

Louis Gautier est docteur en science politique, spécialiste des questions stratégiques et militaires. Il a été, entre autres, directeur adjoint du cabinet de Pierre Joxe à la Défense, puis conseiller de Lionel Jospin à Matignon. Auteur de plusieurs livres, dont « Mitterrand et son Armée » paru chez Grasset, il vient de publier « Face à la guerre » aux éditions de la Table Ronde.



LES NOTES DE LA FONDATION JEAN-JAURÈS

Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes – 75009 Paris
<http://www.fondation@jean-jaures.org>

ISBN 2-910461-66-1

Prix : 2 e

Notre défense et la paix

2^e partie :

Notre défense en Europe

LOUIS GAUTIER



Sommaire

Introduction	1
I. Un projet pour notre défense	2
1. Réorienter notre positionnement	2
2. Redéfinir les capacités	7
3. Réformer le modèle d'armée	11
II. La défense française engagée dans l'Europe	14
1. Relancer la défense européenne	14
2. Vers une défense européenne	18
Conclusion	20

Notre défense et la paix

2^e partie :

Notre défense en Europe

LOUIS GAUTIER

« Le traité sur l'Union européenne a prévu une politique étrangère et de sécurité commune. C'est une grande ambition, un objectif qui peut paraître à certains irréalisable, en tout cas de longue haleine, qui exigera un persévérant effort. Il ne sera pas aisé d'harmoniser des intérêts politiques qui ont été fabriqués par des siècles de combats militaires, d'influence, d'inimitié et parfois de haine entre nos peuples. Et pourtant il faudra bien le faire ».

François Mitterrand, discours de Strasbourg, 17 janvier 1995

Introduction

Les élections présidentielles de 2007 sont une occasion pour la gauche de clarifier ses positions en matière de défense. La politique de défense est en effet au cœur des responsabilités du chef de l'Etat sous la V^e République. Tout candidat est d'ailleurs inévitablement jugé sur sa capacité à les assumer.



Or, le prochain quinquennat ne s'ouvre pas sous des auspices favorables. L'autorité de la France en Europe et dans le monde ne cesse de s'effriter. La défense européenne est politiquement et militairement en panne. Nos forces sont engagées sur de nombreux théâtres extérieurs sans perspective de sortie de crise. Le financement de notre modèle d'armée et de ses équipements structurants est en situation de faillite virtuelle. A l'issue d'une réforme organique de très grande ampleur (professionnalisation des personnels, réduction de moitié des effectifs, rétractation du dispositif territorial, limitation des parcs d'équipements), les armées françaises sont aujourd'hui confrontées à une crise de leur modèle d'armée qui se double d'une crise financière. Réduire cette double crise implique une meilleure adéquation des missions et des moyens, des adaptations dans l'organisation et le contrat opérationnel de nos forces et une vigoureuse relance de la défense européenne. Dans ces conditions et pour mener à bien le redressement nécessaire, il faut retrouver des marges de manœuvre diplomatiques et financières, ce qui implique ici la levée d'options délicates et là l'adoption de mesures rigoureuses. Dans tous les cas, les choix militaires seront politiquement difficiles.

I. UN PROJET POUR NOTRE DÉFENSE

1 – Réorienter notre positionnement

A la suite de la guerre du Golfe de 1991, la posture militaire de la France a radicalement changé. D'une armée de garde face à l'Est, nous sommes passés à une armée de projection manœuvrant en coalition. Les armées françaises, de l'Afghanistan à la Côte d'Ivoire, sont engagées sur de multiples théâtres d'opérations. Aujourd'hui, cette priorité donnée à l'action extérieure mérite d'être reconsidérée à la lumière de l'évolution des menaces et de la percep-

tion des périls après le 11 septembre et des conflits qui suivirent. A la suite des attaques terroristes du 11 septembre, de Londres et de Madrid, il apparaît que c'est à tort qu'ont été reléguées au second plan dans la doctrine d'emploi les notions de prévention et de protection, au seul profit des missions de projection. Notre modèle d'armée, l'éclairage de ses missions, la définition de ses moyens reposent sur un livre blanc rédigé en 1994, il y a plus de douze ans ! Il faut donner un nouveau cadre doctrinal et de planification à notre politique de défense dans la perspective d'un livre blanc européen à lancer.

La doctrine française est aujourd'hui articulée autour de quatre notions : la projection, la dissuasion, la protection et la prévention. Le réexamen de notre doctrine implique d'abord de redonner aux fonctions stratégiques défensives (dissuasion et protection) une plus grande place dans les travaux de réflexion stratégique et une plus grande cohérence en termes de programmation des moyens. Il convient ensuite de réexaminer les fondements politiques et militaires des fonctions stratégiques offensives et dissuasives.

Sur ces quatre plans, il convient de privilégier une analyse centrée sur les impératifs de sécurité et de protection d'un espace européen en expansion. La place dominante donnée à la projection extérieure dans la définition des politiques de défense en France et chez ses partenaires de l'Union évince pratiquement toute réflexion sur le dimensionnement stratégique futur de l'Europe et marginalise les préoccupations relatives à la protection du territoire et à la sécurité des populations en Europe. Ces problématiques sont insuffisamment approfondies au niveau national. Elles sont négligées au niveau européen.

En ce qui concerne la projection, il est essentiel de réaffirmer une approche s'appuyant sur la légalité des résolutions prises au Conseil de sécurité et sur la légitimité des décisions prises au

sein du Conseil de l'Union. Il importe en toute hypothèse de rappeler que l'usage de la force, quelle que soit la nature de la crise et dès lors que la légitime défense ou l'urgence humanitaire ne sont pas en jeu, ne saurait être envisagé sans accord collectif préalable ni perspective politique de sortie de crise.

