

2 % du PIB au profit de la défense : pour quoi faire ?

Patricia Adam

DANS **REVUE DÉFENSE NATIONALE 2016/9 N° 794**, PAGES 32 À 37
ÉDITIONS **COMITÉ D'ÉTUDES DE DÉFENSE NATIONALE**

ISSN 2105-7508

ISBN 9782919639595

DOI 10.3917/rdna.794.0032

Date de mise en ligne : 17/02/2020

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-defense-nationale-2016-9-page-32?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Comité d'études de Défense Nationale.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

2 % du PIB au profit de la défense : pour quoi faire ?

Patricia Adam

Députée de Brest, préside la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale depuis juin 2012.

L'objectif de 2 % étant à présent partagé, reste à en expliciter les modalités de mise en œuvre et la finalité concrète. Bref, à concrétiser cet objectif.

Le redressement de l'effort de défense est la conséquence de l'évolution des menaces

Renforcer la trajectoire budgétaire suppose d'abord de s'entendre sur les principales caractéristiques du contexte stratégique. Rappelons son évolution depuis le printemps 2014. Elle a dramatiquement changé les paramètres de l'équation de la loi de programmation militaire (LPM) alors qu'elle venait d'être adoptée en décembre 2013. L'annexion de la Crimée par la Russie (en mars) puis la prise de Mossoul (en juin) par l'organisation autoproclamée « État islamique », ont illustré et rendu plus perceptible la menace déjà décrite dans le *Livre blanc* de 2013. Puis les attentats de Paris en janvier et novembre 2015, et le déclenchement de l'opération *Sentinelle*, ont contraint les parlementaires à voter une actualisation de la LPM, événement inédit qui témoigne d'une évidence que chacun a bien comprise : le lent déclin du budget de la défense depuis cinquante ans, après sa stabilisation en 2013, est désormais terminé. Une nouvelle phase commence, caractérisée par une augmentation de l'effort de défense, dans un contexte de finances publiques qui restent dégradées quoique relativement assainies du fait des efforts de ces dernières années et de taux d'intérêts historiquement bas.

Mais, si tout le monde comprend que le monde est moins stable et plus dangereux qu'il y a dix ou vingt ans, la perception de cette double menace, terroriste et étatique, n'est pas uniforme en Europe. Pour ceux qui n'ont pas connu d'attentat sur leur sol mais qui partagent une frontière avec la Russie, la menace russe constitue un danger beaucoup plus actuel. Pour les pays plus éloignés, la force de la Russie fait finalement moins peur que la faiblesse (et donc les provocations) du régime actuel et surtout, l'urgence réside dans la menace bien réelle du terrorisme islamiste, conséquence imprévue des révolutions du « Printemps arabe » et de l'aventurisme néoconservateur.

Pour les stratégestes, le monde idéal est soit un monde divisé en grands blocs où l'idéologie domine les rapports de puissance, soit un monde sans idéologie où les relations internationales sont entièrement régies par la géographie et les rapports de force. Malheureusement, le monde actuel ne répond pas à ces caractéristiques, ce qui explique son caractère imprévisible. La réalité d'aujourd'hui est celle d'un monde où les considérations géographiques et idéologiques s'entremêlent, alors que les rapports de force sont bouleversés par « l'impuissance de la puissance » américaine, la diffusion de technologies dites « nivelantes », la guerre dans le cyberspace et les ambitions des puissances révisionnistes.

Dans cette période d'incertitudes stratégiques, il convient de se raccrocher à ce qui semble le plus solide, à commencer par la défense de nos intérêts vitaux. Face aux menaces de la force, les États se répartissent en deux catégories : les États dotés de l'arme nucléaire et les autres. Les uns sont en mesure de dissuader toute menace ou tout chantage exercé par un autre État, quel que soit le rapport de force. Les autres doivent céder au chantage, de gré ou de force, selon une logique aussi simple que le *racket* le plus crapuleux. J'invite toutes les bonnes consciences anti-nucléaires à réfléchir sur ce thème. Par conséquent, si la République française fondée par le général de Gaulle souhaite continuer dans la voie de l'autonomie stratégique, elle doit en priorité s'assurer de la crédibilité de sa dissuasion nucléaire, qui suppose le maintien des deux composantes. Cela n'empêche pas d'avancer dans la voie du désarmement, comme la France en montre l'exemple depuis vingt ans ; mais un désarmement unilatéral serait suicidaire dans un contexte aussi imprévisible.

Les menaces de la force n'étant pas exclusivement nucléaires, la défense de nos intérêts vitaux dépend également de notre réseau d'alliances, afin de mettre en commun nos forces en cas d'agression conventionnelle, y compris balistique. Telle est la justification de l'Otan, qui ne peut plus sérieusement être remise en question depuis deux ans. Mais face à une menace réelle, il s'agit bien de mettre en commun des forces, et non d'additionner des lacunes capacitaires. C'est là qu'un petit détour par l'analyse géopolitique peut éclairer nos choix politiques.

