralisation des groupes terroristes.
- 20 000 militaires sont engagés sur le territoire national (postures permanentes, opération Sentinelle, présence en outremer). L'opération Sentinelle est très visible pour les français qui voient régulièrement des militaires patrouiller dans les lieux publics. L'objectif est de dissuader, protéger et rassurer face à la menace terroriste. Cette opération de grande ampleur comprend 7 000 militaires déployés en permanence et 3 000 autres mobilisables à tout instant sur le territoire national.
- 3 700 militaires sont pré-positionnés comme forces de présence à l'étranger. Elles répondent à des accords de défense bilatéraux, conduisent les actions de coopération et d'influence s'inscrivant dans la fonction stratégique « pré-venir ». Elles constituent des relais vers les OPEX et permettent une réactivité

maximale. Nos principales forces sont basées au Sénégal, au Gabon, à Djibouti, en Côte d'Ivoire et aux Émirats arabes unis.

- Il faut noter que nous intervenons également dans des cadres multilatéraux avec l'ONU, l'UE et l'OTAN.

Le ratio des militaires français déployés « hors de leur garnison » rapporté à l'effectif total des armées (206 317 pour le personnel militaire en 2019) est tout à fait exceptionnel par rapport aux autres puissances militaires. Un premier corollaire est que les armées françaises paient tous les ans le prix du sang pour la sécurité de la France. En outre, sans prétendre élaborer un bilan coûts-avantages des OPEX, les éléments suivants méritent d'être mis en évidence.

Les opérations extérieures (OPEX) proprement dites mobilisent des moyens humains et budgétaires relativement limités : au Sahel, OPEX la plus emblématique, l'Armée française ne déploie qu'environ 5 000 hommes pour un effectif total des Armées de 206 000 personnes. En outre, le surcoût annuel de ces opérations oscille autour d'un ordre de grandeur d'un milliard d'euros. Ces opérations engagent en effet peu de coûts fixes puisque les moyens en hommes et en équipements sont déjà « générés » par les Armées, mais essentiellement des coûts variables : coûts de la logistique et usure plus rapide des équipements pour l'essentiel, puisque les pertes matérielles en opérations restent d'ampleur très limitée.

Ces opérations sont marquées par une empreinte légère dont la rentabilité est souvent soulignée par nos alliés : au Sahel, la France déploie essentiellement 5 000 hommes issus des unités d'infanterie et de cavalerie avec des matériels médians, quelques drones et avions et des hélicoptères légers et moyens. Ces engagements, certes répétés et s'inscrivant dans la durée, sont sans commune mesure avec les engagements les plus récents de la Russie et de la Turquie en Syrie. Cette dernière a ainsi mobilisé à sa frontière près de 80 000 hommes pendant l'opération Source de paix en 2019. Un autre point de repère pourrait être le déploiement britannique en Iraq en 2003 qui a atteint 46 000 hommes. Dans un monde sans OPEX, une large partie des sommes consacrées à la préparation opérationnelle des unités employées devrait être

43 https://www.defense.gouv.fr/operations/rubriques_complementaires/carte-des-operations-et-missions-militaires

redéployée vers l'entraînement des forces si l'on voulait maintenir le même niveau de disponibilité et de compétence de nos Armées. Il serait donc fallacieux de considérer que la fin des OPEX représenterait un gain budgétaire à hauteur des surcoûts aujourd'hui affichés, sauf à assumer une baisse de notre performance opérationnelle.

En regard de ce coût annuel de l'ordre d'un milliard d'euros, l'évaluation des avantages conduit à mettre en avant trois considérations.

- Sur le plan tactique, les armées françaises réussissent à remplir les missions qui leur sont confiées, sur des théâtres souvent très vastes. Au Sahel, un dispositif de 5 000 hommes s'oppose à la reconstitution d'un califat djihadiste et traque avec efficacité des réseaux terroristes sur un territoire grand comme neuf fois la France. Il faut y voir les progrès réalisés dans la précision du renseignement, dans la coordination des moyens terrestres et aériens, ainsi que dans la coordination des forces spéciales et des moyens conventionnels.
- Ces engagements génèrent des « co-bénéfices » politiques importants : ils soutiennent la crédibilité politique et militaire française, vis-à-vis de ses adversaires bien sûr, mais aussi vis-à-vis de ses partenaires européens de l'OTAN, africains, indopacifiques... ils renforcent sa capacité à jouer un rôle d'entraînement dans la lente construction d'une Europe de la défense. Ils crédibilisent son statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU.
- L'appréciation des résultats au niveau stratégique est complexe, comme on l'a successivement vu en Afghanistan, en Libye et au Mali. L'action militaire permet de gagner du temps, mais force est de constater que l'action politique tarde à prendre le relais. Ces trois pays restent prisonniers de dynamiques chaotiques et violentes – sans perspective de sortie politique « par le haut » : en cause la complexité des situations locales, des autorités qui ne parviennent pas à trouver une légitimité suffisante, le poids de la corruption, le jeu des grandes puissances autant que la difficulté politique pour la France d'organiser la prise de relais politique. Nul ne sait si la situation aurait été plus favorable à la France si elle s'était abstenue d'intervenir. Ce que l'on peut dire, c'est que le prix immédiat à payer d'une non-intervention aurait été lourd pour les populations civiles, au Mali ou en RCA.

Ces constats invitent à une nécessaire prudence avant de décider de nouveaux engagements, si tant est qu'on en ait la liberté. Ils montrent surtout qu'il faut travailler à la sortie de crise. D'abord ne pas croire aux fantasmes d'une opération coup de poing. L'historique montre que l'ordre de grandeur d'un théâtre de guerre est au moins la décennie. Ensuite, travailler à la transformation de succès tactiques en succès politiques avec une approche globale de sortie de crise. Enfin, dans le jeu actuel des puissances et la confrontation informationnelle, prendre conscience que toute sortie de crise sera marquée par des campagnes d'influence subversives poussées de la part des parties prenantes opposées à la France.

On peut aussi de manière plus prospective, se demander à quoi ressembleront les OPEX de demain. Nous devons nous préparer à des modes d'intervention plus diversifiés répondant à trois types de configurations.

- Des zones contestées, impliquant directement ou indirectement plusieurs puissances, dans lesquelles la France ne pourra pas déployer un dispositif d'OPEX à grande échelle. Les engagements français lorsqu'ils seront jugés importants pour la défense de nos intérêts, prendront sans doute une forme plus discrète, une empreinte plus légère et devront largement s'appuyer sur les partenariats locaux et des actions indirectes.
- Un affrontement plus direct dans notre environnement proche, sur un théâtre tiers ou en Méditerranée, avec une puissance régionale agressive et prête à l'escalade.
- Éventuellement, un engrenage militaire en lien avec la polarisation États-Unis/Chine.

Pour compléter cette vision, il faut ajouter à cela une tendance croissante à l'emploi sur le territoire national (postures permanentes, Sentinelle, Résilience, etc.) et l'hypothèse du retour d'opérations d'interposition et de paix. C'est une des solutions qui avaient été évoquées au sujet de l'Ukraine.



STRATÉGIE GLOBALE ET AGILITÉ OPÉRATIONNELLE

Dans un contexte stratégique particulièrement tendu et instable, la sécurité de la France ne dépend pas seulement de la robustesse de sa défense. Elle repose sur une approche globale intégrant les dimensions diplomatique, militaire, économique et informationnelle. Si le concept d'approche globale n'est pas nouveau, force est de constater que la France gagnerait à se l'approprier de manière plus opérationnelle.

Elle conditionne notre capacité à faire face aux menaces hybrides qui cherchent à nous déstabiliser et également le succès de nos engagements extérieurs, comme en témoigne la fragilité des résultats politiques au Sahel malgré l'enchaînement de succès militaires tactiques. C'est également le cas face aux chocs, comme l'a illustré celui du Covid-19. Un choc mondial exige de l'État français, à l'instar de chaque État, une réponse intérieure globale combinant les volets sanitaire, économique et social. La qualité de cette réponse globale déterminera en outre le rang de la France sur la scène internationale, sa puissance et sa vulnérabilité : la France est-elle davantage affaiblie économiquement par ce choc global que d'autres pays rivaux ou hostiles ? A-t-elle au contraire démontré ses savoir-faire donnant à sa gestion de crise valeur d'exemple ? A-t-elle démontré sa capacité à juguler l'épidémie en respectant ses valeurs, à commencer par les libertés fondamentales ?

Pour contribuer à cette approche globale, la doctrine de défense et de sécurité gagnerait à être clarifiée sur au moins deux points. Elle doit en premier lieu répondre à l'hybridité de la conflictualité. Elle doit par ailleurs contribuer à la résilience et à la puissance nécessaires face aux crises qui s'enchaînent. Cette doctrine ne saurait toutefois être réellement opératoire sans revisiter la

condition principale sur laquelle elle repose : l'autonomie stratégique. Enfin, les ambitions combinées de résilience, de puissance et d'autonomie stratégique demeurent irréalistes si elles n'intègrent pas la dimension de la coopération avec les alliés, en particulier européens.

1. Reprendre l'initiative face aux stratégies hybrides

1.1. Le retour de la puissance sous des formes hybrides

Des formes d'hybridité en évolution permanente

Dans le registre des rapports de puissance, la France est désormais confrontée à deux défis simultanés.

- Les acteurs mobilisent une large palette de leviers, destinés à contourner la supériorité des pays occidentaux par des stratégies indirectes. C'est ainsi qu'est progressivement apparue l'ère de l'hybridité, dont la crise géorgienne de 2008 constitue déjà une manifestation.
- Les acteurs s'affirment de manière plus agressive qu'au tournant des années 2000, grâce à un effort plus récent en faveur de leur appareil militaire conventionnel. Les intérêts français sont désormais directement contestés par des puissances régionales.

Ces deux évolutions se conjuguent et fondent les formes hybrides des rapports de puissance actuels : manœuvres non-militaires, manœuvres militaires régulières et irrégulières. Certains acteurs sont capables de coordonner des actions sous le seuil de la conflictualité ouverte (informationnelles, diplomatiques, économiques, cyber, espions, sabotage), de cultiver l'ambiguïté (le déni est plausible au moins temporairement), mais aussi de faire planer une menace d'escalade assumée et quasi-permanente, reposant sur un usage désinhibé de forces armées et sur l'imposition du fait accompli par des actions fulgurantes et intimidantes. Cette réversibilité et cette vitesse d'exécution relèvent moins d'une capacité de planification à moyen terme que d'une capacité à prendre

des risques, à saisir des opportunités et à coordonner plusieurs leviers de puissance.

Dans le spectre haut de la violence, ces acteurs ont progressivement pris conscience des bénéfices qu'ils peuvent tirer directement de leviers militaires. Ils ne menacent pas immédiatement les populations, les territoires ou des intérêts protégés par la dissuasion nucléaire et les mécanismes de défense collective de l'OTAN. Néanmoins, ils n'hésitent pas à projeter des moyens importants sur des théâtres tiers, comme on le voit en Syrie, en Lybie, au Yémen. La puissance militaire, au moins dans sa potentialité, se retrouve donc consubstantielle à l'hybridité.

Plus bas dans le spectre, ces acteurs pratiquent des actions non militaires et des actions militaires régulières et irrégulières, en dessous du seuil du conflit ouvert. L'érosion du multilatéralisme, et son corollaire la fragilisation du droit international, ouvrent de nouvelles opportunités de manœuvres, reposant sur une ambiguïté temporaire. Il s'agit souvent d'actions difficiles à attribuer initialement (manipulations de l'information par des media tels que Sputnik et Russia Today, attaques cyber, pressions économiques, espionnage, sabotage, intimidation physique). En Ukraine, la Russie a ainsi provoqué un *blackout* d'ampleur en 2015 en sabotant le réseau électrique par une cyberattaque. Parmi les mesures de rétorsion mises en œuvre par l'Ukraine figure le contrôle d'une partie des exportations d'hydrocarbures russes transitant par pipeline sur son territoire. Ces actions souvent traçables peuvent néanmoins se prêter à un déni plausible pendant le temps nécessaire. Le déploiement de forces russes en Crimée en 2014, avec des uniformes et des matériels russes mais sans insigne, en fournit un excellent exemple. En outre, ces actions peuvent être menées de manière indirecte, c'est-à-dire par des intermédiaires (partenaires locaux, sociétés militaires privées, crime organisé, réseaux terroristes, etc.). La société Wagner, privée au moins en affichage, se retrouve ainsi présente sur la plupart des territoires où la Russie exerce des pressions. De son côté, la Turquie complète son action en Libye ou dans le Karabakh par la projection de groupes rebelles syriens ayant déjà combattu à son profit à sa frontière contre les Kurdes. D'un point de vue historique, cette agilité n'est pas nouvelle puisqu'elle figure au cœur

des doctrines de guerre révolutionnaire. Par conséquent, il n'est pas étonnant de constater certaines prédispositions chinoises, russes, iraniennes ou turques. Du côté occidental, la culture de la stratégie indirecte se trouve également très marquée chez les Britanniques⁴⁴.

Par ailleurs, il convient de ne pas négliger les dimensions intérieures des stratégies hybrides. En effet, les points d'application ne se limitent pas à des zones de tension extérieures. Nombre de leviers visent les opinions publiques et les fragilités de la cohésion nationale chez l'adversaire. Les manipulations de l'information sont par exemple devenues un défi crucial. En réponse, la résilience a été identifiée comme la première qualité défensive à développer. Elle représente un chantier de longue haleine convoquant un nombre d'acteurs très large que le rapport aborde dans la partie suivante : intérieur, éducation nationale, justice, etc.

On peut noter que la technologie contribue largement aux nouvelles opportunités apparues dans la guerre hybride. Par exemple, les nouvelles technologies de l'information et de la communication engendrent des vulnérabilités dans le domaine cyber. Le défi de la 5G en fournit l'exemple. Ces technologies sont aussi habilement exploitées pour conduire des opérations de subversion.

Enfin, la question de l'hybridité doit être traitée en gardant à l'esprit le risque de perte de souveraineté et d'ingérence de la part d'alliés. En effet, la résilience d'un pays peut être renforcée dans le cadre d'une coopération internationale. Néanmoins, une telle approche sur des sujets aussi cruciaux que la résilience, la politique intérieure et ses contestations, l'économie oblige un État à se découvrir largement. Par exemple au sein de l'OTAN, avec le déploiement d'équipes de gestion de crise hybride, dont l'appui va au-delà de sujets militaires. Par ailleurs, les Américains militent pour mettre davantage de prérogatives dans les mains de l'Alliance en matière de décision d'engagement, afin de gagner en réactivité. Cela revient à abandonner des décisions de nature politique et à

⁴⁴ Les Britanniques ont fourni de nombreux théoriciens et praticiens de Mackinder à Lidell Hart en passant par Lord Mountbatten.

sacrifier une part de souveraineté. Par conséquent, il importe de développer une véritable « école française » de l'hybridité pour ne pas importer directement un modèle théorisé par nos alliés. Une telle approche permettra de prendre aussi en compte nos intérêts propres. C'est évidemment aussi une démarche nécessaire pour ne pas dériver vers certaines pratiques de nos adversaires qui ne sont pas compatibles avec le régime démocratique français.

Un défi pour la France

Dans ce contexte, un État disposant de moyens régaliens et membre d'une alliance militaire forte comme l'OTAN peut perdre une grande partie de sa liberté de décision et d'action s'il n'est pas capable :

- d'identifier toutes les facettes (par exemple les flux financiers, les manipulations de l'information, le recours à un acteur tiers pour instrumentaliser le droit international) d'une menace qui cherche à rester sous le seuil d'un conflit déclaré et d'attribuer les actions hostiles à un acteur, en particulier quand elles ont fait l'objet d'une ligne rouge dans les négociations ;
- d'agir dans le bas du spectre au plus tôt dans la confrontation par des actions graduées, renforçant la posture de dissuasion. Ce principe n'impose pas de copier les actions de l'adversaire. Une opération de manipulation de l'information peut déclencher une réponse dans le milieu cyber par exemple ;
- de pousser l'adversaire à sortir de l'ambiguïté mais aussi d'être crédible dans sa capacité à assumer l'escalade militaire de manière fulgurante et percer les défenses adverses (capacité d'entrer en premier). Par exemple, la France contribue aux mesures de réassurance de l'OTAN sur le flanc Est de plusieurs manières. L'opération Lynx, forte d'environ 400 soldats, ne vise pas à donner un coup d'arrêt à une hypothétique offensive russe de grande ampleur. En revanche, une prise à partie du contingent français serait de nature à basculer dans la guerre ouverte et à sortir de l'ambiguïté. C'est un principe similaire qui opère quand les États-Unis choisissent de frapper le chef des gardiens de la révolution iraniens ;
- de mettre en œuvre une approche véritablement globale, c'est-à-dire combiner tous les leviers stratégiques de manière coordonnée, qu'ils soient militaires ou non. Il faut noter ici que le concept d'approche globale développé par l'OTAN

et par l'UE est antérieur à celui de l'hybridité. Le premier a même inspiré le second, selon le général Guérassimov, théoricien de la doctrine actuellement mise en œuvre par la Russie. Cette longueur d'avance conceptuelle ne semble pas avoir empêché la Russie, la Chine, l'Iran ou la Turquie de passer maître dans la mise en œuvre. Il faut également noter que la version chinoise, qualifiée de « guerre hors limite » par le général Qiao, insiste sur les domaines économiques et informationnels ;

- décider rapidement sur le plan politique dans un contexte incertain et assumer cette décision devant son opinion publique. C'est le dernier volet du triptyque savoir-pouvoir-vouloir.

Pour un tel État, le risque est grand de sortir perdant de la confrontation sans même avoir le temps de déployer le premier char, avion ou frégate. Malgré des atouts indéniables, la France concède un retard dans le registre de l'hybridité par rapport aux puissances de premier rang que sont les États-Unis, la Chine et la Russie, mais peut-être aussi des puissances régionales comme l'Iran ou la Turquie. Ces dernières ne se contentent plus de contourner la puissance dans le bas du spectre. Elles la contestent aussi directement dans le haut du spectre. En juin 2020, plusieurs bâtiments de la marine turque ont ainsi contraint la frégate française Courbet à renoncer à inspecter un cargo turc suspecté de transporter de l'armement vers la Libye, en violation de l'embargo en vigueur. Au bout du compte, c'est l'ensemble de la posture française en Syrie et en Libye qui est défiée. Au moins trois facteurs peuvent être identifiés pour expliquer cette situation.

Le décalage est d'abord le résultat des événements récents qui ont marqué les Français et ont détourné leurs préoccupations de ce champ de la puissance. Ainsi, l'intervention au Mali en 2013 ne s'inscrit pas dans ce cadre du retour des menaces de la force. Par ailleurs, les attentats de 2015 ont contribué à focaliser l'attention sur la menace terroriste.