Les armes nucléaires sont désormais un élément moins pertinent et moins central de l'affirmation de la puissance. Elles sont inopérantes comme élément de gesticulation dans la gestion des crises actuelles. Elles sont par essence des armes de souveraineté très difficilement « européennes ». Il serait toutefois hasardeux d'abandonner la dissuasion : l'arme atomique n'est pas hors jeu ; on ne « désinvente » pas la bombe. Quoi qu'on en dise, la dissuasion reste un atout essentiel pour la sécurité de notre pays et pour l'Europe. Enfin, alors que la menace de prolifération est forte, baisser la garde à ce moment serait difficile à justifier.

1 – De 1990 à 2000, la France entreprend de réduire unilatéralement son arsenal nucléaire par la diminution du nombre de ses vecteurs et de ses têtes nucléaires, par la baisse des crédits affectés à la modernisation de sa force de frappe, par le démantèlement de ses sites d'expérimentation et de production de matières fissiles militaires et par l'arrêt définitif des essais. Cette attrition des capacités nucléaires françaises conduit simultanément au démantèlement des missiles stratégiques du Plateau d'Albion et à la disparition des armes pré-stratégiques, notamment le système Hadès. Les crédits consacrés au nucléaire sont désormais inférieurs annuellement à 3 Mds €.

Du fait des risques causés par la prolifération nucléaire et balistique dans le monde et aux pourtours d'une Europe en extension, le bon sens interdit d'aller au-delà de l'effort de désarmement unilatéral¹ déjà consenti sans contrepartie, sans nouvelle mesure multilatérale d'interdiction, de discipline et de contrôle et surtout sans garantie concernant l'accroissement des moyens stratégiques européens. Or, aucune de ces conditions n'est réunie ni même envisagée comme probable aujourd'hui.

En ce qui concerne la dissuasion, notre pays doit s'en tenir, pour la défense de ses intérêts vitaux, aux principes classiques d'interdiction et de représailles contre des Etats. Sinon, on prend le risque, comme dans le discours du Président de la République à l'Île Longue en janvier 2006, de laisser entendre que la France s'engagerait dans une doctrine prônant l'abaissement du seuil nucléaire et une gamme de ripostes diverses, ce qui irait à l'encontre du concept de non emploi de nos armes conçues pour rationa-

liser, sous la menace du pire, le comportement d'un adversaire agressif. Cette théorie de non emploi, qui repousse aux dernières limites l'engagement du feu nucléaire, admet cependant la possibilité d'une frappe d'ultime avertissement ciblant les centres névralgiques d'un pays et délivrée dans des conditions qui évitent au maximum les pertes humaines.

Le passage récent à une doctrine non exclusivement anti-démographique et toutes les hypothèses d'emploi, notamment celle de chocs électromagnétiques, visant à commettre des dégâts majeurs en réduisant toutefois la létalité des frappes ne doivent pas entraîner un « dévissage » de la dissuasion vers des stratégies de bataille. La dissuasion nucléaire française a pour principal objectif la sanctuarisation de nos intérêts vitaux. Cette garantie politique est de fait élargie aux populations et territoires de l'Union avec qui nous avons noué une solidarité de destin.

En ce qui concerne la protection, il est urgent de consolider les procédures de coordination et les moyens tant au plan national qu'au niveau européen. C'est aujourd'hui le maillon faible des politiques de défense européenne exclusivement tournées vers les opérations de maintien et de rétablissement de la paix. La sécurité de notre pays implique une claire identification des besoins et la « mobilisation » de certains moyens militaires sur le territoire au profit des missions de sécurité des sites sensibles ou d'assistance aux populations en cas de péril. Cette mission concerne aussi la sauvegarde de nos ressortissants partout dans le monde.

Le concept de prévention, trop ambigu, est un fourre-tout qui regroupe aussi bien des actions militaires d'accompagnement (observateurs, contrôle du désarmement...) que des actions préemptives (frappe d'intimidation ou de destruction de sites dangereux). Il devrait être reformulé et mieux conceptualisé. Mais la logique de prévention est essentielle. En particulier, on constate

qu'il est indispensable de pouvoir déployer des éléments de forces pour la surveillance des approches dans certaines zones troublées comme facteur de stabilisation après les conflits ou encore dans le cadre d'opérations de désarmement ou de lutte contre les trafics.

Cette reformulation de la doctrine française devrait converger vers la rédaction avec nos partenaires d'un livre blanc sur la défense européenne, ce qui implique aussi un repositionnement diplomatique de notre pays à l'égard de ses partenaires et alliés.

La France ne peut pas en permanence ménager la chèvre et le chou. Il convient en premier lieu de mettre fin à certaines confusions. Il est en particulier nécessaire de clarifier le positionnement et le cadre de l'action militaire extérieure de la France. La politique suivie depuis cinq ans a en effet compliqué et brouillé les relations avec nos partenaires et alliés. Il convient donc de fixer des lignes en ce qui concerne l'engagement militaire de la France dans l'Union européenne, dans l'OTAN et à l'égard des pays, notamment des Etats africains, qui sont liés à nous par des accords de défense.

Quel que soit l'avenir des institutions européennes, la France construira sa sécurité en étroite union avec ses partenaires et en accord avec des concepts, des modèles et des moyens qu'ils définiront ensemble. Au plan politique mais aussi au plan militaire, la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est plus sûrement porteuse d'avenir que l'alignement dans l'OTAN sur le système américain conçu pour d'autres outils, d'autres usages et d'autres responsabilités. Notre engagement dans la politique de sécurité européenne doit prévaloir sur nos actions expéditionnaires dans l'OTAN, ce qui signifie que l'on se préoccupe davantage de l'équation de défense pour les Européens au regard de leurs intérêts stratégiques et de leurs enjeux de sécurité et que l'on privilégie désor-

mais le cadre politique de l'Union européenne pour définir et contrôler les actions militaires extérieures, qu'elles soient conduites à l'intérieur ou hors de l'OTAN. L'exercice de nos responsabilités au Conseil de sécurité ne saurait, par ailleurs, s'envisager sans une étroite concertation préalable au sein de l'Union européenne.

