

Après la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* : quelles perspectives ?

Jean-Jacques Bridey

| Président de la Commission de la défense nationale
et des forces armées de l'Assemblée nationale.

Très attendue, la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* n'a pas déçu. Elle dresse en effet le constat circonstancié, clinique pourrait-on dire, d'une dégradation rapide et des plus préoccupantes du contexte général de sécurité. Son caractère très complet appelle moins une forme de glose qu'une ébauche de réponse à une question venant naturellement lors de sa lecture : et maintenant, comment faire ?

La *Revue stratégique* : un tableau sans fard de l'accroissement des risques et des menaces

Un format et une durée réduits, un travail de qualité

Le choix d'un comité de rédaction d'un format réduit et de délais de rédaction très courts a permis la remise d'un travail remarqué, sans pour autant sacrifier la qualité. Il est vrai que par rapport au *Livre blanc* de 2013, l'objectif était plus limité car ni les contrats opérationnels des armées ni les questions budgétaires n'avaient à être traités. Cela a permis de ne pas « polluer » la réflexion géostratégique par des considérations certes essentielles, mais qui seront utilement traitées dans d'autres cadres, tant il est vrai que la rédaction du *Livre blanc* de 2013 avait de fait été réduite dans l'esprit de certains observateurs à l'annonce de l'objectif de crédits. Enfin, même si le comité de rédaction était bien moins fourni que lors des précédents exercices, il a eu à cœur de consulter très largement ; deux utiles réunions ont d'ailleurs eu lieu entre des délégations représentatives de parlementaires et Arnaud Danjean.

Le portrait d'un monde plus incertain et dangereux

Écrite dans un style concis, la *Revue stratégique* détaille un contexte de sécurité « en dégradation rapide et brutale » par rapport à la situation prévalant en 2013. Quels sont ces changements principaux ?

Le plus visible pour l'opinion publique est bien entendu la poussée de la menace d'un djihadisme mondialisé, nommé comme tel, et dont l'emprise mortifère s'étend de la bande sahélo-saharienne jusqu'à l'Asie. L'effondrement de la Syrie dans la guerre civile a ainsi offert à l'« État islamique » un champ d'action sans précédent, en lui donnant à la fois des moyens militaires et technologiques qu'aucun groupe terroriste n'avait jamais eu, ainsi qu'un territoire qui est heureusement en passe de lui être repris. La menace s'étend en outre au sein des sociétés démocratiques occidentales, avec une combinaison d'attentats *low cost* et d'opérations plus ambitieuses, poursuivant tous un objectif pervers de fragmentation de ces mêmes sociétés. Ce djihadisme mondialisé ne disparaîtra pas avec *Daech* et il faudra compter avec cette menace pour des années, sinon des décennies, sans sous-estimer la possibilité du recours par les terroristes à des techniques plus meurtrières et sophistiquées.

Deuxième constat inquiétant : le retour des « États puissance » est désormais manifeste, alors que dans le *Livre blanc* de 2013 il constituait pour ainsi dire un horizon de moyen terme, ce document mentionnant « le caractère ambigu du développement de la puissance militaire de certains États ». Malheureusement, bien des ambiguïtés ont été levées depuis lors, avec l'annexion de la Crimée, le conflit à l'est de l'Ukraine et la présence militaire russe accentuée tant sur le flanc oriental qu'à l'occasion de déploiements de bombardiers stratégiques ou de sous-marins dans l'océan Atlantique et même en Méditerranée. S'y ajoute la poursuite du renforcement de la puissance chinoise, notamment au travers de sa marine. Enfin, la prolifération nucléaire et balistique reste active, comme en témoigne de manière très préoccupante le comportement de la Corée du Nord, devenue un acteur susceptible de menacer également l'Europe.

Face à tout cela, la *Revue stratégique* emploie, à juste titre, à de nombreuses reprises le mot d'ambition. Cette dernière est bien une nécessité, car la protection de la France et des Français exige désormais une mobilisation de moyens et de talents tranchant singulièrement avec une politique de réduction de notre outil de défense pratiquement continue depuis bientôt trente ans. Nos concitoyens ont d'ailleurs bien ressenti ce changement de monde, et ce n'est sans doute pas un hasard si les questions de défense ont occupé une place inhabituelle dans les débats politiques ayant précédé les dernières élections présidentielle et législatives. La nécessité d'un effort de guerre, puisque c'est bien de cela qu'il s'agit, n'est plus guère contestée. Demeure le plus difficile : en déterminer les modalités.