Ensuite, la France ne dispose pas des mêmes leviers dans le domaine de la sécurité privée que les États-Unis, le Royaume Uni ou la Russie. En effet, depuis deux décennies au moins la France défend le principe d'une action régaliennne dans le domaine de la sécurité. En théorie, le modèle d'armée doit être

suffisamment robuste pour ne pas avoir besoin de recourir à des acteurs du privé, comme les Américains l'ont fait pendant la guerre d'Irak par exemple (les effectifs du privé ont ponctuellement dépassé ceux du public). En outre, là où la Russie déploie des acteurs privés étroitement pilotés par le Kremlin comme la société Wagner, la France dispose d'atouts alternatifs plus compatibles avec sa culture de guerre et ses valeurs, comme les services secrets et les forces spéciales. En revanche, le déséquilibre se creuse autour de l'écosystème très riche de solutions privées qui s'est implanté dans toutes les zones de tension : cabinets de conseil en sécurité, en cybersécurité, en négociation, entreprises de surveillance, de renseignement en sources ouvertes, de logistique, stages de formation paramilitaire et d'approfondissement sur tous les matériels. À défaut d'investir dans ce compartiment résiduel mais déterminant dans toute manœuvre d'influence, il importe d'organiser l'existant. Cela passe par identifier les acteurs français de confiance et assurer une connexion au niveau stratégique et sur le terrain.

100

Enfin, la coordination des leviers de puissance n'est pas suffisamment aboutie pour mettre en œuvre une véritable stratégie globale. Elle constitue un véritable défi, passant par une mise en ordre de bataille interministérielle et pouvant aller jusqu'aux acteurs privés. Au Sahel, une meilleure synergie entre les actions des militaires, des diplomates et de l'agence française de développement a été recherchée par plusieurs « revues Sahel ». Ce n'est néanmoins qu'en janvier 2020, lors du sommet de Pau, qu'un secrétariat permanent pour la coalition a finalement été créé. Le récent rapport parlementaire⁴⁵ sur le continuum entre sécurité et développement recommande d'ailleurs de poursuivre cet effort en faveur d'une approche plus interministérielle : « *la constitution de task force interministérielles constitue une première étape dans le décloisonnement des acteurs* ». Outre le MEAE, on peut également noter que la fonction de coordinateur est parfois tenue par des directions, à l'instar de la DGSJ qui assure le « pilotage opérationnel »⁴⁶ de la lutte anti-terroriste. Au sujet de la méthode, le rapport suggère une organisation plus intégrée par plateau thématique. Cette

45 M. Jean-Michel Jacques et M^{me} Manuela Kéclard-Mondésir, Députés, février 2020.

46 Plan d'action contre le terrorisme du gouvernement, 2018.

recommandation est intéressante mais il importe de ne pas oublier qu'elle est consommatrice en personnel qu'il faut détacher dans ces structures.

Les Britanniques fournissent un exemple comparatif intéressant tant du point de vue de ses points forts que de ses écueils. La *Strategic Defense and Security Review* de 2015 comporte parmi ses trois objectifs majeurs la projection de l'influence. L'atteinte de cet objectif repose sur la mise en œuvre de tous les leviers de la puissance dans le cadre d'une stratégie nationale d'influence. La *National Capability Review* de 2018 approfondit la méthode en présentant la « *fusion doctrine* », véritable doctrine d'approche globale. Elle repose sur une organisation plus intégrée par plateau entre les différents contributeurs et à tous les niveaux, de Londres jusque sur la zone de crise si possible. Le ministère menant est désigné en fonction du thème et rapporte directement au National Security Council par l'intermédiaire du « *Senior Responsible Owner* », avec une revue annuelle au minimum. Du point de vue britannique, le succès est considéré comme mitigé. Il permet effectivement une approche plus coordonnée. Par exemple, la réponse apportée par le Royaume-Uni à la suite de l'affaire Skripal est considérée comme un succès : discours ferme et cohérent, expulsion massive de ressortissants russes au Royaume-Uni, ralliement de nombreux alliés par une action diplomatique efficace. Néanmoins, la priorité donnée à l'influence a également fragilisé la confiance de certains partenaires qui suspectent d'être l'objet de manœuvres. De plus, ces partenaires observent les difficultés croissantes du Royaume-Uni à influencer par la force. La contribution qui pourrait être qualifiée de symbolique des Britanniques à l'opération Hamilton en 2018 illustre le déséquilibre du système. Lors de ce raid américain, français et britannique contre des sites de production d'armes chimiques syriens, la France avait pris le commandement de la force aérienne, aligné 17 avions et tiré des missiles de croisière navals. Les Britanniques n'en ont aligné que 9.

101

Pour une meilleure coordination des actions françaises

Pour reprendre l'initiative face à ce type de confrontation sur un spectre varié de la puissance, il importe de mettre en œuvre une approche globale très agile.

La coordination interministérielle et avec le privé pourrait être formalisée sur les principes suivants :

- en s'inspirant du modèle britannique, création d'une équipe intégrée au niveau stratégique par thématique prioritaire (terrorisme, Turquie par exemple), regroupant les différentes parties prenantes sur un plateau commun. Désignation d'un ministère menant clairement identifié pour animer cette équipe, assurer le suivi des feuilles de route et soumettre les arbitrages au plus haut niveau ;
- si nécessaire, ces équipes intégrées doivent pouvoir rendre compte directement en conseil de défense et de sécurité en fournissant une vision globale de la situation sur très court préavis ;
- ces équipes intégrées doivent pouvoir fournir l'ossature d'une cellule interministérielle de crise. Elles permettent de passer de la planification à la conduite avec la même souplesse qu'un état-major ;
- la question de la localisation de ces équipes intégrées demeure secondaire. Le plus logique est de la confier au ministère menant. Certains acteurs sont capables de fournir des infrastructures sécurisées comme le MEAE, la DGSI, les Armées. Pour les autres, le SGDSN est une option intéressante. Face à une situation requérant un pilotage très vertical ne pouvant être délégué à un acteur menant, le SGDSN offre aussi l'avantage d'un « terrain neutre » ;
- ces équipes doivent être dissoutes dès que la situation le permet. En effet, elles consomment une ressource importante en personnel ;
- aux niveaux déconcentrés et potentiellement jusqu'au niveau local, le ministère menant doit rendre possible l'intégration des actions en fournissant un hub/une plateforme de connexion et de coordination (*fusion cell*).

Cette approche globale permet de traiter la question de l'influence. Une action militaire comme le déploiement du porte-avion Charles-de-Gaulle représente à la fois une contrainte physique et une action dans le champ conscient et inconscient des perceptions. Il importe par conséquent que cette réalité soit intégrée en amont de toute stratégie, c'est-à-dire dès la définition des fins. On peut en tirer plusieurs conclusions au sujet de l'organisation. La première est que le champ des perceptions, qu'il soit appelé domaine de l'influence ou non, doit être intégré au plus haut niveau de la stratégie nationale. C'est la condition

pour que chaque acteur concerné puisse s'inscrire dans une manœuvre cohérente. La deuxième est que l'investissement dans des structures autonomes dédiées à l'influence ne peut être que transitoire. S'il peut effectivement pallier un retard culturel, il risque aussi de déboucher sur un cloisonnement artificiel, contre-productif et contraire à l'effet englobant recherché. Il serait plus avantageux que l'ensemble des décideurs et acteurs soient formés ou conseillés. En revanche, la puissance de l'information aujourd'hui justifie l'investissement dans les structures de communication qu'il importe d'intégrer d'emblée à la réflexion stratégique.

La France possède des atouts majeurs pour réussir cette adaptation : la Constitution de la Ve République permet une prise de décision politique rapide, le réseau diplomatique français est le troisième au monde, la défense française est réputée réactive, les nouveaux champs de confrontation n'ont pas été négligés, l'Europe commence à manier les sanctions économiques. L'objectif est d'atténuer l'avantage comparatif dont disposent certains régimes autoritaires dans la prise de risque et la gestion des leviers publics et privés. Il n'est pas question d'en copier le mécanisme.

À l'heure où les Français restent relativement plus préoccupés par le terrorisme, ce rattrapage dans le domaine de la puissance peut être considéré comme urgent. En effet, une grande partie de la communauté stratégique, notamment anglo-saxonne, considère que l'hybridité va s'intensifier sous la forme d'une compétition plus directe entre puissances (*peer-to-peer competition*) en divers points chauds du globe, rappelant ainsi certains épisodes de la guerre froide.

1.2. Le rôle des Armées face aux menaces hybrides

Une hybridité de plus en plus militarisée

Parmi les nombreuses zones de frictions entre puissances, on constate plusieurs cas où la part des ressorts militaires dans la stratégie hybride augmente. Ces derniers mois et années, les intérêts français se sont ainsi retrouvés engagés en Ukraine et plus largement sur le flanc Est de l'Europe, dans les Balkans, en

Méditerranée, au Yémen, au Levant, en Libye. Les implications stratégiques sont sérieuses : projection de menace terroriste depuis ces zones, migration clandestine, intérêts économiques et pétroliers, recul de la démocratie, etc.

Ces théâtres se caractérisent comme le lieu d'application des stratégies hybrides où les puissances déploient les leviers les plus militarisés. Ces situations sont trompeuses car prenant souvent l'apparence des guerres irrégulières rencontrées dans les opérations de contre-insurrection en Afghanistan, en Irak ou au Mali. Cette perception résulte notamment du recours généralisé à des intermédiaires, constitués de groupes armés, réseaux terroristes ou encore de sociétés privées. Les règles du jeu sont néanmoins très différentes. Ces acteurs « écrans » bénéficient de moyens stratégiques sans commune mesure : renseignement satellitaire, appui aérien, attaques cyber, moyens de défense sol-air, missiles balistiques, armements de dernière génération (notamment drones et robots terrestres en Syrie), etc. Ils peuvent être relevés de manière très rapide et réversible par des forces conventionnelles plus lourdes. C'est ainsi que les acteurs de ces stratégies hybrides comme la Turquie, l'Iran ou la Russie occupent le terrain et poussent leur avantage au maximum.

Le durcissement du volet militaire de l'hybridité sur certains théâtres spécifiques pose plusieurs difficultés, au-delà de ceux déjà évoqués plus haut en lien avec la stratégie politique. Il faut :

- disposer d'une chaîne de commandement opérationnel qui permette au pouvoir politique de prendre rapidement des décisions sensibles. Elles doivent pouvoir être suivies d'effets sans tarder avec un contrôle précis. Le risque d'escalade est permanent ;
- mettre en cohérence l'action d'un grand nombre d'acteurs : militaires, diplomates, acteurs publics et privés du développement, communauté du renseignement, alliés, missions civiles, média, entreprises recherchant des contrats sur place dans le domaine de la sécurité ou autre, etc. ;
- se déployer de Paris jusque sur la zone de crise. Au niveau stratégique, de nombreux acteurs cités plus haut ont une organisation très centralisée. De plus, certains moyens rares (renseignement, cyber, espace, etc.) ne sont commandés que depuis l'échelon central. Au niveau tactique, il faut être

présent sur le terrain. À défaut, le risque est grand de se faire « intoxiquer » ou instrumentaliser. Sur certains sujets, les informations récupérées auprès d'intermédiaires ou même d'alliés ne sont pas suffisantes. Ce problème se pose de manière récurrente dans le processus d'attribution des actions adverses ;

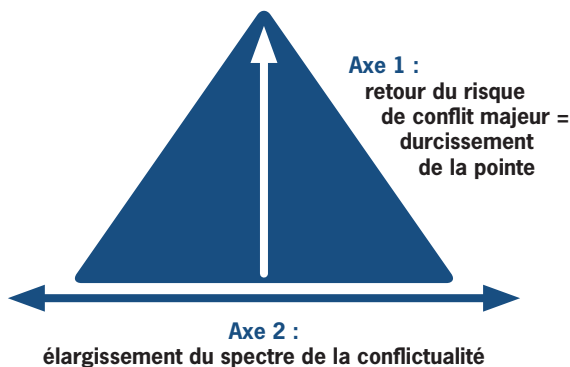
- pouvoir survivre sur place dans un environnement militairement durci, avec des risques d'exécutions, attentats, prises d'otages, liberté de mouvement nulle ou réduite, bombardements ponctuels, brouillage des communications, moyens sanitaires dégradés, affrontements de haute intensité sporadiques ;
- savoir évoluer dans l'ambiguïté, changer de posture et faire évoluer le narratif dans la bataille informationnelle : se déployer avec une faible empreinte en contournant un blocage politique, prévenir la dégradation par des contre-mesures, durcir le ton, potentiellement déployer des moyens lourds sur court préavis pour rester crédible. C'est finalement l'option que le Président Trump a choisie pour contrer l'offensive turque dans le Nord de la Syrie. Il a déployé des éléments blindés en deuxième échelon pour limiter les velléités des autres acteurs après l'annonce de son retrait. Tout cela, en conservant au maximum l'implication des acteurs non-militaires.

La Libye cumule nombre des caractéristiques qui viennent d'être exposées. Elle constitue un théâtre prioritaire pour développer l'agilité de l'approche globale française.

Des risques accrus sur la sécurité des Français



Axe 1 × Axe 2 =
gestion / contrôle de l'escalade



Les Armées, vecteur de coordination des actions dans les zones hybrides militarisées

L'intégration des leviers de puissance demeure un défi crucial. Les Armées ont un rôle à jouer à plusieurs titres. Le premier concerne le cas d'un engagement majeur où la coordination des actions doit pouvoir s'adosser aux moyens militaires présents sur place. L'organisation générique proposée plus haut permet aux Armées d'assumer un rôle menant dans l'approche globale depuis le conseil de défense jusque sur le terrain. Les recommandations au cœur de ce rapport sur le durcissement du modèle d'armée visent à consolider cette aptitude. Il est néanmoins nécessaire de chercher comment se déployer avec encore plus d'envergure sur le spectre stratégique, dans d'autres configurations.

En effet, un deuxième cas de figure concerne les théâtres militarisés où un engagement majeur n'est pas possible, même si des intérêts français sont menacés. À ce stade, le cas de la Libye en témoigne. Les frictions entre puissances ont tendance à étendre ce type de zones non-permissives présentant des conditions sécuritaires dégradées. Elles concentrent des enjeux variés : trafics, migrations, terrorisme, piraterie, matières premières...

Les forces spéciales de nombreuses nationalités y sont présentes au titre d'opérations militaires proprement dites, d'activités de coopération avec le pays hôte ou tout simplement parce qu'un État failli n'administre plus son territoire et offre un sanctuaire à un ennemi qu'il faut neutraliser en légitime défense. Discrètes, avec une faible empreinte, bénéficiant d'un contrôle politico-militaire étroit, elles permettent de contourner certains blocages politiques. En outre, elles offrent une capacité d'appréciation nationale autonome face aux situations les plus confuses qu'engendre l'hybridité. Leur présence sur la zone de crise permet de développer une expertise de terrain et de tisser un réseau avec les acteurs locaux publics et privés. Elles offrent en outre un relais utile pour appliquer la puissance militaire, parce qu'elles interagissent en permanence avec les forces conventionnelles (guidage de frappes aériennes, de ciblage en vue d'actions cyber ou informationnelles, de préparation à une ouverture de théâtre). Ces forces pratiquent d'une part des actions revendiquées marquant la détermination d'un pays. Il peut s'agir de libérations d'otages ou de raids visant à l'intimidation et contribuant à une posture globale de dissuasion. D'autre part, elles pratiquent des opérations discrètes non revendiquées, permettant un déni plausible, au moins temporaire, visant par exemple à saisir des gages avant d'entamer une négociation. Ce domaine a pris une importance cruciale ces dernières années. Nos alliés et nos adversaires l'investissent tous mais chacun à leur manière. En France, les opérations spéciales sont commandées par un état-major interarmées de niveau stratégique, le commandement des opérations spéciales (COS), directement rattaché au Chef d'État-major des Armées. Il importe ici de noter que ces forces pratiquent la discrétion mais ne pratiquent pas la « clandestinité », c'est-à-dire une absence de lien avec la France pour une action « non-revendicable ». La clandestinité constitue le cœur des opérations confiées à la DGSE.

Dans ce contexte, le modèle britannique du DSF (*Director Special Forces*) est une source d'inspiration intéressante. Le Commandement des opérations spéciales peut permettre aux Armées d'offrir un « hub » de connexion pour tous les contributeurs de la stratégie publique, entre le théâtre de la crise et le niveau parisien. Il permettrait ainsi davantage de coordination et de synchronisation des effets. Au niveau politico-militaire, le COS dispose d'une chaîne de commandement en boucle courte avec le CEMA et se trouve ainsi connecté avec le conseil de défense et de sécurité et une éventuelle équipe intégrée sur le modèle générique proposé plus haut. En outre, il travaille déjà étroitement avec la communauté du renseignement en tant qu'acteur de la lutte contre le terrorisme. Au niveau opératif, c'est-à-dire sur le théâtre, l'État-major du Groupement de forces spéciales peut héberger et animer une équipe intégrée en miroir du niveau stratégique (« *fusion cell operative* »). Il met à profit des moyens de commandement, une expertise et des contacts locaux publics et privés, des moyens de renseignement, d'action et de protection. Enfin, sa chaîne de commandement sécurisé en boucle courte entre les niveaux stratégiques, opératif et tactique apporte une grande plus-value face à la volatilité des crises hybrides.

Le troisième cas de figure concerne les stratégies hybrides peu militarisées, dans lesquelles les Armées peuvent apporter une contribution marginale mais non-négligeable car souvent exclusive, comme c'est le cas pour le COMCYBER par exemple. Les forces spéciales disposent elles aussi d'excellentes capacités pour s'intégrer dans une stratégie publique, y compris si les Armées ne sont pas menantes. Au Sahel par exemple, elles assurent la responsabilité de la recherche et de la capture de terroristes préparant des attentats contre la France, alors même que c'est la DGSI qui a la charge du pilotage opérationnel de la lutte contre le terrorisme. On pourrait également citer les opérations « NARCOPS » permettant d'arraisonner des cargaisons de drogue en amont des filières de distribution françaises. Les forces spéciales disposent donc d'une capacité à concevoir et commander des opérations au profit de stratégies interministérielles. La plus-value est maximale quand les points d'application de ces stratégies ne sont pas accessibles à d'autres. Il permet d'élargir l'offre stratégique proposée par les Armées dans des secteurs flous, à la marge du domaine militaire. Il importe donc que les Armées soient largement associées à la mise en œuvre d'une approche globale plus agile.