Selon la vision géopolitique traditionnelle, les relations internationales sont l'histoire de la domination des puissances maritimes sur la puissance continentale qui domine l'Eurasie. Les pays situés entre ces deux blocs de puissances sont l'objet d'une confrontation incessante et de luttes d'influence. L'histoire de l'Europe au XX^e siècle illustre la pertinence de ce prisme. Qu'en est-il au XXI^e siècle ?

À défaut d'un monde réellement multipolaire, avec l'émergence d'une puissance indienne autonome par exemple, cette analyse demeure pertinente tant que la Sibérie et l'Extrême-Orient russe ne deviennent pas une cause de division entre la Russie et la Chine. « L'anneau » de pays situé entre le bloc de Shanghai d'un côté et les « *five eyes* » de l'autre est encore un enjeu d'influence.

Situé au Finistère occidental de l'isthme européen, notre pays appartient sans aucun doute au monde occidental, géographiquement et culturellement. Pour autant, il n'est pas obligé d'adhérer à une idéologie « occidentaliste » qui voudrait le soumettre aux intérêts nord-américains. C'est une telle déformation idéologique qui nous a fait oublier dans le *Livre blanc* de 2008 que la stabilité de l'Afrique appartenait au cercle de nos intérêts vitaux. C'est pourquoi, en 2012, un nouveau *Livre blanc* est apparu indispensable, ce que la suite des opérations africaines n'a fait que confirmer.

Le problème de la France, toujours selon l'analyse géopolitique, c'est qu'elle est une puissance continentale à vocation maritime. Ses intérêts maritimes sont tout aussi vitaux que ses intérêts continentaux. En cela, elle peut être confrontée à la rivalité d'autres puissances maritimes. Elle a besoin d'un outil de puissance navale autonome non seulement pour protéger sa dissuasion océanique, ses territoires ultra-marins et ses voies commerciales, mais aussi de disposer de capacités navales de projection de force et de puissance. Il en va de son statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. À l'inverse, ses intérêts vitaux ne sont pas universels : ils sont plus prégnants en Afrique qu'en mer de Chine. Autrement dit, nous n'avons pas les moyens de mener des guerres qui ne sont pas les nôtres.

Cette position géostratégique est tout à fait spécifique à notre pays, raison pour laquelle elle est largement incomprise en Europe continentale. Dès lors, confier nos intérêts vitaux à une hypothétique défense européenne n'est qu'une chimère. Si les Français sont morts pour Dantzig en 1940 et étaient prêts à mourir pour Gdansk pendant la guerre froide, imagine-t-on un Polonais mourir pour Bamako ? La réponse est oui, mais au sein de notre Légion étrangère ! En revanche, nous pouvons – et nous devons – imaginer des coopérations entre États européens. Le modèle qui fonctionne est celui d'une coopération bilatérale ouverte à d'autres participants. Mais l'enjeu restera limité à la logistique opérationnelle ou à la fourniture d'appoints. Aller plus loin dans la spécialisation des forces et l'interdépendance mutuelle suppose un degré de confiance difficile à atteindre dès lors que la perception des menaces et les intérêts vitaux sont différents. C'est pourquoi, le modèle otanien est sans doute, à l'instar de la démocratie selon Churchill, le pire qui soit après tous les autres. En réalité, il est plutôt efficace (je n'ai pas dit efficient) face à une menace objective. Il est vrai que son efficacité tient surtout à la puissance américaine.

Que faire pour renforcer le pilier européen de l'Otan dans la perspective d'un retrait progressif des États-Unis ? Le « pivot asiatique » n'était pas une lubie du président Obama, mais une évolution logique et inéluctable que les événements en Ukraine et au Levant n'ont fait que ralentir.

Il ne suffira pas de demander à chacun des alliés d'augmenter son effort de défense. L'objectif de 2 % théorisé au Sommet de Newport en septembre 2014 présente l'avantage d'être simple à comprendre et à vérifier. Mais la dizaine d'objectifs

qualitatifs assortis, restés confidentiels pour ne froisser personne (sauf les 20 % consacrés aux équipements), montrent bien que l'efficacité opérationnelle ne dépend pas seulement d'une augmentation budgétaire. Or, l'efficacité opérationnelle, c'est-à-dire la capacité de dissuasion conventionnelle et de projection de forces, réside essentiellement dans les capacités détenues par quelques pays. Autrement dit, l'apport de la majorité des membres de l'Alliance atlantique est trop modeste pour avoir le moindre impact sur le rapport de forces. C'est en cela que les propositions de mutualisation capacitaire entre alliés doivent être prises, parfois, avec beaucoup de précautions.

Le consensus sur l'objectif de 2 % doit s'étendre à ses modalités de mise en œuvre

Pour ce qui concerne la France, le périmètre budgétaire de la « mission défense », avec pensions, est d'environ 40 milliards d'euros en valeur en 2016. Cet indicateur est celui qui est retenu pour les comparaisons entre États-membres de l'Otan. Avec une hypothèse, modeste, de croissance de 1 % par an, le PIB en valeur, estimé par l'Insee à 2 218 Md€ en 2016, serait d'environ 2 300 Md€ en 2020 et 2 400 Md€ en 2024. L'objectif de 2 % du PIB en valeur consacrés à la « mission Défense » correspondrait ainsi à 44 Md€ en 2016, 46 Md€ en 2020 et 48 Md€ en 2024. Cela signifie qu'il manque 4 Md€ en 2016, 6 en 2020, 8 en 2024, soit une enveloppe totale théorique d'environ 50 Md€ d'ici 2024, horizon fixé lors du Sommet de Newport.