Réparer le présent : un chantier plus ardu que prévu

La dégradation du contexte stratégique et de sécurité n'est certes pas une complète surprise, et les dernières années ont été marquées par des adaptations en conséquence. On peut à cet égard citer l'actualisation de la loi de programmation militaire en 2015, freinant les déflations d'effectifs et levant l'hypothèque des recettes exceptionnelles. Pourtant, des travaux menés par la Commission de la

défense depuis le début de cette législature, ressort le constat d'une usure certaine de notre outil de défense – personnel et matériels – extrêmement sollicité par un rythme opérationnel intense mené sur de vastes espaces géographiques et dans des conditions climatiques extrêmes.

Un outil de défense placé sous forte tension

Face à une contrainte budgétaire sévère et dans un environnement de sécurité moins exigeant qu'il ne l'est aujourd'hui, le *Livre blanc* de 2013 et la loi de programmation militaire 2014-2019 avaient fait le choix de réduire la taille de l'outil de défense mais de maintenir un modèle d'armée complet. Outre la préservation d'une dissuasion nucléaire au niveau de stricte suffisance, cette orientation s'était traduite par la priorité donnée au renseignement et aux forces spéciales, instruments privilégiés de la lutte contre le terrorisme et pour mener des opérations de basse intensité. Par contrecoup, le reste des forces classiques avait pris parfois un profil « échantillonnaire », avec pour idée dominante de ne pas abandonner de capacités quitte à les réduire au plus juste. Un tel choix était d'ailleurs cohérent avec la volonté de maintenir une base industrielle et technologique aussi complète que possible, socle d'une remontée en puissance potentielle. Enfin, des paris avaient été explicitement faits sur la prolongation de matériels vieillissants, dans l'attente de l'arrivée en service de leurs successeurs.

Or, certains de ces paris ont été perdus entre-temps en raison de l'âge des matériels concernés ou de leur surutilisation, d'où par exemple la situation préoccupante des réductions de capacités en matière de moyens navals destinés à assurer notre souveraineté sur le domaine maritime français. D'autres matériels âgés restent en service avec des risques élevés, comme par exemple nos avions ravitailleurs, pourtant indispensables à la crédibilité de la composante aéroportée de la dissuasion nucléaire. Enfin, tout simplement le format d'armées élaboré en 2013 ne correspond plus à celui d'opérations de plus en plus exigeantes et consommatrices de ressources. Un exemple sur l'aviation de chasse dit bien le changement d'époque : alors que le modèle de gestion de crise avait été élaboré dans l'hypothèse d'un engagement de faible intensité, pour environ cent tirs par an, ce nombre s'élève plutôt à cent par mois en moyenne ces deux dernières années. De manière générale, c'est la capacité de résilience de nos armées dans la durée qui est progressivement atteinte.

Outre l'effort constant mais difficile pour rattraper les retards en matière d'entretien des matériels et de stocks de munitions, la volonté de remontée en puissance peut se heurter à un certain nombre des seuils critiques, liés à un format d'armées descendu très – trop – bas. Ces seuils sont observés dans de multiples domaines : disponibilité des matériels insuffisante pour assurer dès à présent un entraînement efficace du personnel hors opérations ; infrastructures vieillissantes ; politique de « mutualisation » des parcs de matériels poussée très loin et ne permettant plus d'assurer l'équipement correct d'une force opérationnelle terrestre

dont les effectifs ont crû depuis 2015. Outre les seuils militaires, des seuils industriels peuvent également se manifester qui rendent difficile dans un premier temps l'accélération du rythme des cadences, du fait de l'adaptation de l'outil de production à l'étalement précédent des programmes.

Avant toute chose : faire le choix de la cohérence opérationnelle

À la fin du Moyen-Âge, une « lance » désignait non pas l'arme, mais la formation militaire constituée par un chevalier, son équipement et les combattants à pied qui l'assistaient. C'est la cohésion de cet ensemble qui permettait alors de le compter dans les effectifs d'une armée, en quelque sorte comme un « système d'arme » efficace. En dressant un parallèle, on pourrait estimer que la tendance observée lors des dernières lois de programmation militaire a été de se focaliser sur la lance ou l'armure, et leurs fabricants, sans prendre suffisamment en compte tout ce qui est nécessaire pour en assurer l'efficacité, cette « épaisseur organique » dont le caractère indispensable est souligné par les responsables militaires. Et parmi les grands programmes d'équipement, elle a conduit à différer les grands matériels logistiques tels que les pétroliers-ravitailleurs ou les avions de ravitaillement en vol, pourtant indispensables à l'autonomie stratégique considérée à juste titre comme essentielle par la *Revue stratégique*.