Recommandation 7 : **Renforcer l'agilité de l'approche globale française face à l'hybridité avec une coordination plus poussée**

1/ S'organiser pour coordonner davantage les leviers stratégiques à tous les niveaux de décision :

- création d'une équipe intégrée au niveau stratégique par thématique prioritaire, regroupant les différentes parties prenantes sur un plateau commun. Désignation d'un ministère menant clairement identifié pour animer cette équipe et assurer le suivi des feuilles de route ;
- si nécessaire, ces équipes intégrées doivent pouvoir rendre compte directement en conseil de défense et de sécurité en fournissant une vision globale de la situation sur très court préavis ;
- ces équipes intégrées doivent pouvoir fournir l'ossature d'une cellule interministérielle de crise ;
- aux niveaux déconcentrés et potentiellement jusqu'au niveau local, le ministère menant doit rendre possible l'intégration des actions en fournissant un « hub » de connexion, permettant la coordination et la synchronisation des effets.

2/ S'appuyer sur les Armées de manière plus agile

Dans le cas d'un engagement majeur, l'organisation générique proposée plus haut doit permettre aux Armées d'assumer un rôle menant dans l'approche globale.

Dans les configurations hybrides où un engagement conventionnel n'est pas envisageable, s'inspirer du *Director Special Forces* (DSF) britannique. Exploiter et renforcer la capacité du Commandement des Opérations Spéciales (COS) à assurer une plateforme de coordination/synchronisation pour tous les acteurs et à différents niveaux. À l'échelon
.../...

stratégique, la subordination en boucle courte au CEMA peut le relier au CDSN et à une équipe intégrée stratégique. À l'échelon opératif (sur le théâtre), il est souvent seul à pouvoir opérer, compte-tenu de la situation sécuritaire et politique. Il est l'acteur idoine pour animer une équipe intégrée décentralisée.

Dans une configuration peu militarisée, prendre en compte la capacité des Armées à offrir une contribution stratégique limitée mais exclusive et adaptée. Par exemple :

- COMCYBER ;
- forces spéciales, en particulier dans la lutte contre les réseaux (terroristes, criminels, cyber, pirates).

2. Gagner en résilience et en puissance

Une stratégie de défense et de sécurité globale repose sur deux composantes complémentaires, respectivement à dominante défensive et offensive.

- La résilience : la capacité à anticiper, se préparer, gérer les crises et assurer la continuité de la vie de la Nation en environnement dégradé.
- La puissance : la capacité à assumer un leadership sur la scène internationale, à affirmer sa place dans les reconfigurations géopolitiques en cours et à ne pas se laisser déclasser par une mauvaise gestion de crise ou une insuffisante coordination avec ses alliés.

2.1. Mieux anticiper

Les chocs et les crises modernes présentent deux caractéristiques :

- les risques lorsqu'ils se matérialisent ont des dimensions à la fois politique, sécuritaire, économique, sociale, sanitaire et environnementale ;
- les prémices des crises complexes sont difficiles à identifier. Dans le champ de la confrontation entre entités politiques, c'est le propre des stratégies hybrides que de mêler des actions ambiguës, non revendiquées sur un spectre large, à des actions de fait accompli puissantes et fulgurantes.

Il convient donc en préalable de toute stratégie de défense et de sécurité de développer une conscience globale des risques et des menaces alors que l'État n'a pas une culture du risque aussi affirmée que les entreprises. Une entreprise qui s'est mal préparée à ces risques fait faillite et disparaît. La capacité de l'État à encaisser n'est pas non plus infinie et la pandémie nous a rappelé qu'il peut se retrouver très contraint sur le plan opérationnel.

Il n'est pour autant pas possible de tout prévoir, de repérer tous les signaux faibles noyés dans le flux des informations. Certains événements imprévisibles, rares, aux conséquences extrêmes, peuvent survenir – les fameux cygnes noirs. Mais le travail d'anticipation stratégique reste pertinent pour identifier deux familles de risque :

- certains risques peuvent être identifiés et quantifiés car on dispose d'une connaissance sur leurs probabilités de survenance et sur leur impact potentiel (ex : le risque de crues, d'accidents industriels, de crise financière), même sans pouvoir prévoir une date de survenance ;
- d'autres risques ou menaces peuvent être identifiables même s'il est plus difficile de leur attribuer une probabilité d'occurrence ou d'anticiper l'ensemble et la diversité de leurs conséquences (ex : attentats, pandémies).

L'anticipation des risques et menaces doit en outre reposer sur une action concertée des acteurs publics et privés naturellement tournés vers le long terme : l'État stratège, mais aussi les centres de recherche et les think tanks, les assureurs, les ONG.

Recommandation 8 : Anticiper des scénarios plus durs et multidimensionnels avec un rôle renforcé du SGDSN

1/ Sur le fond

- Dessiner des scénarios plus durs (à l'image des *worst case* du privé) que ceux auxquels la France a été habituée pendant l'ère des « dividendes de la paix » des années 1990 et 2000 : catastrophe climatique ou technologique du type « Fukushima », paralysie numérique totale, pandémie à fort taux de mortalité, crise de sécurité intérieure, engrenage dans un conflit armé majeur dans le monde ayant des conséquences sécuritaires et économiques en Europe.
- Dépasser la logique ministérielle en silo, décrire dans des scénarios l'interpénétration des domaines économique, social, politique, environnemental, technologique et sécuritaire. Envisager les complications qui peuvent en résulter et l'exploitation de la situation par une puissance à l'intention hostile.

2/ Sur le processus d'élaboration des scénarios

- Clarifier les responsabilités au niveau du Premier ministre : renforcer le SGDSN dans son rôle interministériel d'animation et de contrôle de l'anticipation dans le domaine de la sécurité au sens large.
- Ouvrir l'expertise au-delà des ministères : les *think tanks*, l'expertise économique et sociale apportée par France Stratégie mais aussi l'expérience concrète des entreprises dans leur gestion des risques.
- Produire annuellement un bilan évaluant les risques et les menaces, ainsi que les mesures prises pour les atténuer.

2.2. Mieux se préparer

Muscler l'anticipation est un préalable, mais l'essentiel est que l'État, les collectivités territoriales et la société civile s'approprient ces travaux d'anticipation et développent leur capacité à réagir. Les épisodes les plus tragiques de notre histoire démontrent en outre que le risque de sidération doit être pris en compte. L'exemple récent de la pandémie a ainsi permis d'observer des réactions irrationnelles de constitution de réserves alimentaires ou encore de grandes difficultés à mobiliser des services publics clés comme le ministère de la Justice ou La Poste.

Développer une capacité de montée en puissance pour faire face

Dans de nombreux domaines, l'État met en place des surcapacités pour assumer des épisodes exceptionnels : c'est vrai dans le domaine des transports – calibrés pour assumer des pointes –, de la sécurité – pour gérer des manifestations de grande ampleur ou des catastrophes naturelles. L'énergie, critique pour la continuité de la vie de la Nation, constitue un cas d'école exemplaire, avec deux dispositifs :

- la constitution de stocks stratégiques, pour ne pas être en rupture d'approvisionnement ;
- la constitution d'une capacité de production électrique excédentaire pour ne pas subir de blackout. On assume de financer des centrales de production électrique qui ne tournent que très peu et ne servent que pour faire face aux pointes.

Dans d'autres domaines, notamment des services publics non marchands soumis à la contrainte budgétaire comme la santé, la capacité à entretenir une réserve capacitaire et à remonter en puissance est beaucoup plus faible. Or, il est trop tard pour développer cette capacité de réaction après le début de la crise.

On peut envisager une réponse à deux niveaux complémentaires.

- Définir pour chaque crise identifiée une capacité de réserve sur la base d'une analyse coûts-avantages. Gagner en résilience peut aller à l'encontre de l'optimisation du régime stationnaire. Pour autant, le raisonnement en coûts-avantages garde toute sa pertinence. Il ne s'agit pas de viser le risque zéro qui serait techniquement hors d'atteinte ou financièrement trop coûteux. L'analyse coûts-avantages est précisément là pour fournir au décideur les outils de calibrage de cette capacité de réserve en mettant en regard le coût financier de cette réserve et les avantages qu'elle procure. Cela vaut par exemple pour l'évaluation du nombre pertinent de lits de réanimation.
- L'amélioration de la capacité à conduire une mobilisation générale et s'appuyant mieux sur le secteur privé. La gestion de crise est nécessairement multidimensionnelle ; elle ne doit pas seulement se résumer à la mobilisation de moyens publics dédiés et à la réquisition à chaud de stocks privés. Les plans de gestion de crise doivent associer en amont les secteurs adjacents et le secteur privé (entreprises, libéraux et monde associatif) qui disposent de larges capacités. Le privé est traditionnellement vu comme vivier humain pour mettre à disposition des réservistes (défense, intérieur, santé).

S'entraîner

Pour éprouver la réactivité et éviter la sidération, il faut s'entraîner, rôder les processus de coopération interministérielle, pour disposer de femmes et d'hommes rompus à la gestion de crise et mentalement armés pour faire face aux chocs.

Recommandation 9 : Impliquer le secteur privé dans les réserves et la mobilisation générale, s'entraîner

1/ Mieux impliquer le secteur privé

Les plans de gestion de crise doivent associer en amont les secteurs adjacents, notamment du secteur privé. Chaque ministère, en lien avec le SGDSN et le ministère de l'Économie (Direction générale des entreprises), devrait dans son domaine de compétence disposer d'une plate-forme pour :

- avoir une vision partagée des risques et menaces à anticiper, des plans de continuité à élaborer (entreprises, libéraux et monde associatif) et de la réserve nécessaire (sur la base d'une analyse coût-avantages) ;
- mobiliser les capacités privées là où le public a besoin. Réciproquement, identifier là où l'action publique est nécessaire pour garantir la continuité des activités privées essentielles.

2/ Faire monter en gamme les exercices de gestion de crise sous l'égide du SGDSN

- Impliquer davantage le niveau politique dans les exercices de gestion de crise.
- Sensibiliser au maximum la société, le secteur privé et la population à l'occasion de ces exercices.
- Former les acteurs concernés (écoles de la fonction publique de l'État et des collectivités territoriales, maires, écoles de la formation continue telles que l'École de Guerre et l'IHEDN).

2.3. Mieux gérer la conduite de la crise et assurer la survie de la société en situation dégradée

La crise concrétise des tensions dans une épreuve paroxystique. Dans une telle situation, il importe d'être préparé et armé pour ne pas subir les événements mais au contraire pouvoir piloter efficacement la réponse grâce à un spectre très large de leviers, de manière globale. Ce n'est cependant pas suffisant. Il faut aussi sauver tout ce qui peut l'être et à défaut l'essentiel, c'est-à-dire les fondements de notre société. La vie démocratique et les activités régaliennes doivent donc faire l'objet d'une protection renforcée. Dans des temps troublés, la fin peut justifier des moyens très variés qui devront toutefois toujours être appréciés au regard de nos principes et valeurs fondamentaux, sans quoi la finalité recherchée perdrait son sens. La polémique autour de l'application « StopCovid » en fournit un excellent exemple.

Mieux gérer

Jusqu'à présent, les crises que nous avons subies ont abusivement été considérées comme unidimensionnelles, conduisant à désigner un ministère précis comme chef de file de la réponse : l'Intérieur face aux attentats ou aux catastrophes ; Bercy face à la crise financière ; la Santé face au SRAS et à la grippe aviaire. À l'inverse, la crise sanitaire actuelle apparaît comme une crise multidimensionnelle impliquant d'emblée dans la gestion de crise la santé, mais aussi l'économie, le budget, les affaires étrangères et un grand nombre de ministères sectoriels (transport, tourisme, numérique, etc.). Lorsque la crise a cette dimension interministérielle :

- la hiérarchie décisionnelle demeure (CDSN, Conseil des ministres, CIC) ;
- il est difficile pour un seul ministère d'en mesurer toute la portée ;
- la cellule interministérielle de crise (hébergée à Beauvau) joue à la fois le rôle de centre opérations de l'Intérieur (coordonnant l'action des forces de sécurité de l'intérieur – DGGN, DGPN, PP – et de sécurité civile) et d'état-major interministériel au profit du Premier ministre.

Une conduite plus efficace pourrait reposer sur trois conditions.

- Le dispositif de gestion de crise doit être réactif et activé suffisamment tôt, ce qui est un enjeu à la fois de processus et de culture dans les structures de décision françaises ;
- Il doit être d'emblée interministériel, compte tenu du caractère multidimensionnel, voire systémique, des risques tout en conservant le principe d'unicité du commandement et l'intérêt d'une chaîne de commandement unique. Lors de la crise du Covid-19, la double chaîne Intérieur/Santé a entraîné d'énormes difficultés de coordination de l'échelon central (CIC Beauvau/Cellule de crise de la santé) aux échelons déconcentrés (Chaîne préfectorale/ARS).
- La centralisation nécessaire à la gestion de crise, notamment pour bien allouer les ressources critiques, ne doit pas empêcher mais au contraire faciliter toutes les actions de coordination utiles au plus près du terrain.

Assurer la survie de la société en situation dégradée

Les périodes de crise mettent à l'épreuve la vie politique de la Nation. Au Royaume-Uni, la convalescence de Boris Johnson l'a un temps empêché de jouer pleinement son rôle. En France, le Parlement a été associé aux décisions politiques mais les parlementaires ont eu des difficultés à exercer leurs fonctions en l'absence de moyens de communication sécurisés.

En outre, les manipulations de l'information sont venues renforcer la défiance contre la parole publique. Sur ce dernier point, la multiplicité des canaux d'informations et prises de paroles ajoute de la confusion et crée un espace favorable à la diffusion de fake news, aux déstabilisations et manœuvres de subversions. Cette faiblesse est présente au niveau de l'État avec la multiplicité des prises de paroles (porte-parole du gouvernement, ministre de la Santé, directeur général de la santé, etc.)

2.4. Agir sur la scène internationale

Dans l'ère stratégique moderne, la gestion de crise peut conduire à des déclassements ou au contraire à l'affirmation de sa puissance et de ses valeurs

à l'échelle internationale. De ce fait, une crise régionale ou mondiale met à l'épreuve les modèles concurrents et accentue la compétition. Certains équilibres anciens s'effacent, laissent place à la confusion et/ou à la matérialisation de nouveaux équilibres.

Certains pays disposent d'une vision très forte et explicite comme la Chine, les États-Unis, la Russie ou le Royaume-Uni. Après s'être définie comme une puissance d'influence, la France se veut aujourd'hui puissance d'équilibre. Cette notion se définit de manière complémentaire à travers divers supports : discours des ambassadeurs, discours sur la défense et la dissuasion. Néanmoins, le Livre blanc ne livre pas « *d'état final recherché* », pour reprendre une expression militaire. Or, sans état final recherché clairement énoncé, une stratégie globale est plus difficile à faire partager, à décliner et à mettre en œuvre.

Recommandation 10 :
Coordonner l'action des ministères au niveau central, faciliter la subsidiarité, assurer la survie des fonctions essentielles de la Nation

1/ Mieux intégrer l'action des différents ministères au niveau central

- Revoir le positionnement de la CIC, pour lui permettre de se concentrer sur la prise de décision interministérielle, politique et stratégique au niveau de Matignon.
- La CIC doit offrir un rôle de plateau-technique dédié à la coordination entre les ministères concernés et à la prise de décision interministérielle du niveau du Premier ministre.
- Créer un centre des opérations propre au ministère de l'intérieur pour commander toutes les forces de sécurité intérieure et de sécurité civile.

.../...

2/ Mieux distinguer ce qui relève de l'État central et ses échelons déconcentrés

- Concentrer au niveau de l'État central la gestion des ressources critiques rares et la définition des règles de gestion de crise. Déconcentrer davantage la mise en œuvre des règles pour s'adapter aux situations locales différenciées.
- Harmoniser l'organisation déconcentrée de l'état au regard de la chaîne préfectorale, en particulier au niveau des préfets de zone de défense et de sécurité, comme le fait la chaîne militaire (Organisation territoriale interarmées de défense) alors que le réseau des ARS (MINSAN) ou des académies (MINEN) ne dispose pas d'échelon zonal. *A minima*, prévoir l'activation d'un détachement de coordination/liaison à ce niveau en situation de crise.

3/ Protéger les activités régaliennes et la vie démocratique

- Assurer la continuité de toutes les activités régaliennes (police, justice, armées) et des services publics.
- Donner les moyens aux institutions nationales (parlement) et territoriales d'assumer leur fonction par des moyens de communication sécurisés.
- Développer des moyens sécurisés pour voter électroniquement en situation dégradée (par exemple : deuxième tour des élections municipales en 2021).

3. L'autonomie stratégique, condition décisive

L'approche globale des crises et le développement de la résilience ne sauraient être réellement opérationnels sans revisiter la condition principale sur laquelle ils reposent : l'autonomie stratégique.

La pénurie de masques pendant la pandémie en constitue un exemple frappant. La France a affrété des avions cargos de production russe pour s'approvisionner en Chine. Certains alliés, comme les États-Unis, ont surenchéri pour capter ces moyens rares au détriment des Français. Au bilan, cette carence a grandement conditionné la stratégie mise en place pour faire face à la pandémie, en particulier le calendrier de déconfinement. On peut facilement imaginer les conséquences de telles dépendances dans un contexte encore plus difficile : la production de masques est bien moins complexe que celle de munitions et le Covid-19 ne met pas en place de stratégie hostile comme la Russie pourrait le faire !

Par conséquent, il est aujourd'hui clairement nécessaire d'étendre le concept d'autonomie stratégique et de mieux s'organiser sur toute la largeur du spectre pour l'assurer, afin de ne pas céder davantage d'atouts aux puissances passées maîtres dans les stratégies hybrides.

3.1. L'autonomie stratégique est un concept en évolution permanente

L'autonomie stratégique porte historiquement sur le domaine de la défense et comprend la liberté de décision et la liberté d'action. Elle est aujourd'hui déclinée en trois composantes majeures.

La composante politique

Un engagement militaire est un acte politique fort. Par conséquent, une telle action ne dépend pas uniquement des capacités opérationnelles mais aussi de l'aptitude à prendre une décision politique et à l'assumer. Elle repose principalement sur :

- les attributions du pouvoir exécutif et en particulier du président, telles que définies par la Constitution de la Ve République. Elles confèrent, en théorie au moins, à ce pouvoir une grande réactivité dans l'emploi de la force ;
- une capacité autonome d'appréciation des situations qui permet d'éviter toute manipulation par un tiers et de décider en connaissance de cause. Certains pays ont fait davantage de concessions que la France dans ce domaine. Le Royaume-Uni a ainsi amèrement regretté le passage en force de Tony Blair pour s'engager aux côtés des États-Unis en Irak en 2003. Au-delà de l'entretien de la relation transatlantique privilégiée, les arguments avancés par les services de renseignement américains sur la présence d'armes de destruction massive avaient été aussi largement repris. La nation britannique est sortie profondément bouleversée de cet épisode. Il s'est concrétisé par le célèbre rapport à charge « Chilcot ». Ce dernier a généré une quasi-paralysie politique en matière de défense, comme en témoigne les délais d'engagement de plusieurs mois dans l'opération contre Daech en 2015 ;
- une capacité de dissuasion nucléaire autonome.