Enfin, l'*aggiornamento* de notre relation militaire avec l'Afrique doit être mené à son terme en normalisant complètement les conditions de nos interventions sur ce continent et en revoyant notre dispositif de forces prépositionnées (désengagement d'effectifs et européanisation de bases maintenues en soutien de forces multilatérales africaines).

2 – Redéfinir les capacités

Dès lors que l'on recherche, dans le cadre national ou dans le cadre européen, une meilleure adéquation des missions et des moyens militaires, la question la plus délicate est de procéder aux arbitrages pertinents concernant la distribution des forces entre capacité d'autonomie stratégique, en particulier nucléaire, capacité de puissance, capacité de projection et moyens de cohérence opérationnelle.

Notre arsenal nucléaire a été profondément modernisé, remanié et réduit en dix ans.² En se rétractant, les forces nucléaires françaises étaient censées retrouver de la cohérence. La cohérence interne de notre dissuasion en termes de doctrine et d'équipements a été effectivement renforcée par les arbitrages rendus depuis dix ans. Toutefois, notre dissuasion est devenue peu évolutive au regard des transformations du paysage stratégique et technologique.

Pour notre pays, la palette des possibles est réduite : les programmes majeurs sont tous en phase d'achèvement ; la simulation est encore dans les limbes. Ses applications concrètes sont encore en devenir.

2 – Actuellement, les forces nucléaires sont réparties entre deux composantes, une composante océanique de quatre sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) et une composante aéroportée constituée d'un escadron de Rafales. Le missile équipant les SNLE est actuellement le M45 qui sera progressivement remplacé par le M51 vers 2012 au moment de l'entrée en service actif du quatrième SNLE NG « Le Terrible ». En ce qui concerne la composante aéroportée, les missiles actuels Air Sol Moyenne Portée seront remplacés par une version améliorée ASMP/A à la portée accrue. Ces missiles sont destinés à équiper les Mirages 2 000 N et le Rafale à partir de 2008.

Pourtant, il faut bien constater que l'avenir de la dissuasion française à vingt-cinq ans, si elle ne rejoint pas à cet horizon les perspectives d'une défense européenne à construire, est largement hypothéqué.

La dissuasion n'est pas un tout ou rien désespéré, elle est une construction de crédibilité, une épreuve de volonté. On comprend que, dans un monde multinucléaire, la France ne peut plus jouer comme elle le faisait avant-hier dans les interstices de la guerre froide ou hier encore, après la chute du mur de Berlin, dans un monde dominé par un club nucléaire limité, au dialogue policé et aux intérêts stratégiques globalement convergents. A l'horizon de vingt-cinq ans, la France a besoin de repenser l'adossement de ses capacités nucléaires aux capacités stratégiques de ses alliés.

A terme, notamment avec le développement des systèmes de détection et d'interception, au premier chef ceux du projet de bouclier anti-balistique américain mais aussi possiblement un jour ceux des systèmes russes et chinois, la crédibilité de la force de frappe française n'aura de choix qu'entre l'alignement progressif au sein d'une architecture de systèmes défensifs dominée par les Etats-Unis, ce qui implique le renoncement à l'idée d'autonomie qui la justifie depuis l'origine, ou l'intégration européenne, ce qui suppose cependant que le développement institutionnel, politique et militaire de l'Union ait abouti à doter l'Europe d'une dimension stratégique qui lui manque totalement aujourd'hui et à laquelle elle répugne.

Ce constat indique clairement qu'en dépit des très grandes difficultés de ce dialogue, il est impératif de reprendre les discussions avec les Britanniques qui sont confrontés au problème de la modernisation de leurs forces nucléaires. De même, il convient, en dépit de la réticence allemande, de relancer le dialogue stratégique avec Berlin. Toutes ces discussions devraient être ensuite élargies dans un cadre général portant à la fois sur la sécurité de

l'Europe et sur le désarmement, dans le prolongement du concept stratégique présenté par Javier Solana en décembre 2004 et de la vision à long terme développée par l'Agence européenne de défense.

Sans perspective d'appui européen, la position stratégique française à vingt-cinq ou trente ans est placée dans un angle mort. Bien entendu, la France sera en mesure d'ici là de maintenir à la mer « au moins un » SLNE armé de seize missiles stratégiques. La portée et la versatilité des missiles seront accrues à partir de 2015 avec l'entrée en service du missile M51-2 pour une mise en cohérence de notre dissuasion avec le « scénario lointain » qui concerne la montée en puissance de la Chine, mais aussi de l'Inde et du Pakistan et peut être demain de l'Iran. Mais la modernisation de notre dispositif cache mal le risque sournois d'une lente dégradation sur le long terme de notre posture sans adossement stratégique européen. L'hypothèque sur le renouvellement des capacités stratégiques européennes à long terme, les impasses collectives en matière d'innovation technologique et la faiblesse des crédits consacrés à la préparation de l'avenir sur le vieux continent affectent indirectement le maintien à niveau technologique et stratégique de la dissuasion française.