Les travaux menés par la Commission de la défense en ce début de législature ont montré que chacune des armées avait souffert d'économies et de réductions de format effectuées dans des domaines moins visibles que les grands programmes d'armement de premier rang. Qu'il s'agisse par exemple de stocks de munitions ou de pièces de rechange, d'équipements dits missionnels pour l'aviation ou tout simplement de l'entretien des matériels et infrastructures, l'accumulation des manques atteint le potentiel opérationnel de nos armées. Ainsi, pour la seule Armée de terre, les « autres opérations d'armement » qui financent les « petits » programmes sont passées d'un niveau annuel moyen de 500 millions d'euros avant 2013 à 300 millions d'euros après. Un effort est donc nécessaire en la matière, tout particulièrement en ce qui concerne la protection des militaires et leur équipement individuel. Il faut en effet que la remontée en puissance soit rapidement perceptible, faute de quoi le risque d'une atteinte profonde du moral pourrait se concrétiser.

Au-delà des équipements, c'est en effet une attention toute particulière qui doit être apportée aux femmes et aux hommes de nos armées. Leur engagement et leur courage n'ont jamais fait défaut, alors même que le mouvement de réduction des effectifs ne correspondait plus au changement de contexte stratégique. L'effort de guerre suppose donc aussi une politique de ressources humaines renouvelée, passant d'une logique de déflation à une logique de réponse aux besoins. Pour cela, il est indispensable d'attirer et de conserver les talents, surtout face à un marché du travail hautement concurrentiel dans certains secteurs ; la cohérence de nos forces pourrait en effet être rapidement mise à mal si l'on n'y prenait garde et que des

militaires hautement qualifiés, en nombre très réduit dans certaines spécialités critiques, quittaient les armées. La remontée en puissance doit également passer par une adaptation de la pyramide des grades et compétences, de manière à pouvoir encadrer efficacement les nouveaux effectifs tout en faisant face aux défis d'une armée de plus en plus composée de spécialistes.

Préparer l'avenir : une vision claire pour des efforts partagés

« Les 2 % du PIB » ne sont pas une baguette magique

Au vu de la dégradation du contexte de sécurité et des besoins de nos forces, l'objectif de 2 % du PIB en faveur de la défense est à l'évidence une véritable nécessité. L'atteindre suppose plusieurs conditions, dont la définition claire des objectifs et du chemin pour y arriver, une programmation budgétaire robuste, et une exécution conforme – à laquelle le Parlement prendra toute sa part dans son rôle de contrôle.

Pour autant, le tableau des besoins, tous légitimes, récemment dressé par les différents chefs d'état-major montre que l'exercice ne sera pas facile. L'ampleur des retards accumulés et des besoins à satisfaire dépasse, comme toujours dira-t-on, les ressources disponibles. Aussi, l'élaboration de la loi de programmation militaire et sa discussion au Parlement seront-elles l'occasion de déterminer clairement les priorités.

Retrouver des marges de manœuvre en partageant les efforts

Le constat de marges de manœuvres somme toute contraintes en ce qui concerne le budget doit également conduire à s'interroger sur les autres voies potentielles pour les accroître. Retrouver une forme d'agilité et privilégier l'innovation dans la gestion des armées, la conduite des opérations et celle des programmes d'équipement doit pouvoir y contribuer, en faisant émerger des solutions alternatives pour faire face à certains besoins, et toujours en recherchant l'efficacité.

Il convient aussi que l'industrie de défense joue le jeu. Elle a bénéficié d'une loi de programmation en cours ayant veillé très finement au maintien de l'éventail complet des compétences, tandis que les armées ont pour leur part contribué fortement aux succès remarquables à l'exportation, et continueront à le faire d'une manière qui pèse sur leur potentiel. Les futures commandes devraient donc pouvoir faire l'objet d'une forme de retour sur investissement pour l'État et nos forces, intensément sollicitées en opérations.