La composante opérationnelle

Elle est « basée sur un cadre institutionnel et les capacités exigées, de planifier et de conduire de façon indépendante des opérations civiles et militaires » (rapport CERFA/IFRI). Elle repose principalement sur :

- l'entretien d'un modèle d'armée complet pour pouvoir mener des actions avec suffisamment d'autonomie quand les intérêts ne sont pas partagés entre alliés ;
- la capacité à assumer le rôle de nation cadre d'une coalition pour fédérer la masse critique suffisante ;
- la capacité à entrer en premier, c'est-à-dire soutenir l'intensité d'une confrontation directe dans les conditions les plus dégradées contre un ennemi en défensive.

Elle est principalement remise en cause par :

- les investissements financiers massifs de la part de nombreux compétiteurs stratégiques qui font basculer le rapport de force. La Turquie annonce avoir déployé pour ses opérations au Nord de la Syrie en 2019 environ 80 000 hommes. Il paraît crédible qu'une vingtaine de drones aient été employés simultanément. C'est plus que la force opérationnelle terrestre dans son ensemble (77 000 hommes) ou que la flotte de drones français ;
- la généralisation du contournement de la puissance dans le bas du spectre par des opérations que les Occidentaux considéreraient comme « spéciales » : discrètes, non revendiquées et ambiguës au moins temporairement, indirectes, risquées et à forte valeur ajoutée, exploitant ponctuellement tout le potentiel technologique disponible (spatial, cyber, robots, etc.) ;
- la généralisation d'actions offensives dans les domaines cyber et spatiaux.

La composante industrielle et technologique

Elle s'entend principalement au sens de la BITD et de l'approvisionnement énergétique et est principalement remise en cause par le manque de masse critique au niveau national au regard de la concurrence américaine ou chinoise ; l'élargissement de la conflictualité au cyber et à l'espace ; et les difficultés économiques et budgétaires aujourd'hui amplifiées par la crise du Covid-19.

Il apparaît alors que le champ de l'autonomie stratégique mérite d'être étendu alors même que la préservation de l'autonomie stratégique demande d'ores et déjà une meilleure capacité à mobiliser tous ces leviers. Cela passe par la mise en place de stratégies interministérielles pour reprendre l'initiative là où la France a perdu pied face aux puissances maîtrisant les stratégies hybrides.

3.2. Élargir le périmètre de l'autonomie stratégique au-delà de la défense

L'autonomie stratégique concerne au premier chef le domaine de la défense. Elle s'est également étendue à la sécurité des approvisionnements dans plusieurs domaines :

- l'énergie, avec le parc nucléaire national, la réduction de la dépendance aux énergies fossiles, la diversification des fournisseurs, la constitution de stocks stratégiques ;
- l'alimentation, dans le cadre d'une politique agricole commune.

Aujourd'hui, elle doit s'étendre dans quatre nouvelles dimensions : la dimension sanitaire, pour des raisons évidentes que la crise du Coronavirus a révélées ; la dimension numérique ; la dimension spatiale ; et la dimension commerciale et financière. Même si ce dernier point est rarement explicité lorsque l'on décline les composantes de l'autonomie stratégique, celle-ci suppose bien en préalable la maîtrise de la dette publique. Tôt ou tard, un niveau excessif de dette étrangle les marges de manœuvre de l'État et même d'un pays en le privant de sa souveraineté économique. Sa charge financière conduit inéluctablement à une pression insupportable sur les autres dépenses publiques, y compris celles comme la défense qui sont le plus utiles. Elle constitue enfin une épée de Damoclès pour les générations futures, puisqu'elle les place dans la dépendance des marchés financiers pour financer les dépenses essentielles.

Pour autant, pour tous ces secteurs d'importance vitale, l'autonomie n'implique pas l'autarcie, le protectionnisme ou l'autosuffisance. Concrètement, nous ne pouvons pas nous affranchir d'une forte dépendance vis-à-vis de l'étranger pour accéder à des matières premières (énergies, terres rares, etc.) et aux innovations. De même, dans le domaine sanitaire, nous devons pouvoir bénéficier des innovations produites par des laboratoires étrangers.

Par ailleurs, dans l'ensemble de ces domaines, la France est confrontée à un problème de masse critique, de la recherche amont au format final des capacités en aval en passant par les moyens de production. Il importe par conséquent d'articuler à chaque fois le niveau national et le niveau européen. Paradoxalement, la concession de certaines dépendances peut maximiser l'autonomie stratégique, tant que nos sources d'approvisionnement sont diversifiées et logées chez nos alliés ou partenaires.

3.3. Attaques et déstabilisations numériques

La cyber-conflictualité devient un phénomène permanent en temps de paix. Elle pose quatre grands défis :

- la cybercoercition, c'est à dire la menace constante sur nos infrastructures critiques que fait peser le flux d'implants d'origine étatique étrangère dans ces infrastructures ;
- la croissance exponentielle de la grande cybercriminalité, les rançongiciels : c'est la cyberpiraterie menée par des groupes mafieux ayant quasiment pignon sur rue dans des États ayant rejeté la Convention de Bucarest sur la cybercriminalité ;
- la manipulation de l'information numérique notamment sur les réseaux sociaux, qui ne cesse de croître mais dont aucune autorité n'est réellement en charge ;
- la faiblesse de la base industrielle et technologique de la sécurité numérique française qui fait que 80 % des outils de protection utilisés par nos entreprises et institutions sont d'origine américaine et israélienne.

Pour traiter ces défis, et en se fondant sur une montée en puissance réussie des capacités militaires cyber, deux actions prioritaires doivent être menées.

Assumer une doctrine de cybercoercition

La France n'a pas encore de doctrine dissuasive visant la cybercoercition, c'est-à-dire la capacité d'un adversaire à infliger des dommages à des infrastructures critiques civiles. En effet, même si l'article L2321-2 du Code de la défense autorise des ripostes contre les systèmes d'information à l'origine d'attaques affectant le potentiel de guerre ou économique, la sécurité ou la capacité de survie de la Nation, la doctrine de lutte informatique offensive (LIO) présentée en janvier 2019 par la ministre des Armées ne prévoit explicitement de riposte qu'à des cyberattaques visant les Armées ou leur Ministère. Et dans les multiples enceintes publiques où la LIO est mentionnée c'est toujours en riposte à des cybers attaques visant les forces ou les systèmes d'information du ministère des Armées, ou en appui d'une intervention extérieure comme cela paraît avoir été le cas avec des actions contre les moyens de cyberpropagande de Daech.

La France doit assumer et mettre en œuvre d'une stratégie d'anticoercition fondée sur une doctrine explicite de riposte cyber proportionnée sur les systèmes d'information de l'agresseur, quel qu'il soit, à toute attaque, effectuée ou potentielle, contre des infrastructures critiques françaises.

Conforter notre base industrielle

Le constat a été fait de nombreuses fois : au-delà de la seule BITD, la base française industrielle et technologique de sécurité numérique (BITSN), est très faible. Actuellement il existe une vingtaine d'entreprises israélo-américaines ayant atteint la taille d'une « licorne » (valorisation supérieure à 1 milliard de dollars) qui fournissent 80 % des outils et systèmes de cyberdéfense permettant aux entreprises et organisations françaises de se défendre.

Cette situation est assez paradoxale : nos agences et organisations de l'État, ANSSI, COMCYBER, DGSE/DT sont considérées comme très performantes par nos grands alliés et cela permet à la France d'être considérée comme un interlocuteur de premier ordre. Mais cette excellence reconnue n'a pas été transformée en excellence industrielle. La France dispose de sociétés de service informatique SSI au plus haut niveau mondial mais de très peu d'éditeurs de logiciel de cyber défense et aucune licorne cyber.

Cette dépendance technologique n'est pas acceptable car les industriels français deviennent très vulnérables à des offensives numériques sophistiquées et donc à une cybercoercition organisée par des États, contre la France.

Face à ce bilan il est essentiel de réagir très fortement et rapidement. Il est temps de créer un grand programme fédérateur permettant à la France de reconquérir son autonomie dans la sécurité du numérique et permettant un fort développement d'une industrie à très fort potentiel. Le Royaume Uni a pris cette voie dès 2015. Depuis 5 ans des startups à fort potentiel sont apparues en France. On constate que celles qui ont été créées par des experts issus des organismes étatiques comme l'ANSSI, la DGA, la DGSE/DT sont les plus innovantes. Des pays comme Israël, les États-Unis et le Royaume-Uni ont fait le

même constat et ont lancé des actions très volontaristes qui combinent cinq leviers essentiels :

- une incitation forte pour les experts de l'État à créer leur entreprise (essai-image) ;
- une centralisation physique par la création de cyber campus en impliquant la recherche académique et en créant des équipes communes expert étatiques-chercheurs et surtout en autorisant l'accès aux données sensibles pour travailler sur des cas réels ;
- une aide à la création de fonds d'investissements spécialisés en cyber ;
- la mise en place d'incubateurs-accélérateurs pour aider les startups à se structurer (ces incubateurs sont souvent implantés dans les cyber campus) ;
- la création dans les universités de mastères spécialisés en cyber, d'écoles doctorales et d'instituts de recherche cyber multidisciplinaires.

UN DESTIN ÉTROITEMENT LIÉ À CELUI DE L'EUROPE

Le contexte stratégique est marqué par une grande instabilité mais aussi par le retour de confrontations entre puissances, au premier rang desquelles figurent la compétition entre les États-Unis et la Chine. Les défis de la résilience et de la puissance, et en corollaire celui de l'autonomie stratégique, ne peuvent se penser sans tenir compte de la masse critique atteinte par ces acteurs.

L'accélération de la compétition renforce l'impérieuse nécessité pour l'Europe d'être acteur de son destin et d'atteindre l'objectif d'autonomie stratégique alors même que, au vu de l'ambition politique, les résultats sont, dans le domaine de la défense, jusqu'à présent, plutôt modestes.

Dans la Stratégie globale de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité, dévoilée en 2016, la haute représentante de l'Union Frederica Mogherini énonçait ainsi, pour la première fois, l'objectif d'autonomie stratégique pour l'Union européenne. Il s'agit là, selon ce document, d'une « nécessité afin de promouvoir les intérêts communs de nos citoyens ainsi que nos principes et valeurs ». Comment donner de la consistance à cet objectif alors que les ambitions de nos partenaires ne sont pas toujours à la hauteur de nos attentes ? Cette avancée conceptuelle est potentiellement si importante qu'elle exige de la part de la France la poursuite de l'action volontariste qu'elle mène dans ce domaine depuis de nombreuses années.

Toutefois, c'est un bilan d'étape plutôt mitigé qui domine lorsque l'on se penche sur les réalisations de « l'Europe de la Défense » dans le domaine des opérations extérieures par exemple. Le projet de budget pluriannuel adopté le 21 juillet 2020 par le Conseil a également déçu ceux qui souhaitaient des engagements

financiers forts pour concrétiser la volonté d'être une « Commission géopolitique » et de donner corps à l'autonomie stratégique européenne. Certains ont même pu qualifier ce projet de budget de « coup de grâce, de renoncement. »⁴⁷

Où en sommes-nous dans différents domaines déterminants pour accéder à l'autonomie stratégique au niveau européen ? Est-il pertinent d'étendre le concept à d'autres dimensions que celles de la politique étrangère et de défense ? Enfin, quelles propositions pouvons-nous formuler pour faire avancer les objectifs articulés entre ceux d'autonomie stratégique nationale et d'autonomie stratégique européenne ?

1. Articuler le niveau national et le niveau européen

Il convient de distinguer les domaines relevant de l'autonomie stratégique nationale de ceux qui relèvent de l'autonomie stratégique européenne, d'abord en se fondant sur la répartition des compétences entre les deux niveaux, issue des traités européens.

Pour les domaines d'action qui sont des compétences « partagées » ou « d'appui », ce sont les États-membres qui doivent décider du niveau d'action approprié en se fondant sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité. Au vu de la manière dont les décisions se prennent à Bruxelles, ils auront la tâche d'entraîner les autres États-membres derrière eux pour créer des coalitions.

Ces principes correspondent aux dispositions de l'article 5 du Traité de l'UE : « Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ses compétences. En vertu du principe d'attribution, l'Union n'agit que dans les limites des compétences que les États-membres lui ont attribuées dans les traités pour atteindre les objectifs que ces traités établissent. Toute compétence non attribuée à l'Union dans les traités appartient aux États-membres.

⁴⁷ <https://www.lopinion.fr/edition/international/arnaud-danjean-defense-ne-sera-pas-priorite-l-union-europeenne-221154>

En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États-membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union [...]. »⁴⁸

2. Des coopérations urgentes : le numérique et l'espace

2.1. Le numérique et le cyber

La France et l'Europe accusent un retard dans le numérique qui n'est sans doute pas rattrapable dans tous les domaines par rapport à des pays disposant d'une masse critique comme les États-Unis et la Chine. Ce sujet est aussi un enjeu de sécurité et de défense, compte-tenu de la place qu'occupe la donnée dans les menaces et conflits contemporains. En compléments de l'approche menée de manière autonome proposée précédemment, il est nécessaire de choisir les combats à mener en coopération : le stockage des données (le cloud de confiance en particulier) et le chiffrement pourraient constituer des priorités pour la France avec l'Europe.

Le cycle de l'innovation dans le domaine du numérique est de 18 mois. Il faut s'adapter en permanence et ne pas jamais se reposer sur des certitudes qui ne le restent pas longtemps. En particulier, le cloisonnement des réseaux n'est plus d'actualité. La menace parvient à pénétrer la plupart des « firewalls ». Les « backdoors » prévues pour les autorités se retrouvent accessibles à des acteurs malveillants. À court terme, un sujet clé sera le chiffrement des données.

- Le stockage des données et le cloud. La législation américaine ne permet pas de contrôler l'exploitation des données françaises qui se retrouvent aux

⁴⁸ Traité sur l'Union européenne, article 5 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:12012M005>).

États-Unis. C'est particulièrement vrai dans le fonctionnement des « clouds ». Cette facette de l'extra-territorialité américaine constitue une remise en cause de la souveraineté nationale. Il est crucial de pouvoir disposer d'autres solutions. En outre, il faut proposer en plus du stockage les applications qui vont avec.

- Le complément avec l'espace. Le rôle de l'espace dans la gestion des données (circulation et aussi synchronisation des réseaux au sol) s'accélère avec l'arrivée de grandes constellations satellitaires à moindre coût. Il est regrettable que l'Europe n'ait pas saisi l'occasion de se lancer à la poursuite de la concurrence américaine et chinoise en rachetant « Oneweb » qui se retrouve finalement aujourd'hui dans une escarcelle indo-britannique (toujours en recherche de fonds). Elle vise un projet plus ambitieux d'ici 2027 de constellation complémentaire à Galileo et Copernicus, notamment en matière de connectivité. Il importe pour cela de soutenir la remontée du budget spatial du CFP à 16 milliards d'euros (+ 1 milliard).

2.2. L'espace

L'espace est devenu un champ de confrontation à part entière, dans lequel s'applique notamment le principe de légitime défense (OTAN, 2019). Plusieurs pays ont déjà démontré leurs capacités antisatellites (Chine, Inde) et la Russie est passée à l'offensive en manœuvrant un objet (Luch-Olymp). L'espace est désormais un enjeu d'autonomie stratégique majeur. Son importance s'accroît avec la dépendance de notre société à ce milieu et les coûts dans le domaine spatial deviennent hors de portée du niveau national. L'idée est par conséquent de mieux articuler les briques souveraines avec la politique européenne. En France, la compétence spatiale est passée de la recherche au giron du ministère de l'Économie et des Finances depuis l'arrivée du nouveau gouvernement.

Dans cette nouvelle course à l'espace qui dépasse le secteur de la défense, la France est en compétition avec de nouveaux acteurs et se retrouve avec une masse sous-critique au niveau national. En effet, l'espace a connu des évolutions rapides dans la dernière décennie, notamment avec l'avènement du New Space. D'une part, le secteur privé américain (GAFA notamment) se positionne au centre du jeu avec des financements écrasant la concurrence.

Ces derniers sont d'autant plus compétitifs qu'ils bénéficient largement des commandes institutionnelles payées au prix fort. Cette pratique permet aux États-Unis d'asseoir encore leur position hégémonique dans le secteur. Dans ce domaine il faut souligner le soutien très important de l'administration Trump aux acteurs privés américains :

- ULA et SpaceX se partagent un contrat pluriannuel du Pentagone de 30 à 34 missions sur la période 2022-2026. Montant du premier lancement : 316 millions de dollars pour SpaceX (contre 45 millions sur le marché commercial) ;
- réussite du premier vol habité de SpaceX vers la Station spatiale internationale avec Crew Dragon. Projet de retourner sur la Lune avec Starship, toujours soutenu par l'administration américaine ;
- En juillet 2020, la Federal Communication Commission (FCC) a approuvé le lancement de 3 236 satellites Amazon (constellation Kuiper), le projet de Jeff Bezos.

La France et l'Europe doivent s'engager pleinement pour rester dans la course mondiale du spatial avant qu'il ne soit trop tard

Dans le domaine de la fabrication de satellites de communication civils conventionnels, la France dispose de deux leaders mondiaux incontestés : Airbus et Thales.

La crise du Covid-19 a mis en exergue la fragilité du secteur spatial en Europe avec notamment le rachat de OneWeb au bord de la faillite par le gouvernement britannique et le groupe indien Bharti ainsi que les grandes difficultés financières de beaucoup de PME. Le Centre Spatial Guyanais (CSG) à l'arrêt pendant plusieurs mois à cause de la crise (quand les États-Unis et la Chine opèrent 8 lancements chacun durant Q2 2020). Enfin, les États-membres ont confirmé que le budget UE 2021-2027 dédié au spatial serait en baisse de 17,5 % par rapport à la proposition initiale de la Commission européenne (de 16 à 13,2 milliards d'euros) contre 60 milliards de dollars dépensés pour la seule année 2020 aux États-Unis (budget civil et militaire).

Aussi, si l'Europe veut rester dans le jeu de la compétition mondiale et assurer son autonomie stratégique, il est urgent qu'elle « change de logiciel » et qu'elle

investisse massivement dans les télécommunications. Sur les 13,2 milliards de dollars prévus pour le spatial dans le prochain MFF 2021-2027, 12,8 iront à des programmes de navigation (Galileo) et d'observation de la terre (Copernicus), lancés depuis plus de 10 ans. L'European Space Agency ne donne pas au développement des télécommunications par satellite un soutien proportionnel aux investissements et aux revenus que ce secteur génère dans l'ensemble des activités spatiales (les programmes télécoms de l'ESA ont été financés à hauteur de 1,36 milliards d'euros sur un budget global de 14,4 milliards d'euros lors de la dernière ministérielle). Or, dans la compétition mondiale, 95 % de la valeur du segment commercial international des satellites relève du secteur des télécommunications. Les États-Unis, en portant haut les projets de SpaceX et d'Amazon, l'ont bien compris. L'Europe doit à son tour porter cette ambition, qui est la seule capable de pérenniser l'industrie spatiale et de la rendre compétitive à l'échelle mondiale.