On ne peut pas évacuer la question de la dissuasion ni songer comme certains à escamoter les crédits nucléaires sans s'interroger sur l'équation de défense des Européens, sur les conditions de leur subordination ou de leur vulnérabilité. Si l'on ne se résigne pas à la faiblesse, toute économie réalisée sur les équipements nucléaires actuels ou futurs devrait, par principe, être réinvestie dans les études et la réalisation de nouveaux programmes stratégiques.

La sanctuarisation des crédits réservés au nucléaire, à l'espace, aux missiles de supériorité et aux capacités antimissiles de zone permettrait des arbitrages pertinents sans insulter

l'avenir. Dans ces domaines, des investissements sont nécessaires. Ils dimensionneront l'autonomie stratégique de l'Europe. Sans impulsion de notre pays, ce sursaut capacitaire a toutefois peu de chance d'être réalisé.

S'il subsiste une volonté d'indépendance pour l'Union européenne et que la France prétend l'incarner, il faut anticiper les effets d'une programmation militaire européenne encore en gestation. Notre pays comptant sur la mutualisation des moyens et la division des tâches doit assumer une spécialisation de pourvoyeurs d'équipements stratégiques. Cette option est par ailleurs cohérente avec la consolidation d'une base technologique et de recherche en Europe.

Car, aujourd'hui, à l'exception du Royaume Uni et de la France, les armées européennes, les grandes comme les petites, font à peu près toutes les mêmes choses sur des pieds différents. Elles sont des armées de généralistes, privées pour elles-mêmes et collectivement des moyens de la préparation et du commandement stratégique d'opérations indispensables à l'autonomie stratégique de l'Europe. En revanche, il y a surabondance de capacités conventionnelles et classiques.

Ce constat devrait conduire la France à concentrer les efforts et à renforcer les moyens militaires, d'une part sur les capacités stratégiques de commandement et de recueil du renseignement de façon à peser en Europe et, d'autre part, sur les capacités opérationnelles améliorant la pénétration dans la profondeur, la puissance de feu et la performance de nos vecteurs aériens et navals de façon à peser davantage dans les coalitions militaires auxquelles nous sommes partie prenante. Il s'agit, en effet, de pouvoir influencer réellement et continûment sur les actions militaires menées dans les espaces où les intérêts stratégiques de notre pays et ceux de l'Europe sont directement impliqués et peuvent être menacés. Etant données les contraintes physiques et

financières qui s'exercent sur lui, il faut pousser à la rationalisation et à l'européisation de notre modèle d'armée. Il faudra cependant beaucoup de détermination pour imposer certains choix afin d'éliminer les redondances au sein des différentes armées selon une logique poussée d'« interarmisation » des forces et en application d'un principe de spécialisation ou de mutualisation des moyens entre armées et avec nos partenaires européens.

3 – Réformer le modèle d'armée

Les enjeux financiers pour notre défense sont fondamentaux. Ils excluent que les crédits militaires soient simplement regardés comme une variable d'ajustement des déficits publics.

Au travers des arbitrages budgétaires, il s'agit de procéder à des choix qui concernent directement notre sécurité future, la stature internationale de notre pays et les missions assignées aux armées. Il s'agit aussi, au travers des crédits affectés à la recherche et aux grands programmes militaires, de déterminer l'allocation de ressource consentie aux bureaux d'études et aux industries d'armement. Il s'agit donc aussi de l'autonomie de nos approvisionnements militaires.

Or, il faut le reconnaître, la période qui s'annonce n'est pas une période de vaches grasses. Tant que les finances publiques ne seront pas maîtrisées dans notre pays, tant que l'économie ne sera pas plus dynamique, tant que, s'agissant des dépenses de défense et de sécurité, des synergies n'auront pas été complètement dégagées au plan européen, les budgets militaires des pays de l'Union auront à l'avenir tendance au mieux à stagner sans que leur usage soit collectivement optimisé.

Jamais, depuis dix ans, l'effort de défense français n'a été autant mis en avant politiquement. Pourtant, à l'issue d'une

3 – La France est en effet, avec le Royaume-Uni, le pays européen qui consacre le plus d'argent à sa défense. France : 33 Mds€, Royaume-Uni : 35 Mds€, Allemagne : 21 Mds€, selon les normes OTAN qui incluent les pensions. L'effort de défense qui mesure le ratio des dépenses militaires sur le PIB est de l'ordre de 2 % en France et de 2,6 % si l'on inclut le montant des pensions. Ce ratio était légèrement supérieur à 3,5 % à la fin des années quatre-vingt. Avec le Royaume-Uni, la Suède et la Grèce, la France fait partie du petit groupe de pays qui, au sein de l'Union, dépense plus de 2 % de son PIB pour la défense.

Source : *L'Economie de la défense 2005*, Conseil économique de la défense, Paris, 2006.

4 – La charge de la professionnalisation dans la durée a été sous-estimée. Les personnels civils et militaires de la défense sont au nombre de 425 000, les personnels des trois armées sont évalués à 280 000 dont 33 000 civils. Le titre III est mis sous pression à la fois par le financement des recrutements militaires (35 000 par an), en raison de l'évolution rapide des charges sociales et rémunérations (GVT d'une pyramide d'âge en évolution rapide) et à cause des surcoûts générés par les opérations extérieures.

réforme organique de très grande ampleur achevée en 2002, nos armées sont à nouveau confrontées en 2006 à une crise de leur modèle qui se double d'une crise financière larvée en raison des impérities de la gestion des crédits militaires au cours des dernières années.³

Cette situation a pour origine les engagements irréalistes auxquels il a été procédé entre 2002 et 2006. Ainsi, les restes à payer par rapport aux dépenses engagées qui correspondaient, au titre des investissements, à 25 % fin 2000 sont passés à plus de 45 % en 2005. Les commandes ont été effectuées à tour de bras par les états-majors et la Délégation générale pour l'armement en tirant des traites sur l'avenir. Cette situation résulte d'un tri insuffisant parmi les programmes classiques en cours de réalisation et d'un manque de priorité dans les équipements de modernisation. Dans ces conditions, les nouveaux programmes annoncés avec fracas dans les derniers mois (deuxième porte-avions, programmes de drones, frégates multimissions...) sont en fait dépourvus des crédits nécessaires à leur réalisation. Tous les objectifs de programmation concernant les principaux programmes seront donc inéluctablement à revoir. Il faut envisager une remise à plat de la programmation militaire pour la période 2008-2012. Le coût de la professionnalisation a largement été sous-estimé et le financement dans la durée du modèle actuel est problématique. L'armée de métier coûte cher.⁴

Certes, il est possible de réduire raisonnablement le volume des effectifs du ministère de la Défense mais cette solution, vraisemblablement nécessaire, n'est pas à la hauteur des besoins correspondant à la réalisation du modèle actuel.

Les crédits d'équipement des armées, tels que prévus par la loi de programmation militaire 2003-2008, avec 14,7 milliards d'euros par an, sont importants. Mais cet effort financier, faute de choix, débouche sur une impasse. Dispersion des efforts, sous-esti-

mation du coût des programmes engagés, décalage entre crédits annoncés et crédits réellement affectés qui dépasse déjà 2,5 milliards d'euros. Le « modèle d'armée 2015 » apparaît d'ores et déjà hors d'atteinte. Il est structurellement sous-financé. Il serait donc plus sage de tirer les conséquences de cette situation en constatant que notre modèle d'armée, le « modèle d'armée 2015 », est aujourd'hui *de facto* périmé.

En admettant même d'en repousser le terme à 2020, il faudrait dépenser plus de 20 milliards d'euros par an pour le réaliser à cette échéance. Autrement dit, il manque de l'ordre de 70 milliards d'euros pour financer au rythme actuel le modèle 2015.

Nul n'est prêt, à droite pas plus qu'à gauche, à cette vertigineuse croissance des crédits militaires. Surtout, nul n'en voit réellement la nécessité. Car ce modèle, issu des travaux du livre blanc de 1994, doit être revu à la lumière du contexte stratégique d'aujourd'hui. Est-il toujours d'actualité d'envisager le déploiement de 50 000 hommes pour un combat en Europe ? Un parc d'environ 400 avions de combats avec l'aéronavale est-il indispensable alors qu'au plus fort de la campagne aérienne au Kosovo nous n'en avons mobilisé qu'une soixantaine ? Un second porte-avions ainsi que la panoplie complète des capacités d'action aéronavales de la mer contre la terre sont-ils bien justifiés quand les interventions requérant ce type de moyens ne se font plus qu'en coalition avec d'autres Etats qui en disposent également ? Comment financer les programmes de frégates FREMM et les sous-marins Barracuda qui viennent d'être lancés alors qu'il n'y a plus un sou vaillant en caisse ?

Dans le même temps, on constate le fléchissement dramatique des crédits consacrés à l'espace, aux fonctions de renseignement et de commandement. Ces programmes hautement prioritaires en termes de dimensionnement stratégique, de prévention des crises et de gestion autonome de la manœuvre sur le terrain

5 – Sur 14,7 Mds€ de crédits affectés aux investissements, 6 Mds€ seulement sont consacrés aux grands équipements, le reste va aux flux d'acquisition et d'entretien et aux infrastructures.

Sur 61 grands équipements, 6 programmes majeurs (SNLE, Rafale, Tigre, Leclerc, Horizon, Syracuse, A400M) consomment à eux seuls de l'ordre de 2,5 à 3 Mds€ par an, soit 50 % des crédits affectés aux études, aux développements et aux fabrications.

sont pourtant sacrifiés.

Par ailleurs, on observe une explosion des coûts unitaires des grands programmes⁵ qui coïncide avec une baisse du niveau effectif des commandes. En outre, les déboires rencontrés à l'exportation par ces programmes – c'est en particulier le cas du Rafale – interdisent un amortissement partiel des coûts de développement sur les ventes en dehors de l'Hexagone. Ainsi le budget consacré aux équipements militaires est asphyxié de l'extérieur par la hausse constante des dépenses de fonctionnement. Il est comprimé de l'intérieur par les surcoûts constatés sur certains programmes majeurs. Si l'on veut retrouver des marges, il faut desserrer ce double étai.

Cela revient à poser la question du niveau pertinent des effectifs au ministère de la Défense, celles des cibles de la plupart des grands équipements, de l'arrêt de certaines fabrications trop coûteuses, de la remise en cause du développement de quelques programmes *a fortiori* s'ils ne font pas l'objet de coopération européenne, et de la réforme de matériels anciens dont l'entretien est devenu prohibitif. Bref, il faut revoir les formats, les contrats opérationnels assignés aux forces et bien sûr le modèle 2015 en prenant garde à ne pas entamer la cohérence opérationnelle de nos capacités et à ne pas affaiblir l'avantage technologique et militaire acquis par la France dans de nombreux secteurs. La gageure est donc de taille !

II. LA DÉFENSE FRANÇAISE ENGAGÉE DANS L'EUROPE

1 – Relancer la défense européenne

La rationalisation de notre appareil militaire est conditionnée par l'option européenne. Cependant, la France hésite encore

à faire pleinement le choix de l'intégration de sa défense dans l'Europe. Notre pays est au milieu du gué, entre maintien de la primauté nationale et affirmation d'une interdépendance de son appareil militaire avec ceux de ses voisins.