Jusqu'à présent, la défense ne faisait en outre pas partie des préoccupations spatiales européennes. Il s'agit essentiellement de programmes civils, avec éventuellement une application duale. L'UE semble néanmoins se saisir du problème et la nouvelle Commission est volontariste dans ce domaine notamment sous l'impulsion du Commissaire européen Thierry Breton qui pousse le programme spatial européen. L'ambition forte portée par Thierry Breton d'une constellation européenne d'internet haut débit, alliant des satellites géostationnaires et une constellation LEO, annonce également une évolution de stratégie de la politique européenne en matière spatiale. Cette ambition d'assurer l'autonomie stratégique européenne en matière de télécommunications spatiales et la vision concrète d'une infrastructure associant LEO et GEO vont dans le bon sens, en répondant à des besoins institutionnels ainsi qu'à des besoins commerciaux, portée par un effort conjoint public et privé.

Il faut néanmoins rester prudent et notamment éviter une vision trop court-termiste, fondée uniquement sur une relance via quelques commandes à l'industrie. Au contraire, il faut profiter de cette prise de conscience post-Covid pour revoir entièrement l'approche européenne d'investissement dans le domaine spatial et bâtir une approche structurelle, qui crée un cercle vertueux au sein duquel un grand opérateur consolidé européen assurerait durablement un carnet de commandes à l'industrie, notamment au profit de projets de souveraineté.

Si on veut des commandes pérennes pour l'industrie européenne, il faudra prioritairement renforcer la place des opérateurs satellitaires européens en :

- créant de nouvelles opportunités de marché qui leur soient dédiées (GOVSATCOM par exemple) ;
- lançant de grands programmes (future constellation haut débit) ;
- poussant l'intégration du satellite dans l'écosystème 5G, sur les marchés IoT ;
- permettant davantage aux opérateurs commerciaux comme Eutelsat d'opérer des services pour le compte d'acteurs institutionnels (Armées, Intérieur, etc.) ;
- attribuant une prime à la préférence européenne (Eutelsat ne peut être le seul opérateur en Europe à commander 90 % de ses satellites à l'industrie européenne).

Pour que cette approche soit un succès économique durable, elle devra s'accompagner d'une coopération renforcée entre les opérateurs satcoms comme Eutelsat et les acteurs institutionnels. L'Europe spatiale de demain ne pourra s'écrire sans un appui renforcé de la part des Institutions vers tous les acteurs de la chaîne de valeur, à commencer par les opérateurs.

3. Renforcer l'autonomie stratégique européenne

L'Europe se trouve dans une situation paradoxale. D'un côté, elle dispose de véritables leviers économiques et commerciaux qui lui permettent de tenir son rang sur la scène économique mondiale et de contribuer à son autonomie stratégique : elle dispose depuis plusieurs années d'une Banque centrale, d'une politique de la concurrence, d'une politique commerciale, qui sont autant de domaines dans lesquels l'UE dispose d'une compétence exclusive. Elle est en train de se renforcer dans des domaines où elle était historiquement faible avec l'émergence d'une politique budgétaire commune (le plan de relance) et d'une politique de contrôle des investissements étrangers sur ses entreprises stratégiques. De l'autre, elle ne dispose pas d'une culture stratégique partagée. Le 1^{er} décembre 2019, dans sa lettre de mission adressée aux Commissaires en début de mandat, Ursula von der Leyen a indiqué qu'il s'agirait d'une « Commission géopolitique ». Cette dimension n'est certes pas détaillée dans le document

mais l'on peut considérer que le seul fait d'employer cette terminologie dans un document officiel témoigne d'une réelle prise de conscience de ces enjeux⁴⁹. De fait, une culture stratégique mieux partagée entre États européens apparaît comme une condition nécessaire à la construction d'une plus grande coopération politique, opérationnelle et industrielle.

3.1. La composante politique

La publication d'une Stratégie globale de l'Union européenne en matière de politique étrangère et de sécurité en 2016 fut une étape importante avec, en particulier la référence à un objectif d'autonomie stratégique pour l'Union européenne. Il s'agit là, selon ce document, d'une « *nécessité afin de promouvoir les intérêts communs de nos citoyens ainsi que nos principes et valeurs* »⁵⁰. En dépit de l'effort d'énumération de priorités pour l'action extérieure de l'UE, celles-ci restent plutôt vagues : il s'agit de garantir la sécurité de l'Union européenne, de promouvoir la résilience des États et des sociétés au Sud et à l'Est, de promouvoir une approche intégrée des conflits et de renforcer la coopération régionale ainsi que la gouvernance globale basée sur le respect du droit international.

Toutefois, cette prise de conscience et ces objectifs précisés au fil du temps, ne sauraient masquer les divergences qui marquent régulièrement les prises de position des États de l'Union européenne en matière de politique étrangère (négociations importantes concernant l'initiative française d'Union pour la Méditerranée en 2008, résultats modestes – sur le plan politique – du processus de Barcelone sur le conflit israélo-palestinien en raison de divergences fortes entre les États-membres, reconnaissance du Kosovo en ordre dispersé, divergences sur les négociations d'adhésion de la Macédoine du Nord et de l'Albanie à l'UE en 2019, par exemple).

Plusieurs actions peuvent sans doute être mises en place afin de contribuer à un meilleur dialogue et, *in fine*, à davantage de consensus au niveau européen sur ces questions – travailler au dialogue Est-Ouest et Nord-Sud, création de forums type « Weimar » à l'initiative de la France ou du tandem franco-allemand. Il s'agit de la condition indispensable pour crédibiliser l'UE comme puissance politique.

3.2. La composante opérationnelle

L'UE mène actuellement 17 missions et opérations dans le cadre de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC), 11 étant civiles et 6 militaires⁵¹. Le constat quant à leur bilan est plutôt décevant.

Ainsi, « *les missions et opérations de la PSDC n'apportent que des réponses très partielles aux crises actuelles* » note un rapport parlementaire récent⁵². À l'Est, l'OTAN paraît être le cadre le plus approprié d'intervention, au Sud, ce sont les coalitions ad hoc qui semblent les plus efficaces. En Méditerranée et en Afrique toutefois, la PSDC, forte de son approche globale est un atout en tant que force d'appui⁵³.

Chaque État européen, chaque organisation internationale a sa propre définition de « l'approche globale ». La France, elle, considère qu'elle consiste à « *rétablir la sécurité des populations, ainsi que la stabilité de l'État, puis promouvoir le développement de la zone d'intervention en question. La gouvernance passe par des solutions pérennes comme la coopération entre société civile, institutions, ONG, ou encore groupes militaires opposés afin de constituer une sortie de crise viable. Le travail doit aussi être forcément étendu au gouvernement du pays où se planifie l'approche globale. Sans faire d'ingérence, le but est d'amener une aide militaire afin d'assurer la sécurisation du pays puis sa reconstruction* »⁵⁴. L'Union européenne ne fait pas autre chose en s'appuyant sur les « 3D » « Défense, Développement, Diplomatie ». Le concept d'approche globale a été développé par l'UE sous le nom de « *Civil-Military Coordination (CMCO)* »

49 https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/president-elect_von_der_leyens_mission_letter_to_thierry_breton_fr.pdf

50 « Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy », juin 2016.

51 <https://ue.delegfrance.org/details-sur-les-missions-en-cours>

52 <http://www.senat.fr/rap/r18-626/r18-6264.html#toc63>

53 <http://www.senat.fr/rap/r18-626/r18-6264.html#toc63>

54 https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/05/Approche_Globale_CRISIS_VF_2_4.pdf

et « traite les besoins de coordination effective de tous les acteurs européens engagés dans la planification et la mise en place d'une réponse de l'UE aux crises. »⁵⁵

Plus précisément, l'opération Atalante, débutée en 2008 et visant à réprimer la piraterie au large des côtes somaliennes, illustre l'application du concept ; lors de cette opération, l'UE a en effet déployé 1 800 militaires et a, parallèlement à cela, débloqué des fonds d'aide au développement à hauteur de 215 millions d'euros pour la période 2008-2013. Cette opération est considérée comme un succès puisque le nombre d'attaques de piraterie a fortement décliné (passant de 176 attaques en 2011 à 2 en 2018⁵⁶). On peut néanmoins noter que les causes profondes engendrant les actions de piraterie ne sont pas traitées – ce que semble confirmer le fait de prolonger l'opération jusqu'à fin 2020. Ce résultat peut s'expliquer par les moyens modestes mis à disposition par les États-membres dans ce cadre⁵⁷.

136

De nombreux observateurs notent en outre un ralentissement du rythme des missions ou opérations extérieures PSDC, ce qui peut s'expliquer par la difficulté pour les États-membres de se mettre d'accord sur un mandat. Ainsi, les navires de l'opération Sophia ont-ils été temporairement suspendus faute d'accord avec l'Italie sur les ports de débarquement des migrants. Cette suspension empêche la mission de mettre en œuvre l'embargo sur les armes à destination de la Libye – la mission ne conserve qu'une dimension de surveillance aérienne⁵⁸. Suite à ces difficultés, le Conseil a lancé l'opération Irini pour succéder à Sophia le 31 mars 2020. L'opération Irini est dotée de moyens maritimes, aériens et satellitaires afin de faire respecter l'embargo sur les armes à destination de la Libye imposé par l'ONU⁵⁹, du moins officiellement. En effet, la réalité semble

plus contrastée puisque là encore les moyens des États-membres ne sont pas au rendez-vous (un seul navire présent sur zone durant les premières semaines de l'opération et trois avions – c'est moins que les moyens présents dans l'opération Sophia et insuffisant). En outre, ces difficultés ont été accentuées par une rivalité gréco-italienne pour le commandement de cette opération⁶⁰.

La France, elle, participe de manière variée à ces opérations : elle a fourni une frégate pendant le premier mois de l'opération Irini mais plus de moyens maritimes par la suite. Si elle constitue plus de la moitié du contingent de l'EUTM RCA (formation des forces Armées), elle ne représente qu'une infime partie du contingent déployé dans l'EUTM Mali depuis 2013. Ceci s'explique par le fait que la France déploie déjà, via des opérations strictement nationales, un nombre important de troupes et moyens dans cette région.

On peut constater également le fait que certains dispositifs n'ont jamais été déployés. Ainsi, les groupements tactiques de l'UE (GTUE) créés en 1999 et censés pouvoir déployer 1 500 en 15 jours dans le cadre de la PSDC n'ont jamais été utilisés, faute de consensus politique, de complexité dans la mise en œuvre et le financement⁶¹. Le cadre communautaire, bien que très légitime, semble donc être une des raisons de ce ralentissement.

137

Ce type de constat a sans doute conduit la France à considérer la mise en place d'un cadre purement intergouvernemental pour faire avancer des initiatives opérationnelles en plus des coopérations bilatérales *ad hoc* : l'initiative européenne d'intervention (IEI). En raison des différences de doctrines stratégiques évoquées – y compris dans la mise en œuvre du concept « d'approche globale⁶² » –, il paraît plus efficace de privilégier un cadre souple, pragmatique dans ce domaine afin de pouvoir avancer avec les nations qui le souhaitent. En outre, il semble important, pour la France, de continuer à soigner les relations bilatérales avec les autres États-membres en sus des dispositifs multilatéraux

55 https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/05/Approche_Globale_CRISIS_VF_2_4.pdf

56 <https://www.atlantico.fr/node/3569335>

57 <http://www.opex360.com/2016/11/29/operation-anti-piraterie-europeenne-atalante-prolongee-jusqu'en-2018/>

58 <http://www.senat.fr/rap/r18-626/r18-6264.html#toc63>

59 <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2020/03/31/eu-launches-operation-irini-to-enforce-libya-arms-embargo/>

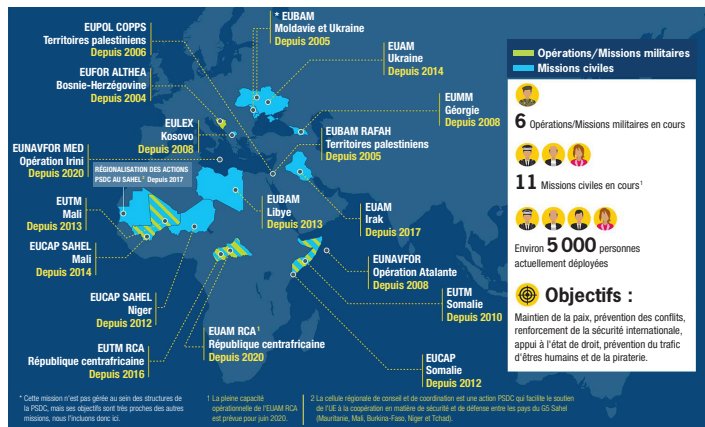
60 <https://www.bruxelles2.eu/2020/06/une-operation-irini-bien-en-peine-de-moyens/>

61 <http://www.senat.fr/rap/r18-626/r18-6264.html#toc63>

62 https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/05/Approche_Globale_CRISIS_VF_2_4.pdf

créés. L'IEI ne s'adresse pas exclusivement aux États-membres de l'Union européenne et dépasse donc le cadre de celle-ci⁶³.

Missions et opérations de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) de l'Union européenne en 2020⁶⁴



Afin d'obtenir une valeur ajoutée via une intervention réalisée à un niveau européen, la question des capacités et de la mise en commun de celles-ci est fondamentale. Le dispositif EATC (Commandement Européen du Transport Aérien) créé en 2010 fonctionne particulièrement bien et se développe de plus en plus (davantage de types d'avions, davantage d'États qui rejoignent cette plateforme)⁶⁵. Il est temps de développer plus avant une capacité de transport stratégique européenne, pour réduire la dépendance aux avions cargo de

fabrication russe. Ce type de capacité est hors de portée nationale à défaut d'en faire une priorité majeure. De plus, elle se prête bien à une approche collective, puisque ces moyens ne sont pas exposés en première ligne et peuvent être utilisés bien au-delà de la défense.

3.3. La composante industrielle et technologique

L'Europe doit constituer un espace de protection des entreprises, des actifs, des ressources et de talents stratégiques : conforter et rationaliser une base industrielle de défense est le premier élément d'application de cette exigence. D'un point de vue institutionnel, la direction de cette politique industrielle de défense est « mixte » : les États-membres continuent à avoir une influence importante via la double comitologie dans le choix des projets à financer dans la CSP et le Fonds européen de défense mais une dimension communautaire est introduite (DG DEFIS, contrôle du Parlement et de la Cour des comptes européenne sur l'emploi des crédits alloués)⁶⁶. Dans ce domaine, plusieurs nouveaux instruments ont été créés depuis 2016.

- La Coopération structurée permanente (CSP) – ce dispositif permet de faire émerger des projets coopératifs à vocation opérationnelle ou capacitaire, répondant aux besoins des Armées européennes. La France participe à 25 projets (sur 34)⁶⁷
- Le Fonds européen de défense (FED). Celui-ci dispose de deux volets : un volet recherche et un volet développement capacitaire. Cet instrument a pour ambition, pour la période 2021-2027, de jouer un rôle dans la consolidation de la base industrielle et technologique de défense européenne⁶⁸. Malheureusement, l'ambition a été revue nettement à la baisse à la suite des négociations sur le plan de sauvetage européen et le FED devrait être doté de 7 milliards d'euros pour la période 2021-2027, au lieu des 13 milliards initialement prévus.

63 <https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-iei/l-initiative-europeenne-d-intervention>

64 Source : <https://ue.delegfrance.org/missions-actuellement-en-cours>. © European Union - 2020.

65 <https://club.bruxelles2.eu/2019/06/le-commandement-aerien-integre-eatc-un-modele-a-suivre-entretien-avec-le-general-marboeuf/>

66 Nicolas Gros-Verheyde, blog B2, article du 13 février 2020 « Que signifie la cohérence ? Nouveau mot-clé des européens en matière de Défense ».

67 <https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-ue-et-la-psdc/l-union-europeenne-et-la-politique-de-securite-et-de-defense-commune>

68 <https://www.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-ue-et-la-psdc/l-union-europeenne-et-la-politique-de-securite-et-de-defense-commune>

- L'examen annuel coordonné de défense ou CARD (*Coordinated Annual Review on Defense*) qui permet de faciliter la coopération capacitaire.

Des instruments budgétaires dans le domaine de l'industrie de Défense ont déjà été votés. Il s'agit du PADR (Action préparatoire concernant la recherche en matière de défense) et de l'EDIDP (Programme européen de développement industriel dans le domaine de la défense). Un premier bilan, réalisé en juin 2019, montre que, dans le programme EDIDP, la France coordonne 3 projets et est présente dans 14 autres (contre 4 projets coordonnés et une présence dans 13 projets pour l'Espagne, aucun projet coordonné et une présence dans 8 projets pour l'Allemagne par exemple). Pour ce qui est du programme PADR, ce sont la France et l'Italie, qui, de loin, ont validé le plus grand nombre de projets⁶⁹. Il s'agit de premiers bilans encourageants pour les entreprises et centres de recherche français.

Ces instruments doivent être encouragés et complétés par d'autres dispositifs afin de renforcer la « souveraineté technologique »⁷⁰ de l'Europe. Ce concept, apparu au début des années 2000, ne fait pas l'objet d'une définition consensuelle au niveau européen. Toutefois, il semblerait que les prises de conscience liées à la crise du Covid-19 pourraient aboutir à mieux considérer la défense des capacités industrielles et technologiques européennes, y compris dans le domaine fondamental de la politique de concurrence européenne qui deviendrait plus souveraine, ce qui constituerait une évolution majeure⁷¹.

Les instruments mentionnés ci-dessus sont lancés dans un contexte industriel européen surcapacitaire pour plusieurs raisons principales.