Certes, l'objectif d'une politique de défense commune, inscrit dans le traité de Maastricht, s'est trouvé renforcé ces dernières années. Le traité de Nice, à la suite des déclarations de Saint-Malo, Cologne et Helsinki, en instaurant des forces autonomes de l'Union et une chaîne de décision politico-militaire, a permis de franchir une étape historique. Mais aujourd'hui l'Europe de la défense est en panne : panne institutionnelle avec l'échec du projet de traité portant sur la Constitution de l'Union, panne politique du fait de la division non cicatrisée des Européens sur l'Irak, panne militaire avec l'affaissement des objectifs contenus dans les traités de Nice et de Laeken, panne industrielle du fait de l'inachèvement des restructurations des entreprises d'armement.

Pourtant, personne ne doute en Europe que seule l'Union possède désormais la taille critique pour peser sur le cours du monde et pour que les objectifs de transformation de la société internationale vers davantage de sécurité et de justice ne restent pas lettre morte. Le chantier de l'Europe de la défense, l'Europe militaire mais aussi l'Europe de l'armement reste une friche. La détermination manque, y compris au plan financier.

Rendre les défenses européennes plus efficaces par la rationalisation des moyens existants et la mise à niveau de certaines capacités stratégiques est indispensable à l'autonomie de décision et d'action de l'Union. Alors que pratiquement partout les crédits militaires des pays de l'Union continuent de décroître, les Européens dépensent à la fois mal et collectivement beaucoup pour leur défense : 170 milliards d'euros. Les armées européennes sont redondantes, pléthoriques et pour la plupart médiocrement outillées. Isolément, pour celles qui peuvent encore y prétendre,

mais aussi ensemble, leur capacité à manœuvrer et leur efficacité d'emploi sont de ce fait limitées.

Non seulement l'Europe continue sur la voie d'un désarmement structurel mais elle paie au prix fort sa division.

Les pays européens rassemblent sous les drapeaux un peu moins de deux millions de soldats (contre un peu moins de un million et demi aux Etats-Unis), mais ils peinent à réunir sur le papier une force d'intervention rapide de 20 000 hommes et, comme on le voit au Congo, parviennent avec la plus grande difficulté à déployer et à soutenir un détachement européen de 2000 hommes.

L'Europe dépense chaque année 40 % du budget de défense des Etats-Unis (345 milliards d'euros). Ses capacités militaires, en revanche, représentent moins de 20 % de celles des Américains.⁶

Cet écart est voué à se creuser. Les budgets de la défense des Etats membres de l'Union s'érodent. Les financements sont absorbés par des dépenses de fonctionnement et d'opérations extérieures qui progressivement abonnent les Européens, faute de capacités stratégiques, à « faire la vaisselle », comme le soulignent aimablement certains commentateurs américains.

Dans tous les domaines qui dimensionnent les éléments de la puissance militaire aujourd'hui (dissuasion nucléaire, maîtrise de l'information, capacité de commandement et de recueil de renseignements, puissance aérienne et capacité de projection), l'Europe n'anticipe plus jamais et peine à suivre. Ce n'est pas seulement un problème de volume ; c'est d'abord un problème d'orientation des crédits, de rationalisation des dépenses et d'organisation des moyens.

La défense de l'Europe reste la résultante des politiques suivies par chacun des Etats membres dotés d'un statut particu-

6 – En milliards d'euros (Mds €)

Equipements

Etats-Unis : 112,4

UE : 46,1

Recherche et développement

Etats-Unis : 65

UE : 12

dont France : 3,8

Royaume-Uni : 4

Allemagne : 1

lier (les neutres, les membres ou non de l'OTAN). Elle est tributaire des crédits que chacun consacre sans coordination préalable à ses capacités militaires. La défense européenne a du mal à conjuguer aspiration à l'autonomie et solidarité atlantique.

Concrètement, pour mettre à niveau les capacités militaires des Européens, dans un contexte budgétaire peu favorable, il n'y a pas d'autre solution que d'adopter une discipline commune et de mieux orienter les priorités. Cela implique de coopérer plus, de mettre fin aux duplications aussi inutiles que coûteuses. Une grande partie des crédits consiste à financer des structures de forces et de soutien que l'on retrouve dans tous les Etats membres. Chaque pays a son ministère de la Défense, ses états-majors, ses écoles militaires, ses infrastructures... Derrière les chiffres se cache une réalité politique : l'inadéquation des Nations européennes aux enjeux géopolitiques et militaires d'aujourd'hui.

Sur le papier, depuis les sommets de Nice en 2001 et de Laeken en 2002, l'Union dispose de forces autonomes. Mais sa capacité à les mettre en œuvre politiquement et militairement reste médiocre. Par rapport aux ambitions contenues dans la déclaration de Laeken, les Européens sont de fait en train de ravalier leurs objectifs intermédiaires. Il ne s'agit plus de viser à projeter à terme une force de 60 000 hommes pendant dix-huit mois mais, à partir de moyens identifiés dans cette force théorique, d'être en mesure de déployer des groupes d'alerte de 1 500 hommes. Le réalisme affiché pour expliquer ce changement de portage du projet a du mal à cacher les signes d'un abandon.

Une relance de l'Europe de la défense est urgente et impérative. Il ne faut toutefois pas s'abuser. Cette relance ne sera pas aisée tant les prémices engrangés entre 1998 et 2002 ont été gaspillés. La France, pour être entendue, doit retrouver la confiance de ses partenaires et de l'autorité. Cette relance passe donc d'abord par un intense travail diplomatique et le rapproche-

7 – Rôles complémentaires de l'OCCAR et de l'Agence européenne de défense, récemment créée à cet effet mais dont les ambitions et les moyens sont bridés.

ment de nos vues, notamment avec le Royaume-Uni et l'Allemagne. Elle implique d'abord de sauver certains acquis du projet de traité constitutionnel européen, à commencer par la clause de défense mutuelle et la clause de solidarité face au terrorisme. Elle doit ensuite porter concrètement à la fois sur le volet de la programmation militaire⁷ et sur le volet industriel car un des enjeux majeurs de la construction de la défense européenne est la rationalisation des coûts de production et le niveau de performance des équipements militaires. La coordination des politiques d'acquisition des pays de l'Union est une priorité.

2 – Vers une défense européenne

Constituer des forces efficaces au service de l'Union implique en effet de porter l'effort sur deux points. D'abord la standardisation : les forces doivent être entraînées ensemble et utiliser les mêmes équipements pour être interopérables. Ensuite, l'acquisition en commun des matériels, ce qui suppose que les pays européens ne fassent plus, en matière d'équipements, de choix contradictoires. L'incapacité dans laquelle les Européens se trouvent encore aujourd'hui pour se mettre d'accord sur le choix de leurs équipements militaires futurs (avions de chasse, drones, porte-avions, frégates, sous – marins) est particulièrement inquiétante.

Pour réaliser des économies d'échelle et favoriser la restructuration de l'industrie européenne de défense, la préférence européenne en matière d'acquisition doit devenir la règle. Une véritable politique industrielle ne pourra être conduite qu'en favorisant les regroupements industriels qui apparaissent encore nécessaires, en finançant le développement des technologies stratégiques ou en soutenant l'activité industrielle par le biais des commandes quand cela apparaît nécessaire.

Pour mettre à niveau les capacités militaires de l'Union, il n'y a pas d'autre solution que d'adopter une discipline euro-

péenne articulée autour de trois principes : la spécialisation, la mutualisation et l'acquisition en commun. La programmation commune est donc la clef de la rationalisation de l'outil militaire européen et de la convergence des armées nationales. Elle doit porter en particulier sur les efforts en matière de recherche et de développement. A cet égard, on pourrait envisager la constitution d'un fonds européen alimenté par la TVA ou sur versement volontaire des Etats pour financer la recherche et le développement de certaines technologies duales, civiles et militaires, dans le domaine de la sécurité.

Une telle politique d'armement est ambitieuse et implique la consolidation d'un effort financier. La question du partage de financements ne pourra pas, en conséquence, être évitée. La politique de sécurité et de défense de l'Union européenne est mise en œuvre au profit de tous les citoyens européens. Il est donc logique que le coût de cette assurance soit partagé entre tous les Etats membres. Comme pour l'institution de la monnaie unique, des critères de convergence devraient être mis en place afin de garantir une pleine participation de chacun à l'Europe de la défense.

Il faut envisager de mettre en place une « coopération renforcée ou structurée » avec tous les pays qui souhaitent aller plus loin sur le chemin de la coopération puis de l'intégration de leurs forces. Les logiques financières de programmation et d'acquisition des équipements militaires convergent pour soutenir ce projet qui devrait préfigurer puis permettre d'instituer les premières formes et les éléments précurseurs d'une défense européenne intégrée : la constitution d'unités placées de façon permanente sous commandements unifiés ; la coordination des travaux de planification stratégiques et opérationnels ; la mise sur pied de programmes communs pour la formation initiale des officiers ; l'application de critères de convergence aux budgets militaires ; la programmation harmonisée des grands équipements militaires, notamment dans le domaine spatial ou dans celui de l'allonge stratégique ; la com-

mande groupée des grands équipements militaires.

Réformer notre modèle d'armée, relancer l'idée d'une défense commune, consolider la base technologique et industrielle européenne, en réalité toutes les priorités et toutes les contraintes tirent dans le même sens, vers l'Europe.

L'évolution du contexte international renforce d'ailleurs chez nos concitoyens le souhait de voir l'Europe capable d'intervenir indépendamment des Etats-Unis. La demande d'une politique européenne de défense et de sécurité est nettement affirmée.

Conclusion

Qui pouvait prédire au moment de la guerre du Golfe, il y a douze ans, que l'Europe serait précipitée en ordre dispersé dans deux conflits lointains, en Afghanistan et en Irak ? Qui pouvait prévoir une telle dégradation du climat international, notamment au Proche et au Moyen-Orient ?

Tout, à l'époque, allait de soi, y compris la réforme au long cours de notre appareil de défense. Aujourd'hui, les choix que nous devons faire pour notre sécurité et la paix dans le monde sont beaucoup plus exigeants et contraints. Il faut retrouver le chemin d'un « rendez-vous européen » propice, résoudre une difficile équation en termes de moyens militaires et faire face aux responsabilités de l'engagement de nos forces sur de nombreux théâtres d'opérations.

A cet égard, le futur chef de l'Etat devra évidemment se prononcer rapidement en 2007 sur les déploiements extérieurs de nos forces. Jamais en effet les armées françaises n'ont été autant sollicitées hors du territoire. Plus de 16 000 de nos soldats sont aujourd'hui déployés à l'étranger.⁸ Jamais les motifs de ces inter-

8 – 16 000 soldats, dont 4 000 hommes prépositionnés de façon permanente, et sans compter les effectifs pouvant être appelés à participer à la mise en place d'une force internationale au Liban.

ventions n'ont été moins clairs, leurs résultats aussi mitigés, leur opportunité aussi discutable et les hypothèses de sortie de crise aussi improbables. L'utilité de la participation de troupes françaises à la stabilisation des Balkans, dans le cadre de mandats internationaux clairs, ne fait guère de doute. Mais il faut envisager de passer le relais. Or les conditions politiques ne sont toujours pas réunies pour un retrait. Il faut maintenant planifier cette transition.