- Historique : l'industrie européenne est fragmentée car chaque pays européen possédant une capacité de production dans le domaine de la défense cherche à la conserver pour des raisons à la fois d'indépendance technologique et de souveraineté mais aussi d'impact économique et social. Dans le contexte budgétaire actuel, la cible idéale serait de tendre vers un modèle industriel de deux acteurs européens par grande composante de la défense – aérien, spatial, naval, terrestre, missiles, électronique de défense et cybersécurité. Ce modèle industriel permettrait aux acteurs de se rapprocher de la taille critique tout en préservant la concurrence. Or aujourd'hui, le nombre d'acteurs par grande composante se situe en moyenne autour de cinq.
- Importation d'équipement en UE : il n'existe toujours pas aujourd'hui de préférence européenne lors de l'acquisition d'équipement. Dans le domaine aérien par exemple, la participation au programme F35 de pays comme l'Italie, les Pays-Bas ou plus récemment la Belgique fragilise l'industrie européenne dans le domaine des avions de combat. Cela vaut aussi pour l'achat de satellites et de lancements. Plus généralement, l'acquisition de matériels américains consomme les budgets de défense des États, impacte les budgets restants pour les industriels européens et permet une certaine ingérence américaine dans les affaires de défense de l'UE.
- Difficulté d'exportation : le marché de la défense est de plus en plus concurrentiel avec l'émergence d'acteurs chinois et le renforcement des exportations russes avec des technologies de plus en plus crédibles à coûts réduits, réduisant ainsi les possibilités de ventes à l'export pour les industriels européens.

69 <https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/evenements/2020/2020-06-30/PADR-EDIDP.pdf>

70 https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/president-elect_von_der_leyens_mission_letter_to_thierry_breton_fr.pdf

71 Note Fondation pour la Recherche Stratégique, La souveraineté technologique européenne, une réponse à la crise de la COVID-19? Jean-Pierre Darnis, 19 mai 2020.

Quelles sont les synergies possibles entre les grandes entreprises de défense ?

(cartographie des acteurs européens de l'industrie de la défense)

Pays	Aérien	Naval	Terrestre	Missile	Électro-défense et cyber-sécurité
France	Dassault Aviation	Naval Group	KNDS	Thales	Airbus Group
	Airbus Group		Renault Truck Défense	MBDA	Thales
Allemagne	Airbus Group	ThyssenKrupp	Rheinmetall	Atlas Electronics	Atlas Electronics
		German Naval Yards Kiel	KNDS	MBDA	Hensoldt
				DIEHL	
Royaume-Uni	BAE Systems	BAE systems	BAE Systems	MBDA	BAE Systems
				Thales	Leonardo
Italie	Leonardo	Fincantieri	Leonardo	MBDA	Leonardo
				Leonardo	
Suède	SAAB	SAAB	SAAB	SAAB	SAAB
Espagne	Airbus Group	Navantia	General Dynamic		Indra
Pays-Bas		Damen			Thales

Au-delà des freins politiques, un point récurrent de blocage réside dans la définition des spécifications techniques des plateformes. Les usages sont très différents d'un pays à l'autre et les enjeux de compatibilité et d'interopérabilité sont complexes. Par ailleurs, les cycles de développement ne sont pas toujours synchronisés. Par exemple, la décision des Allemands de retirer les P3C Orion en 2025 menace le programme franco-allemand MAWS (Maritime Airborne Warfare System) prévu pour remplacer ces derniers en 2035.

Toutefois, des programmes, à ce stade principalement bi- voire trilatéraux (SCAF, MGCS) sont autant de signes encourageants car ils témoignent de la volonté de construire en commun des systèmes majeurs pour l'avenir. Au sujet du SCAF, une coopération aussi poussée entre Airbus et Dassault mérite d'être soulignée. Les deux industriels ont par le passé été concurrents avec l'Eurofighter et le Rafale. Aux côtés de Thalès et d'INDRA, ils disposent de sérieux atouts dans un projet de système de combat qui va au-delà d'un aéronave. Il inclut tout son environnement et joue un rôle important dans la bataille pour les standards de connectivité, la gestion des données et l'intelligence artificielle. Une ombre au tableau existe néanmoins : l'arrivée d'un projet concurrent par d'autres pays européens emmenés par les britanniques, le Tempest.

Tous ces instruments dans le domaine de la défense doivent aujourd'hui être pleinement exploités afin de pouvoir en tirer un premier bilan en termes d'efficacité et de contribution à l'autonomie stratégique européenne. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit de dispositifs extrêmement récents et d'un domaine dans lequel l'UE n'a pas de compétence exclusive. En revanche, dans le domaine économique et monétaire celle-ci a clairement, durant la crise du Covid-19, fait preuve d'une mobilisation majeure et inédite, démontrant ainsi son rôle dans la résilience économique de certains États-membres.

Les quelques constats encourageants que nous avons pu décrire ne sauraient masquer la déception que suscitent les réalisations modestes dans le domaine opérationnel ainsi que dans le domaine des moyens budgétaires alloués à des programmes permettant de tendre vers l'autonomie stratégique européenne défendue par la France. Bien sûr, les négociations sont souvent très ardues et l'accord final est nécessairement un compromis entre les multiples intérêts et parties en jeu. Cette réalité interroge sur le réalisme des objectifs européens et sur la stratégie à adopter par la France pour faire face aux acteurs de masse critique.

Recommandation 11 : Renforcer l'autonomie stratégique européenne dans les domaines clés

1/ Dans le domaine opérationnel : développer une capacité mutualisée de transport stratégique.

2/ Dans le domaine technologique et industriel

- Un mécanisme doit être mis en place pour flécher une partie du plan de relance de 750 GE vers le FED (qui a été amputé presque de moitié), même si ces deux outils reposent sur des cadres différents.
- Défendre et mettre en place une véritable préférence européenne : dans le domaine du numérique (porter l'effort sur le contrôle des données – le *cloud* de confiance et ses applications); dans le domaine spatial (préférence européenne pour les lanceurs, convaincre les partenaires européens d'intégrer la dimension militaire dans la politique spatiale, rester dans la course des méga-constellations); dans le domaine de la défense (et notamment des commandes publiques des États).
- Coordonner les plans de relance entre États-membres, pour éviter d'alimenter des filières nationales surcapacitaires et redondantes (projets allemand et espagnols dans les lanceurs par exemple).
- Favoriser les rapprochements industriels par briques en amont sur la chaîne de valeur : d'une part au niveau des systèmes (C4I, systèmes de mission, systèmes de combat, etc.) et d'autre part au niveau des équipements et des technologies (connectivité, cybersécurité, capteurs, radars, armement, guerre électronique, etc.)

3/ Dans le domaine économique, financier et commercial

- Lancer une réflexion sur la mise à jour du règlement européen dit « de blocage » adopté en 1996 par l'UE sur la question de la protection

.../...

des entreprises européennes au vu de l'application extraterritoriale de la loi américaine.

- Être vigilant sur l'application du règlement sur les IDE, notamment concernant les programmes (cités dans le règlement) Galileo et Egnos, Copernicus, Horizon 2020, EDIDP, CSP.

4. Principe d'une stratégie française : persévérer, diversifier, expliquer

Pour toutes les raisons évoquées précédemment, l'approche communautaire se révèle laborieuse mais la seule capable de se positionner, quand elle parvient à se concrétiser, à la hauteur des défis les plus globaux, comme le montre le montant inédit du plan de relance européen. Par réalisme, la France s'est engagée en parallèle dans des initiatives *ad hoc* permettant de lever certains blocages liés à la prise de décision collective et notamment aux règles de consensus. L'Initiative européenne d'intervention vise à la fois à disposer de solutions sur mesure à court terme et à nourrir à long terme la culture stratégique commune. Le dynamisme de cette initiative est prometteur et s'est déjà concrétisé par le lancement de l'opération Takuba au Sahel.

Néanmoins, cette approche a aussi pour effet de rendre plus complexe la compréhension de la posture française par les alliés. Cette difficulté s'ajoute à un positionnement français sur « l'autonomie stratégique » ou sur « l'Europe puissance » souvent mal compris de nos partenaires, quand il n'est pas tout simplement absent de leur culture stratégique. Le décalage se cristallise en particulier au sujet de la place de l'Europe dans l'OTAN qui constitue à ce stade un point de blocage majeur.

Nous devons ainsi préciser, clarifier notre discours et également mieux le porter à Bruxelles et dans les capitales européennes afin de fédérer davantage, de réduire les malentendus et d'atténuer l'exploitation qui peut en être faite par des États ne partageant pas les intérêts européens.

C'est dans cette perspective qu'il convient de poursuivre la coopération franco-allemande. La France doit prendre en compte les sensibilités particulières de l'Allemagne et ses intérêts. Son ambition politique et industrielle en Europe dans le domaine de la défense comme ses relations à l'Alliance freinent souvent les projets conjoints. Le retard pris en matière de drones témoigne de ces difficultés. Pour ces raisons, la France doit continuer à s'ouvrir, comme elle le fait déjà, au plus grand nombre de partenaires. Il reste que seule une ambition commune franco-allemande entrainera le reste de l'Europe et permettra de développer les éléments principaux de l'autonomie stratégique. Une nouvelle prise de conscience en Allemagne devrait y aider. Les projets de Système de combat aérien du Futur (SCAF) et de Système de combat terrestre (SCT) présentent à cet égard des progrès considérables au regard de l'expérience de la génération précédente d'armements. Il s'agira d'un test d'une nouvelle ambition commune, dont la preuve devra être apportée par des actes concrets et par une persévérance politique des deux côtés du Rhin. L'attitude allemande sur l'espace ou la cybersécurité avec des projets de clouds souverains seront aussi des signes essentiels pour la valeur ajoutée de la coopération franco-allemande. C'est dire l'exigence qui doit s'attacher à ce travail non exclusif mais d'une nécessité incontournable.

4.1. Une doctrine française clarifiée, principalement en ce qui concerne la relation à l'OTAN

Un renforcement de l'UE dans les domaines des affaires étrangères et de la défense ne s'oppose pas à l'OTAN – à l'inverse, il est une condition du renforcement du partenariat transatlantique en permettant à l'UE de s'imposer comme un partenaire fiable et solide pour les États-Unis, notamment face à des puissances telles que la Chine, qualifiée de « rival systémique » dans une communication de la Commission européenne en 2019⁷². Des dépenses accrues dans le domaine de la défense de la part des Européens participent de la même logique et permettent une meilleure répartition du fardeau de la défense collective.

72 Joint communication to the European Parliament, The European Council and the Council – EU-China – A strategic outlook, 2019.

L'OTAN reste le fondement de la défense collective pour les États de l'UE qui sont membres de l'Alliance atlantique selon le traité de Lisbonne. Elle repose, d'un point de vue politique, sur la garantie de l'article 5 et la conviction que les États-Unis viendront à l'aide d'un des alliés en cas d'attaque. Toutefois, côté américain, l'hypothèse d'un moindre engagement – évoquée par plusieurs commentateurs et fondations, telles la Fondation Körber en Allemagne – et l'appel à un meilleur partage du fardeau encouragent une approche européenne renouvelée et concrète. Aussi, il peut être pertinent d'étudier de quelle manière les États à la fois membres de l'UE et de l'OTAN peuvent gagner en influence au sein d'une Alliance atlantique qui est susceptible d'évoluer.

Actuellement, les missions et opérations de l'UE peuvent être considérées comme étant complémentaires de celles menées par l'OTAN car elles ne sont pas de même nature ni de même intensité. Est-il toutefois acceptable, à terme, d'avoir besoin d'une structure de l'OTAN pour agir sur le sol européen, comme c'est le cas actuellement au Kosovo ?

La question de l'articulation des opérations de défense européennes avec l'OTAN invite inévitablement à examiner la question industrielle. En effet, les États-Unis lient les aspects industriels et la garantie de défense qu'ils octroient par le biais de l'OTAN, entre autres, via la question de la dissuasion nucléaire, ainsi que l'on peut le constater dans le débat récent en Allemagne autour du remplacement de la flotte des Tornado. On peut donc comprendre la pression vive qu'ils exercent afin de pouvoir participer au FED. Celui-ci, dont le montant, ainsi que les critères précis de participation sont, au moment où nous écrivons, non précisés, a vocation, ainsi que l'indique le Sénat⁷³ à affirmer « l'importance de la préférence européenne, seule à même de favoriser une réelle autonomie de la base industrielle et technologique de défense européenne, et soutient donc pleinement le principe selon lequel, d'une part, les destinataires et sous-traitants participant à une action financièrement soutenue par le fonds sont établis dans l'Union européenne ou dans un pays associé et ne sont pas

73 Résolution européenne sur le Fonds européen de Défense, Sénat, 17 février 2020. <https://www.senat.fr/leg/tas19-061.html>

soumis au contrôle d'un pays tiers non associé ou d'une entité de pays tiers non associé et, d'autre part, que les infrastructures, installations, biens et ressources de ces destinataires et sous-traitants sont situés sur le territoire d'un État-membre ou d'un pays associé pendant toute la durée de l'action, de même que leurs structures exécutives de gestion ». Les fonds dédiés doivent être mis à disposition des industries européennes de défense, afin qu'elles développent les capacités stratégiques qui manquent à l'Europe et que les États-Unis pressent les Européens d'acquiescer. Ainsi, *in fine*, c'est un meilleur partage du fardeau de la défense qui s'opère ainsi que cela est légitimement demandé par les États-Unis.

Ces différents axes doivent, afin d'être effectivement mis en œuvre au niveau européen, être soutenus par, au minimum, une majorité d'États-membres, ce qui nécessite un travail diplomatique de longue haleine.

4.2. Des prises de position françaises mieux comprises par nos partenaires

Les conceptions françaises sont, dans le domaine de la Défense, du rapport à l'OTAN, de l'industrie de défense, de la politique de la concurrence, souvent singulières. Concernant les domaines à mobiliser pour atteindre l'autonomie stratégique, nous sommes les seuls à souhaiter à la fois l'achat d'armes non soumises à autorisation ITAR, une coordination de la politique d'export d'armes, d'initiatives dans le domaine des capacités, d'investissement dans la recherche et le développement et, enfin, d'intégration de l'industrie de défense européenne⁷⁴. Or, au vu du fonctionnement des institutions européennes, la France doit emmener les autres États-membres avec elle pour emporter des décisions. À cet égard, il semble pertinent de promouvoir des stratégies d'influence de long terme, tant à Bruxelles directement, que dans les autres capitales européennes afin de mieux expliciter et promouvoir nos points de vue via différents canaux.

⁷⁴ https://www.ecfr.eu/specials/scorecard/independence_play_europes_pursuit_of_strategic_autonomy

D'autres pays disposent de fondations, notamment politiques, dans chaque capitale européenne⁷⁵. La France pourrait ainsi à la fois s'inspirer de ce type de dispositifs, accentuer son effort pour mieux utiliser toutes les ressources humaines au sein des institutions européennes dans une logique de long terme, mais également renforcer l'influence française au sein du think tank de la Commission européenne, le European Political Strategy Center⁷⁶.

Recommandation 12 : Renforcer le rôle fédérateur de la France pour la défense européenne et dans l'OTAN

La France pourrait adopter une posture plus fédératrice en poursuivant les axes suivants, notamment dans la perspective du sommet de l'OTAN de 2021 et de la présidence française de l'UE en 2022.

Persévérer

- Contribuer à bâtir une culture stratégique commune fondée sur l'absence d'alternative à une politique de défense de l'Union européenne pour atteindre collectivement une réelle autonomie stratégique.

Diversifier

- Développer le réseau des liens bilatéraux sans lesquels il n'y a pas de coopération multilatérale efficace. Le Royaume Uni doit demeurer un partenaire clé malgré le Brexit. Une action particulière doit être menée vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale.
- Développer sur le plan multilatéral des solutions de coopération à géométrie variable et à véritable efficacité opérationnelle sans

.../...

⁷⁵ <https://www.kas.de/fr/mondial>

⁷⁶ Rapport sur les *think tanks* français : mission d'information et de recommandations, Yves Saint-Geours, Ambassadeur de France en Espagne, 2016.

possibilité de blocage parce qu'elles tiennent compte des réalités européennes faites d'une grande diversité de volontés et de capacités. Parmi tous les mécanismes existants, l'IEI doit être le cadre prioritaire à mettre en place compte tenu de son caractère souple et ouvert. Ces opérations devraient être suivies par des « conseils de sécurité politiques » en format variable qui seraient en quelque sorte la préfiguration de Conseils de sécurité européens.

Expliquer : mettre en valeur le rôle de la France comme acteur exemplaire de l'Alliance et d'une vision renouvelée du lien entre l'Alliance et les Européens.

- La France pourrait publier une vision stratégique « UE-OTAN 2030 : une valeur ajoutée stratégique » afin de lever les frictions dans la perspective du sommet de l'OTAN de 2021.
- Elle rappellerait que l'armée française est l'un des meilleurs outils au service de l'Alliance et le renouveau récent des efforts de défense des membres européens de l'Alliance. Elle approfondirait la manière de développer un dialogue politique entre européens au sein de l'OTAN.
- Elle expliciterait clairement ce que l'Alliance a à gagner des initiatives européennes, notamment contre les menaces majeures chinoise et russe et avec l'apport des outils développés depuis 2016.
- Elle démontrerait ce que la « préférence européenne » pour l'accès au FED apporte *in fine* au partenaire américain en termes de moyens d'un point de vue stratégique global.
- Elle présenterait un argumentaire renouvelé de la complémentarité entre l'Alliance et les Européens afin de permettre aux Européens de répondre à des risques et des menaces face auxquelles tous les États-membres de l'Alliance et en particulier les États-Unis ne souhaitent pas réagir en raison de perceptions différentes de leurs intérêts. Elle préciserait l'organisation retenue pour répondre aux attaques récurrentes sur la redondance des moyens.

.../...

- Ces propositions doivent pouvoir s'incarner très rapidement dans quelques initiatives concrètes. Par exemple : financement du plan sur la mobilité militaire en Europe, passage de la mission OTAN au Kosovo sous bannière UE, mobilisation d'une force sous format IEI dans le cadre des mesures de réassurance de l'OTAN sur le flanc Est quand l'Alliance rencontre des difficultés pour le faire, investissement de l'UE dans la lutte contre l'immigration clandestine (FRONTEX), poursuite du développement des structures de gestion de crise et de protection civile européenne.

CONCLUSION

Toute politique repose sur une prédiction, une certaine vision de l'avenir. Les prévisions sont par essence difficiles dans le champ stratégique où l'histoire montre que le risque est grand de se préparer aux défis d'hier. C'est particulièrement le cas aujourd'hui, avec un contexte très instable marqué par la succession des crises, une ambiguïté savamment entretenue par certains acteurs pour avancer leurs pions et des équilibres mondiaux en pleine recomposition.

Malgré ces incertitudes, un constat immédiat s'impose pour la France et ses alliés européens dans le cadre d'une stratégie de sécurité : plusieurs décennies d'un confort stratégique en matière de défense ont déjà pris fin. La France doit durcir son appareil militaire face à la montée en gamme de ses adversaires, dont témoignent les dépenses d'armement record et le bilan opérationnel. Ils sont capables d'interdire l'accès à des zones dont la sécurité des Français dépend comme le Nord de la Syrie. Désormais, ils mènent aussi des actions rapides et d'envergure en dehors de leurs frontières, et se déploient en force jusque dans notre voisinage comme en Méditerranée. Cette affirmation nouvelle dans les champs terrestre, maritime et aérien s'accompagne d'un déploiement moins visible mais au moins aussi fort dans l'espace cybernétique et dans l'espace exo-atmosphérique, où les engins offensifs ne relèvent plus de la science-fiction.

Comme dans le Haut-Karabagh où les drones ont fait la différence, le potentiel technologique demeure une composante clé de la puissance militaire. Plus encore, c'est la capacité industrielle à produire en quantité suffisante et dans les délais nécessaires qu'il importe de planifier.

Ce durcissement de l'appareil militaire français est également requis sur le plan de la sécurité nationale au sens large. La crise sanitaire récente a démontré la complémentarité d'acteurs étatiques différenciés. En temps de crise, la valeur ajoutée des armées découle de leurs organisation et capacités spécifiques destinées à opérer dans les situations les plus dégradées.

Plus que jamais, le contexte stratégique appelle à inscrire les réflexions sur la défense dans le cadre plus large d'une approche globale. L'agilité et la force sont deux composantes indissociables d'une politique de défense et de sécurité, comme le sont les stratégies directes et indirectes, ou encore la dissuasion nucléaire, les forces conventionnelles et les forces spéciales. Elles ont souvent été opposées dans une logique de coupes budgétaires. Une pensée stratégique réduite à un seul levier est dépassée dans le monde à venir. La France doit être suffisamment agile face à ses adversaires qui conjuguent de manière hybride des leviers économique, militaire, informationnel, diplomatique. En particulier, il serait intéressant d'approfondir l'interpénétration des leviers militaires et économiques d'une part, étatiques et de la société civile d'autre part.

En outre, la défense et la sécurité de la France ne peuvent être examinées qu'à l'aune des ressorts internes de la société française. En particulier, la résilience comparée par rapport aux compétiteurs stratégiques est un déterminant des équilibres mondiaux dans un contexte de crises. Une doctrine de gestion de crise nationale renouvelée s'impose comme prérequis. Pour aller plus loin, les fractures sociales et les vulnérabilités face aux manipulations de l'information militent pour s'intéresser à l'esprit de défense et au rôle des armées à ce sujet.

Enfin, l'autonomie stratégique demeure primordiale, en particulier sur le plan industriel et technologique. Pour répondre au besoin de masse critique, il importe de concentrer les efforts sur les briques de souveraineté les plus indispensables et d'exploiter les leviers européens. La France a donc besoin d'alliés, en particulier face au retour des politiques de puissance. Au-delà de cette vision utilitariste, il importe de noter que le destin des Français et des Européens semble plus que jamais lié. Ce constat ne s'oppose pas au développement d'une école stratégique française dans le monde à venir, au contraire. Sur tous les sujets évoqués ci-dessus, la France dispose de caractéristiques propres et complémentaires de ses alliés. Elle doit les mettre à profit pour contribuer à une culture stratégique commune et dépasser les antagonismes comme entre l'UE et l'OTAN. Dans un monde en recomposition, un positionnement défensif n'est pas suffisant. Il importe d'assumer un rôle fédérateur avec des alliés choisis et de ne pas se laisser imposer un projet de société.

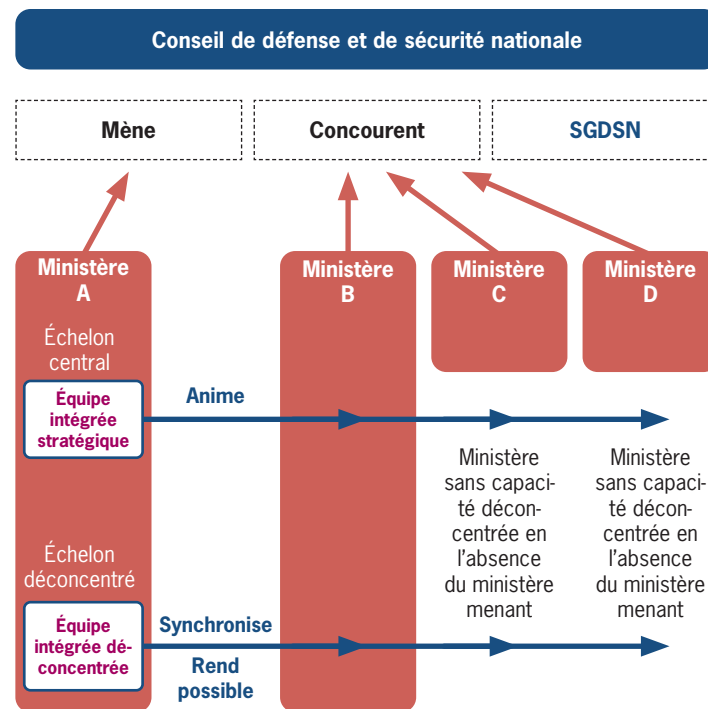
La volatilité du contexte et l'hybridité des stratégies menées par nos compétiteurs requièrent de la part de la France une approche globale plus agile, reposant en particulier sur une coordination interministérielle plus poussée. Le sujet est développé dans les recommandations 7,8,9 et 10 que cette annexe propose d'illustrer et de résumer.

Le rapport propose une adaptation de l'organisation de l'État pour permettre une meilleure intégration des leviers stratégiques du niveau central au niveau local et à différents stades d'une crise interministérielle.

Le stade 1 représente une situation où un acteur étatique (ministère, agence, direction) est capable d'animer la coopération interministérielle.

Il est défini comme « menant ». À ce titre, il héberge une équipe stratégique intégrée, sous la forme d'un plateau composé de représentants seniors des acteurs interministériels concourants. Il rapporte en Conseil de défense et de sécurité, en faisant le point des feuilles de route à échéance régulière. Dans l'urgence, il est en mesure de tenir un point de situation grâce à la vision d'ensemble tenue en permanence par l'équipe intégrée. Il met à profit sa chaîne de commandement déconcentrée pour permettre la synchronisation des actions au niveau local. Il peut en tant que de besoin héberger une équipe intégrée déconcentrée. Cette option permet non seulement des synergies opérationnelles à tous les niveaux de la chaîne de commandement mais donne aussi la possibilité à davantage d'acteurs d'être présents sur le théâtre de la crise. Par exemple, l'État-major opératif d'une force militaire peut héberger des représentants du ministère de l'Intérieur, de la Justice, de l'Agence française de développement ou encore des diplomates en l'absence d'ambassade.

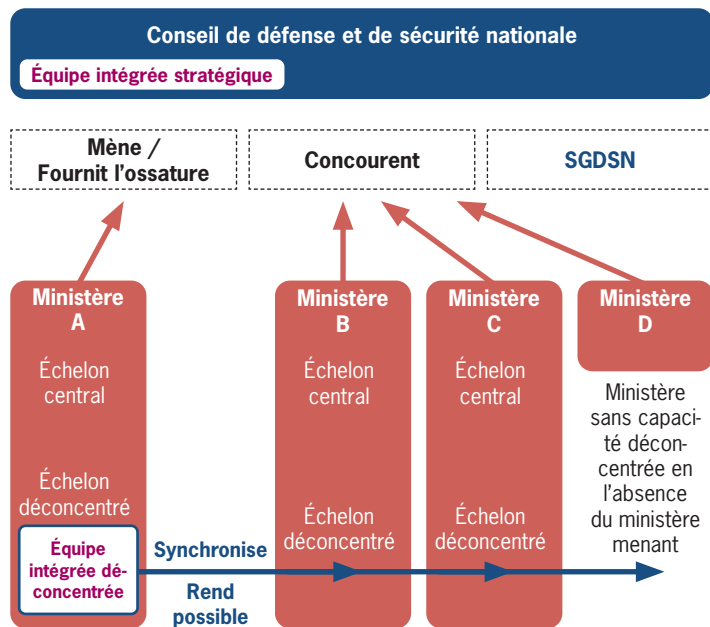
Stade 1



Le stade 2 représente une situation plus complexe, nécessitant un pilotage plus centralisé et au plus haut niveau. En effet, dans certaines configurations, il peut être difficile pour un acteur ministériel d'animer une stratégie globale sortant largement de son périmètre. C'est en particulier le cas dans des situations très sensibles et nécessitant un contrôle étroit en matière d'influence.

Dans ce cas, l'équipe stratégique intégrée est directement adjointe au Conseil de défense et de sécurité nationale. C'est toujours le ministère menant qui en fournit l'ossature et offre une chaîne de commandement jusqu'aux échelons déconcentrés.

Stade 2



Le stade 3 représente le dernier stade, celui de la concrétisation sous la forme d'une crise nationale. L'organisation proposée diffère de l'actuelle dans le but de permettre davantage de subsidiarité et de continuité. La subsidiarité

apparaît encore plus impérative dans un contexte d'enchaînement des chocs pour pouvoir mener simultanément une politique de long terme et une gestion de crise efficace. La continuité vise à associer davantage les équipes en charge de la planification et des stades amonts de la crise à la gestion proprement dite. Dans la pratique, le Conseil de défense et de sécurité nationale demeure l'instance de prise de décision sommitale, conformément à la Constitution. Il regroupe les acteurs les plus concernés par la situation spécifique et permet d'arbitrer les décisions les plus stratégiques.

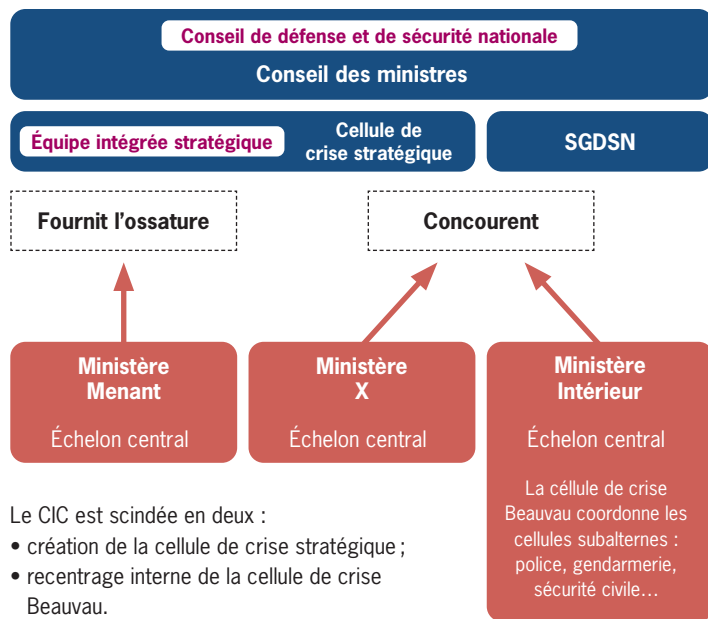
Le gouvernement dans son ensemble est associé à la gestion de crise du niveau politico-stratégique, notamment par le Conseil des ministres.

Ce niveau de décision est soutenu par un nouvel état-major, la Cellule de crise stratégique. L'ossature est fournie par un et un seul ministère menant. En particulier, l'équipe stratégique intégrée présente en amont de la crise est étroitement associée. Cette cellule soutient les décisions du niveau politico-stratégique et oriente les cellules de crise ministérielles. Le ministère menant fournit toujours la chaîne de coordination jusqu'au niveau local. Il peut s'agir par exemple de la chaîne préfectorale si le ministère de l'Intérieur est identifié comme menant.

L'actuelle cellule de crise Beauvau destinée à héberger la Cellule interministérielle de crise (CIC) est recentrée sur le périmètre du ministère de l'Intérieur. Elle lui permet d'assurer le commandement des nombreuses chaînes qui lui sont rattachées (police nationale, préfecture de police de Paris, gendarmerie, sécurité civile, chaîne préfectorale, etc.). La Cellule de crise stratégique peut ainsi se concentrer sur le niveau politico-stratégique.

Le rôle du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) mérite un point d'attention car sa charge de travail devrait significativement augmenter. D'abord, la mise en œuvre d'une telle doctrine interministérielle nécessite une surveillance du processus rigoureuse. Dans sa position de secrétariat, il est le mieux placé pour assurer cette fonction. Ensuite, une telle mise en ordre de bataille interministérielle lui demandera un effort de formation et d'entraînement, en particulier pour les ministères les moins rompus à la gestion de crise. Enfin, le rapport recommande un rôle renforcé du SGDSN dans l'anticipation des risques et des menaces.

Stade 3



Le CIC est scindée en deux :

- création de la cellule de crise stratégique ;
- recentrage interne de la cellule de crise Beauvau.

Cette proposition a été développée en cherchant une approche française spécifique et à limiter au maximum la création de superstructures technocratiques. Le modèle français de la V^e République présente l'avantage d'une coordination au plus haut niveau et d'une prise de décision rapide. Le modèle américain du *National Security Council* est intéressant mais plus lourd en ressources et en processus. Le modèle britannique est plus intégré structurellement avec des administrations regroupant en leur sein des représentants des différents ministères jusqu'aux plus bas échelons. Les modèles russes et chinois correspondent à d'autres régimes politiques.

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie les personnes suivantes pour leur contribution à ce travail :

Membres du groupe de travail

- **Nicolas Baverez**, avocat, Gibson, Dunn & Crutcher (président)
- **Bernard Cazeneuve**, ancien premier ministre, Avocat associé, August Debouzy (président)
- **Julie Burguburu**, secrétaire générale, Eutelsat
- **Mathieu Duchâtel**, directeur du programme Asie, Institut Montaigne
- **Michel Duclos**, conseiller spécial – Géopolitique, Institut Montaigne
- **Général Christophe Gomart**, Group Director of Security & Crisis Management, Unibail-Rodamco-Westfield
- **Amiral Édouard Guillaud**, ancien chef d'État-major des Armées
- **Jean-Baptiste Jeangène Vilmer**, directeur, IRSEM
- **Pierre Jeannin**, directeur de participations adjoint - Industrie, Agence des Participations de l'État
- **Bernard de Montferland**, ancien ambassadeur, Senior Advisor, Roland Berger
- **Bruno Tertrais**, directeur adjoint, Fondation pour la recherche stratégique, Senior Fellow – Affaires stratégiques, Institut Montaigne
- **Stéphane Volant**, président, Smovengo

Rapporteurs

- **Erwin Bruder**, lieutenant colonel, École de Guerre (rapporteur général)
- **Alain Quinet**, professeur associé, Écoles de Saint-Cyr Coëtquidan (rapporteur général)
- **Mahaut de Fougères**, chargée d'études, Institut Montaigne
- **Antoine Jean**
- **Romain Lucazeau**, Partner, Roland Berger
- **Édouard Michon**, Senior Strategist – Group Strategy, Allianz

Ainsi que :

- **Raphaëlle Camarcat**, assistante chargée d'études, Institut Montaigne
- **Agnès de Castellane**, assistante chargée d'études, Institut Montaigne
- **Camille Dutheil de la Rochère**, assistante chargée d'études, Institut Montaigne
- **Alexandre Garcia**, assistant chargé d'études, Institut Montaigne
- **Paula Martinez Lopez**, assistante chargée d'études, Institut Montaigne

L'Institut Montaigne remercie également toutes les personnes rencontrées ou auditionnées dans l'élaboration de ce rapport.

- **Bertrand Badie**, professeur émérite des Universités, Sciences Po Paris
- **Olivier-Rémy Bel**, Visiting Fellow, Atlantic Council
- **Alice Billon-Galland**, Research Associate Europe Programme, Chatham House
- **Antoine Bouvier**, directeur de la stratégie et des affaires publiques, Airbus
- **Maxence Brischoux**, adjoint au directeur des affaires européennes et relations internationales, Naval Group
- **Général d'armée Thierry Burkhard**, chef d'État-major de l'Armée de Terre
- **Patrick Calvar**, ancien directeur général de la sécurité intérieure, Conseiller spécial Sécurité, Institut Montaigne
- **Christian Cambon**, sénateur du Val-de-Marne, Président de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat
- **Amiral Jean Casabianca**, major général des Armées
- **Général Didier Castres**, ancien inspecteur général des Armées, ministère des Armées
- **Marie-Colombe Célérier**, responsable des relations extérieures à la direction des affaires publiques, Naval Group
- **Arnaud Danjean**, député européen, Membre de la sous-commission « Sécurité et défense », Parlement européen
- **Julien Délémontex**, adjoint à la directrice de la stratégie, Naval Group
- **Françoise Dumas**, députée du Gard, présidente de la Commission de la Défense nationale et des forces armées, Assemblée nationale
- **Jean-Marie Dumon**, délégué général adjoint, GICAN

- **Philippe Errera**, directeur général des affaires politiques et de sécurité, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
- **Henri-Damien Ferret**, sous-directeur adjoint affaires internationales, SGDSN
- **Mircea Geoana**, secrétaire général délégué, OTAN
- **Jean-Louis Gergorin**, chargé de cours à Sciences Po, co-auteur de *Cyber : La guerre permanente* (Éditions du Cerf, 2018)
- **Bruno Giorgianni**, directeur des affaires publiques et sûreté, Dassault Aviation
- **Nicole Gnesotto**, titulaire de la chaire Union européenne, Conservatoire national des arts et métiers
- **François Godement**, conseiller pour l'Asie, Institut Montaigne
- **Alexandre Gouffier**, responsable relations internationales, Thales
- **Didier Gros**, sous-directeur affaires internationales, SGDSN
- **Alice Guitton**, directrice générale des relations internationales et de la stratégie, ministère des Armées
- **Pierre Haroche**, chercheur sécurité européenne, IRSEM
- **François Lambert**, ancien délégué général du GICAN, directeur adjoint du cabinet de la Ministre de la Mer
- **Général d'armée aérienne Philippe Lavigne**, chef d'État-major de l'armée de l'Air et de l'Espace
- **Général François Lecointre**, chef d'État-major des Armées
- **Ronan Le Gleut**, sénateur, membre de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, Sénat
- **Olivier Martin**, secrétaire général, MBDA
- **Stéphane Mayer**, président-directeur général de Nexter, co-CEO de KNDS, et président du Conseil des industries de défense françaises
- **Général Denis Mercier**, ancien chef d'État-major de l'Armée de l'Air, directeur général adjoint, Fives
- **Pierre Morcos**, conseiller des affaires étrangères, direction des affaires stratégiques, de sécurité et de désarmement, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
- **Aurore Neuschwander**, directrice de la stratégie, Naval Group