En Côte d'Ivoire, notre intervention reste marquée au sceau d'un post-colonialisme dépassé, symbolisé par les accords de Marcoussis. Cristallisant les lignes d'affrontement et sans issue politique, l'opération Licorne, prisonnière de sa mission, s'enlise. Pire, si une solution venait à se dégager, elle ne pourrait pas passer par la France aujourd'hui diplomatiquement décrédibilisée. Au Tchad, à une portée de jumelle des massacres du Darfour, la mission et les instructions données à nos unités sont d'un flou embarrassant. Si nous voulons nous sortir de ces interventions la tête haute, il faut d'abord ne plus nourrir les provocations et les soupçons. On ne peut donc échapper à l'aggiornamento de notre relation militaire avec l'Afrique et à la remise à plat de certains accords de défense qui nous rendent ou otages ou complices.

En Afghanistan, les conditions d'emploi des forces spéciales contre les talibans appellent en urgence des éclaircissements. Plus généralement, comment ne pas s'interroger sur les débouchés politiques et militaires recherchés par les Occidentaux dans ce pays ? Au sein d'une force de sécurisation qui, de fait, ne sécurise pas grand-chose et suscite de plus en plus l'hostilité des populations, le contingent français augmente régulièrement. Pourquoi et pour combien de temps sommes-nous là-bas : cinq ans, dix ans, quinze ans ?

En toute hypothèse, nous ne pouvons pas continuer à faire semblant que cette situation qui nous implique à la fois nous

échappe, nous entraîne et nous dépasse.

Enfin, la détermination des conditions d'une éventuelle participation française à une force multinationale au Sud Liban est aujourd'hui problématique. En cas de déploiement, la conduite et les modalités d'action de cette force resteront particulièrement ardues.

Au cours de la première année de son mandat, en particulier dans le cadre de la présidence française de l'Union, le prochain chef de l'Etat devra donc prendre des décisions politiques et des initiatives diplomatiques importantes dans le domaine de la sécurité et de la défense. Il lui faudra en tout premier lieu chercher à amorcer un mouvement de convergence des positions, des capacités et des engagements militaires des Européens dans les crises auxquelles ils sont partie prenante. A la lumière de la leçon des Balkans, les Européens engagés en ordre dispersé dans de nombreuses interventions militaires, s'ils demeurent incapables de faire face collectivement à leurs responsabilités en matière de sécurité, risquent en effet de subir de violents retours de bâton.

Alors que la crise européenne s'installe dans la durée sur fond de crise institutionnelle, les Etats-Unis semblent gagner par le doute sur fond de conflit irakien. Dans un contexte de décriation probable de la relation transatlantique causée par l'affaiblissement de tous les protagonistes, les circonstances, si elles sont bien exploitées, sont paradoxalement favorables aux progrès de la PESD dont les attendus ne sont guère remis en cause et pour laquelle les attentes, tant à l'intérieur de l'Union qu'à l'extérieur, ne font que croître.

L'Europe possède la taille critique pour peser sur le cours des choses et pour que les objectifs de transformation de la société internationale vers davantage de sécurité et de justice ne restent pas lettre morte. Dans cette perspective, l'Union euro-

péenne doit d'abord assurer la protection des Etats qui la composent et des citoyens qui y vivent. Elle doit ensuite être en mesure d'intervenir efficacement à l'extérieur, en particulier à la périphérie de son territoire, afin de restaurer la paix lorsqu'elle est menacée. Elle doit enfin, par la conjugaison de son autorité morale et politique, de ses actions économiques, de ses moyens civils et militaires de gestion des crises, contribuer à rééquilibrer les relations internationales. A ces fins, il convient de rendre les défenses européennes plus efficaces par la rationalisation des moyens existants et la mise à niveau de certaines capacités stratégiques indispensables à l'autonomie de décision et d'action de l'Union. La défense et la sécurité constituent un chantier prioritaire pour l'Europe. L'objectif d'une Europe unie dotée à terme d'une armée autonome constitue le choix politique et stratégique majeur des quinze prochaines années. Ce qui a été réalisé pour la monnaie, il faut à présent le tenter pour la défense.

A l'échelle du monde, à l'heure des Etats-continentaux, la politique de défense de l'Union doit permettre de reconquérir des marges de manœuvre et d'action pour la diplomatie européenne. A l'échelle de l'Europe, ce projet peut être le sursaut qui permettra de sortir de la crise institutionnelle qui frappe l'Union.

Comme le rappelait François Mitterrand : « la construction politique de l'Europe ne se conçoit pas sans une construction militaire ».⁹ Pour la France, attachée à son indépendance et à l'autonomie de ses moyens militaires, le choix peut paraître difficile : il s'impose pourtant. Mais ce projet implique une approche nouvelle, l'abandon de quelques chimères, de la constance et une volonté de fer. Le prochain quinquennat à cet égard est une période clef. La relance de la défense européenne doit être un des premiers objectifs listés sur l'agenda diplomatique français. Au cours des cinq prochaines années, soit la PESD sera affermie, soit elle ira rejoindre les projets de la CED ou de l'UEO au cimetière des illusions perdues.

9 – François Mitterrand, *De la France et de l'Allemagne*, Odile Jacob, Paris, 1996.

Les notes de la Fondation Jean-Jaurès
Directeur de la publication : Gilles Finchelstein
Rédacteur en chef : Laurent Cohen
Maquette et réalisation : Martine Savina
Imprimé le 01/08/2006

Fondation Jean-Jaurès
12, cité Malesherbes – 75009 Paris
Téléphone : 01 40 23 24 00
Télécopie : 01 40 23 24 01
Courriel : fondation@jean-jaures.org
Site internet : <http://www.jean-jaures.org>