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- **Vice-Amiral d'Escadre Xavier Païtard**, ancien conseiller défense du Président de MBDA, conseiller Défense pour la Stratégie et les Affaires Publiques, Airbus
- **Marion Paradas**, Vice-présidente relations internationales, Thales
- **Guillaume Poupard**, Directeur général, ANSSI
- **Amiral Christophe Prazuck**, Sorbonne Université, ancien chef d'État-major de la Marine
- **Claire Raulin**, Ambassadrice, Représentante permanente de la France auprès du Comité politique et de sécurité de l'UE
- **Général Grégoire de Saint Quentin**, ancien Sous-chef « opérations » de l'État-major des Armées, président du cabinet de conseil Petra Advisors
- **Vice-amiral d'escadre Henri Schricke**, représentant militaire et de la défense auprès de l'OTAN et de l'UE, ministère des Armées
- **Jeremy Shapiro**, Research Director, European Council on Foreign Relations
- **Nicolas Suran**, ancien représentant permanent de la France auprès du Comité de politique et de sécurité de l'Union européenne
- **Général Didier Tisseyre**, commandant de la cyberdéfense, État-major des Armées
- **Hubert Védrine**, ancien ministre des Affaires étrangères
- **Nick Witney**, Senior Policy Fellow, European Council on Foreign Relations

**Les opinions exprimées dans ce rapport
n'engagent ni les personnes précédemment citées
ni les institutions qu'elles représentent.**

- Semi-conducteurs : la quête de la Chine (janvier 2021)
- Compétitivité de la vallée de la Seine : comment redresser la barre ? (janvier 2021)
- Vaccination en France : l'enjeu de la confiance (décembre 2020)
- Santé mentale : faire face à la crise (décembre 2020)
- Construire la métropole Aix-Marseille-Provence de 2030 (novembre 2020)
- Allemagne-France : pour une politique européenne commune à l'égard de la Chine (novembre 2020)
- Plan de relance: répondre à l'urgence économique (novembre 2020)
- Réformer les retraites en temps de crise (octobre 2020)
- Les quartiers pauvres ont un avenir (octobre 2020)
- Trump ou Biden – comment reconstruire la relation transatlantique ? (octobre 2020)
- Le capitalisme responsable : une chance pour l'Europe (septembre 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : neuf idées efficaces en faveur de l'emploi (septembre 2020)
- Information Manipulations Around Covid-19: France Under Attack (juillet 2020)
- Les entreprises françaises en Afrique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Transatlantic Trends 2020 (juillet 2020)
- Europe's Pushback on China (juin 2020)
- E-santé : augmentons la dose! (juin 2020)
- Dividende carbone : une carte à jouer pour l'Europe (juin 2020)
- L'action publique face à la crise du Covid-19 (juin 2020)
- Seine-Saint-Denis : les batailles de l'emploi et de l'insertion (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : relançons l'investissement (mai 2020)
- Rebondir face au Covid-19 : l'enjeu du temps de travail (mai 2020)
- Internet : le péril jeune ? (avril 2020)
- Covid-19 : l'Asie orientale face à la pandémie (avril 2020)
- Algorithmes : contrôle des biais S.V.P. (mars 2020)
- Retraites : pour un régime équilibré (mars 2020)
- Espace : le réveil de l'Europe ? (février 2020)

- Données personnelles : comment gagner la bataille ? (décembre 2019)
- Transition énergétique : faisons jouer nos réseaux (décembre 2019)
- Religion au travail : croire au dialogue - Baromètre du Fait Religieux Entreprise 2019 (novembre 2019)
- Taxes de production : préservons les entreprises dans les territoires (octobre 2019)
- Médicaments innovants : prévenir pour mieux guérir (septembre 2019)
- Rénovation énergétique : chantier accessible à tous (juillet 2019)
- Agir pour la parité : performance à la clé (juillet 2019)
- Pour réussir la transition énergétique (juin 2019)
- Europe-Afrique : partenaires particuliers (juin 2019)
- Media polarization « à la française » ? Comparing the French and American ecosystems (mai 2019)
- L'Europe et la 5G : le cas Huawei (partie 2, mai 2019)
- L'Europe et la 5G : passons la cinquième! (partie 1, mai 2019)
- Système de santé : soyez consultés! (avril 2019)
- Travailleurs des plateformes : liberté oui, protection aussi (avril 2019)
- Action publique : pourquoi faire compliqué quand on peut faire simple (mars 2019)
- La France en morceaux : baromètre des Territoires 2019 (février 2019)
- Énergie solaire en Afrique : un avenir rayonnant ? (février 2019)
- IA et emploi en santé : quoi de neuf docteur ? (janvier 2019)
- Cybermenace : avis de tempête (novembre 2018)
- Partenariat franco-britannique de défense et de sécurité : améliorer notre coopération (novembre 2018)
- Sauver le droit d'asile (octobre 2018)
- Industrie du futur, prêts, partez! (septembre 2018)
- La fabrique de l'islamisme (septembre 2018)
- Protection sociale : une mise à jour vitale (mars 2018)
- Innovation en santé : soignons nos talents (mars 2018)
- Travail en prison : préparer (vraiment) l'après (février 2018)
- ETI : taille intermédiaire, gros potentiel (janvier 2018)
- Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout! (janvier 2018)
- Espace : l'Europe contre-attaque ? (décembre 2017)
- Justice : faites entrer le numérique (novembre 2017)
- Apprentissage : les trois clés d'une véritable transformation (octobre 2017)
- Prêts pour l'Afrique d'aujourd'hui ? (septembre 2017)
- Nouveau monde arabe, nouvelle « politique arabe » pour la France (août 2017)
- Enseignement supérieur et numérique : connectez-vous! (juin 2017)
- Syrie : en finir avec une guerre sans fin (juin 2017)
- Énergie : priorité au climat! (juin 2017)
- Quelle place pour la voiture demain ? (mai 2017)
- Sécurité nationale : quels moyens pour quelles priorités ? (avril 2017)
- Tourisme en France : cliquez ici pour rafraîchir (mars 2017)
- L'Europe dont nous avons besoin (mars 2017)
- Dernière chance pour le paritarisme de gestion (mars 2017)
- L'impossible État actionnaire ? (janvier 2017)
- Un capital emploi formation pour tous (janvier 2017)
- Économie circulaire, réconcilier croissance et environnement (novembre 2016)
- Traité transatlantique : pourquoi persévérer (octobre 2016)
- Un islam français est possible (septembre 2016)
- Refonder la sécurité nationale (septembre 2016)
- Brexain ou Brexit : Europe, prépare ton avenir! (juin 2016)
- Réanimer le système de santé - Propositions pour 2017 (juin 2016)
- Nucléaire : l'heure des choix (juin 2016)
- Un autre droit du travail est possible (mai 2016)
- Les primaires pour les Nuls (avril 2016)
- Le numérique pour réussir dès l'école primaire (mars 2016)
- Retraites : pour une réforme durable (février 2016)
- Décentralisation : sortons de la confusion / Repenser l'action publique dans les territoires (janvier 2016)
- Terreur dans l'Hexagone (décembre 2015)
- Climat et entreprises : de la mobilisation à l'action / Sept propositions pour préparer l'après-COP21 (novembre 2015)
- Discriminations religieuses à l'embauche : une réalité (octobre 2015)

- Pour en finir avec le chômage (septembre 2015)
- Sauver le dialogue social (septembre 2015)
- Politique du logement : faire sauter les verrous (juillet 2015)
- Faire du bien vieillir un projet de société (juin 2015)
- Dépense publique : le temps de l'action (mai 2015)
- Apprentissage : un vaccin contre le chômage des jeunes (mai 2015)
- Big Data et objets connectés. Faire de la France un champion de la révolution numérique (avril 2015)
- Université : pour une nouvelle ambition (avril 2015)
- Rallumer la télévision : 10 propositions pour faire rayonner l'audiovisuel français (février 2015)
- Marché du travail : la grande fracture (février 2015)
- Concilier efficacité économique et démocratie : l'exemple mutualiste (décembre 2014)
- Résidences Seniors : une alternative à développer (décembre 2014)
- Business schools : rester des champions dans la compétition internationale (novembre 2014)
- Prévention des maladies psychiatriques : pour en finir avec le retard français (octobre 2014)
- Temps de travail : mettre fin aux blocages (octobre 2014)
- Réforme de la formation professionnelle : entre avancées, occasions manquées et pari financier (septembre 2014)
- Dix ans de politiques de diversité : quel bilan ? (septembre 2014)
- Et la confiance, bordel ? (août 2014)
- Gaz de schiste : comment avancer (juillet 2014)
- Pour une véritable politique publique du renseignement (juillet 2014)
- Rester le leader mondial du tourisme, un enjeu vital pour la France (juin 2014)
- 1 151 milliards d'euros de dépenses publiques : quels résultats ? (février 2014)
- Comment renforcer l'Europe politique (janvier 2014)
- Améliorer l'équité et l'efficacité de l'assurance-chômage (décembre 2013)
- Santé : faire le pari de l'innovation (décembre 2013)
- Afrique-France : mettre en œuvre le co-développement Contribution au XXVI^e sommet Afrique-France (décembre 2013)

- Chômage : inverser la courbe (octobre 2013)
- Mettre la fiscalité au service de la croissance (septembre 2013)
- Vive le long terme! Les entreprises familiales au service de la croissance et de l'emploi (septembre 2013)
- Habitat : pour une transition énergétique ambitieuse (septembre 2013)
- Commerce extérieur : refuser le déclin
Propositions pour renforcer notre présence dans les échanges internationaux (juillet 2013)
- Pour des logements sobres en consommation d'énergie (juillet 2013)
- 10 propositions pour refonder le patronat (juin 2013)
- Accès aux soins : en finir avec la fracture territoriale (mai 2013)
- Nouvelle réglementation européenne des agences de notation : quels bénéfices attendre ? (avril 2013)
- Remettre la formation professionnelle au service de l'emploi et de la compétitivité (mars 2013)
- Faire vivre la promesse laïque (mars 2013)
- Pour un « New Deal » numérique (février 2013)
- Intérêt général : que peut l'entreprise ? (janvier 2013)
- Redonner sens et efficacité à la dépense publique 15 propositions pour 60 milliards d'économies (décembre 2012)
- Les juges et l'économie : une défiance française ? (décembre 2012)
- Restaurer la compétitivité de l'économie française (novembre 2012)
- Faire de la transition énergétique un levier de compétitivité (novembre 2012)
- Réformer la mise en examen Un impératif pour renforcer l'État de droit (novembre 2012)
- Transport de voyageurs : comment réformer un modèle à bout de souffle ? (novembre 2012)
- Comment concilier régulation financière et croissance : 20 propositions (novembre 2012)
- Taxe professionnelle et finances locales : premier pas vers une réforme globale ? (septembre 2012)
- Remettre la notation financière à sa juste place (juillet 2012)
- Réformer par temps de crise (mai 2012)

- Insatisfaction au travail : sortir de l'exception française (avril 2012)
- Vademecum 2007 – 2012 : Objectif Croissance (mars 2012)
- Financement des entreprises : propositions pour la présidentielle (mars 2012)
- Une fiscalité au service de la « social compétitivité » (mars 2012)
- La France au miroir de l'Italie (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties (octobre 2011)
- Banlieue de la République (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME (juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... » Comment réformer la garde à vue (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors (septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ? (mai 2009)
- Mesurer la qualité des soins (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ? (juillet 2008)
- HLM, parc privé. Deux pistes pour que tous aient un toit (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance (décembre 2007)

- Au nom de l'Islam... Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ? (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus. Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale (octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité (juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale (mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Les oubliés de l'égalité des chances (janvier 2004 - Réédition septembre 2005)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



ABB FRANCE
ABBVIE
ACCENTURE
ACCURACY
ACTIVEO
ADIT
ADVANCY
AIR FRANCE - KLM
AIR LIQUIDE
AIRBUS
ALKEN ASSET MANAGEMENT
ALLEN & OVERY
ALLIANZ
ALVAREZ & MARSAL FRANCE
AMAZON WEB SERVICES
AMBER CAPITAL
AMUNDI
ANTIN INFRASTRUCTURE PARTNERS
ARCHERY STRATEGY CONSULTING
ARCHIMED
ARDIAN
ASTORG
ASTRAZENECA
AUGUST DEBOUZY
AVRIL
AXA
BAKER & MCKENZIE
BANK OF AMERICA
BEARINGPOINT
BESSÉ
BNP PARIBAS
BOLLORE
BOUYGUES
BROUSSE VERGEZ
BRUNSWICK
CAISSE DES DÉPÔTS
CANDRIAM
CAPGEMINI
CAPITAL GROUP
CAREIT ASSET ET PROPERTY MANAGEMENT

INSTITUT MONTAIGNE



CARREFOUR
CASINO
CHAÎNE THERMALE DU SOLEIL
CHUBB
CIS
CISCO SYSTEMS FRANCE
CMA CGM
CNP ASSURANCES
COHEN AMIR-ASLANI
COMPAGNIE PLASTIC OMNIUM
CONSEIL SUPÉRIEUR DU NOTARIAT
CORRÈZE & ZAMBÈZE
CRÉDIT AGRICOLE
D'ANGELIN & CO.LTD
DASSAULT SYSTÈMES
DE PARDIEU BROCAS MAFFEI
DENTSU AEGIS NETWORK
DOCTOLIB
DRIVE INNOVATION INSIGHT - DII
ECL GROUP
EDENRED
EDF
EDHEC BUSINESS SCHOOL
EDWARDS LIFESCIENCES
ELSAN
ENEDIS
ENGIE
EQUANCY
ESL & NETWORK
ETHIQUE & DÉVELOPPEMENT
EURAZEO
EUROGROUP CONSULTING
FIVES
FONCIA GROUPE
FONCIÈRE INEA
GALILEO GLOBAL EDUCATION
GETLINK
GIDE LOYRETTE NOUEL
GOOGLE
GRAS SAVOYE

INSTITUT MONTAIGNE



GROUPAMA
GROUPE EDMOND DE ROTHSCHILD
GROUPE M6
GROUPE ORANGE
HAMEUR ET CIE
HENNER
HSBC CONTINENTAL EUROPE
IBM FRANCE
IFPASS
ING BANK FRANCE
INKARN
INSEEC
INSTITUT MÉRIEUX
INTERNATIONAL SOS
INTERPARFUMS
IONIS EDUCATION GROUP
ISRP
IZIWORK
JEANET ASSOCIÉS
JOLT CAPITAL
KANTAR
KATALYSE
KEARNEY
KEDGE BUSINESS SCHOOL
KKR
KPMG S.A.
LA BANQUE POSTALE
LA COMPAGNIE FRUITIÈRE
LAZARD FRÈRES
LINEDATA SERVICES
LINKEDIN
LIR
LIVANOVA
L'ORÉAL
LOXAM
LVMH - MOËT-HENNESSY - LOUIS VUITTON
M.CHARRAIRE
MACSF
MALAKOFF HUMANIS
MAREMMA

INSTITUT MONTAIGNE



MAZARS
MCKINSEY & COMPANY FRANCE
MÉDIA-PARTICIPATIONS
MEDIOBANCA
MERCER
MERIDIAM
MICHELIN
MICROSOFT FRANCE
MITSUBISHI FRANCE S.A.S
MOELIS & COMPANY
NATIXIS
NEHS
NESTLÉ
NEXITY
ODDO BHF
ONDRA PARTNERS
ONEPOINT
ONET
OPTIGESTION
ORANO
ORTEC GROUP
OWKIN
PAI PARTNERS
PERGAMON
PRICEWATERHOUSECOOPERS
PRODWARE
PRUDENTIA CAPITAL
RADIALL
RAISE
RAMSAY GÉNÉRALE DE SANTÉ
RANDSTAD
RATP
RELX GROUP
RENAULT
REXEL
RICOL LASTEYRIE CORPORATE FINANCE
RIVOLIER
ROCHE
ROLAND BERGER
ROTHSCHILD MARTIN MAUREL



SAFRAN
SANOFI
SAP FRANCE
SCHNEIDER ELECTRIC
SERVIER
SGS
SIA PARTNERS
SIACI SAINT HONORÉ
SIEMENS
SIEMENS ENERGY
SIER CONSTRUCTEUR
SNCF
SNCF RÉSEAU
SODEXO
SOLVAY
SPRINKLR
SPVIE
STAN
SUEZ
TALAN
TECNET PARTICIPATIONS SARL
TEREGA
THE BOSTON CONSULTING GROUP
TILDER
TOTAL
UBS FRANCE
UIPATH
VEOLIA
VERLINGUE
VINCI
VIVENDI
VOYAGEURS DU MONDE
WAKAM
WAVESTONE
WAZE
WENDEL
WILLIS TOWERS WATSON
WORDAPPEAL



COMITÉ DIRECTEUR

PRÉSIDENT

Henri de Castries

MEMBRES

David Azéma Associé, Perella Weinberg Partners

Emmanuelle Barbara Senior Partner, August Debouzy

Marguerite Bérard Directeur du pôle banque de détail en France, BNP Paribas

Jean-Pierre Clamadieu Président du Conseil d'Administration, Engie

Marwan Lahoud Associé, Tikehau Capital

Fleur Pellerin Fondatrice et CEO, Korelya Capital

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

René Ricol Associé fondateur, Ricol Lasteyrie Corporate Finance

Jean-Dominique Senard Président, Renault

Arnaud Vaissié Co-fondateur et Président-directeur général, International SOS

Natacha Valla Économiste, Doyenne de l'École de Management et d'Innovation à Sciences Po

Florence Verzelen Directrice générale adjointe, Dassault Systèmes

Philippe Wahl Président-directeur général, Groupe La Poste

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Claude Bébéar Fondateur et Président d'honneur, AXA

Photo de couverture © Gwengoat

Imprimé en France
Dépôt légal : février 2021
ISSN : 1771-6764

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Repenser la défense face aux crises du 21^e siècle

Alors que nous traversons une crise sanitaire mais aussi économique, quel budget devons-nous consacrer à la politique de défense de notre pays ? La Loi de programmation militaire (LPM) actuelle prévoit pour l'instant une enveloppe totale de 295 milliards d'euros pour les Armées françaises pour la période 2019-2025. À la fin de l'année 2021 est néanmoins prévue une révision de cette Loi.

C'est afin d'apporter sa contribution au débat qui mènera à cette révision que l'Institut Montaigne s'est emparé du sujet de la politique de défense de notre pays. Nous formulons 12 recommandations à partir d'une analyse du contexte stratégique actuel et de l'approche adoptée par la France pour y faire face. Si l'effort de défense prévu par la LPM actuelle est très conséquent pour la Nation, en particulier dans un contexte de crise économique importante due à la pandémie, notre conviction est qu'il ne doit pas être amendé en 2021, car il est adapté aux menaces accrues et variées auxquelles notre pays est confronté. Outre la sécurisation de la LPM, la France doit préparer ses Armées et l'ensemble de son écosystème de défense-industrie à des conflits plus durs, et formuler une réponse globale et agile à des menaces plus systémiques sur notre sécurité. Il convient enfin de persévérer dans la coopération européenne, car nous n'avons pas d'alternative.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité
en vous abonnant à notre newsletter sur :
www.institutmontaigne.org

Institut Montaigne
59, rue La Boétie - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 53 89 05 60
www.institutmontaigne.org

10 €
ISSN 1771-6764
FÉVRIER 2021