Chacun se prend à rêver de tout ce qu'il pourrait dépenser avec une telle somme. Mais dans la vraie vie, il faut établir des priorités. En réalité, quiconque est sérieusement confronté à l'exercice du pouvoir comprendra qu'il n'est pas réaliste d'atteindre l'objectif avant « un certain temps ». Finalement, le débat politique devrait tourner autour de deux questions : à quelle échéance rejoindra-t-on les 2 % et à quelles priorités allons-nous consacrer ces crédits supplémentaires ? À vrai dire, les deux questions sont liées. Il s'agira d'abord de définir les priorités de la prochaine LPM (2020-2025) et d'en déduire le besoin de ressources supplémentaires sur une trajectoire de montée en puissance progressive prenant en compte la contrainte budgétaire, toutes choses égales par ailleurs (notamment les taux d'intérêts).

L'objectif de 2 % résulte certes d'un engagement international. Mais il s'agit surtout de faire face à des besoins nouveaux résultant à la fois de l'augmentation de la masse salariale du fait des recrutements supplémentaires décidés à la suite des attentats de 2015 et de la nécessité de financer de nombreux équipements indispensables, dans un contexte de fort engagement opérationnel.

S'agissant de la masse salariale, on peut estimer à 1 Md€ le besoin de financement supplémentaire des 28 000 postes préservés par les décisions présidentielles. En réalité, une fois achevée la montée en puissance de la force opérationnelle

terrestre et de la fonction de protection des autres armées pour faire face à la menace terroriste en appui aux forces de sécurité intérieure sur le territoire national, le besoin en effectifs n'est pas le principal. Il existe de toute façon des goulots d'étranglement, tels que les capacités de recrutement, de formation et d'hébergement, qui limitent la remontée en puissance des effectifs. Il est matériellement impossible de revenir sur les déflations de la RGPP, sauf à un coût exorbitant, ce qui montre qu'il est plus facile d'affaiblir un outil militaire que de le reconstituer. D'ailleurs, l'idée d'un retour au service militaire buterait sur le même obstacle d'un coût difficile à assumer, à savoir au minimum 5 Md€ par an pour un service de six mois, hors investissements initiaux à consentir (notamment en immobilier), sans aucun bénéfice opérationnel ; au contraire, la majorité des cadres militaires devrait se consacrer à cette mission plutôt qu'à la défense de notre pays.

Cela dit, l'effort de recrutement réalisé en 2015 et 2016 pour faire face à la menace terroriste pourra être redéployé à l'avenir face à d'autres menaces. Le soldat professionnel se caractérise en effet par sa réversibilité et sa capacité d'adaptation à de nombreuses missions, ce qui n'est pas le cas des forces de sécurité. Autrement dit, investir dans l'armée pour répondre à une menace intérieure ponctuelle est un choix judicieux.

Le besoin prioritaire concerne les équipements

En matière d'équipements, il convient de rappeler quelques certitudes. D'abord, l'avenir de la dissuasion va absorber une part croissante non seulement des crédits de recherche mais aussi des crédits d'acquisition ; afin d'éviter que ces investissements n'évincent le financement d'autres priorités, il faudra augmenter d'au moins 1 Md€ supplémentaires les crédits de la dissuasion, dont un effort supplémentaire de recherche de près de 300 millions permettant de porter à 1 milliard l'effort de R&T (contre 730 M€ actuellement).

La préservation de notre autonomie stratégique a un coût qui dépasse sans aucun doute 2 Md€ supplémentaires par an en vue de financer l'acquisition de capacités autonomes compte tenu des réductions temporaires de capacités consenties depuis plus de dix ans. Il s'agira en priorité de renseignement (satellites, drones, avion léger de surveillance et de reconnaissance ALSR, détection antibalistique, cyberdéfense) et de projection de force (frégates et SNA, groupe aéronaval, bombes, roquettes et missiles à haute précision, *Scorpion* et VBFS), mais aussi de ravitaillement et de transport stratégique (Flotlog, MRTT, *A400M*), de mobilité tactique (avions de transport tactique, hélicoptères de manœuvre, logistique de théâtre) et bien sûr de protection du territoire, notamment maritime (Batsimar, Avsimar, B2M, BSAH, *Aster 30*, SLAMF). La réalité de la menace fait que le temps des réductions temporaires de capacités est révolu.

Reste aux états-majors à dresser leurs priorités selon un calendrier raisonnable, au futur gouvernement d'arbitrer et aux parlementaires de voter la future

LPM. Les marges de manœuvre paraissent faibles compte tenu des nombreuses priorités à satisfaire. Il s'agira d'abord de consolider le financement des programmes majeurs déjà lancés (*Scorpion*, FTI, *Barracuda*, MRTT, rénovation *M2000* et *C130...*), voire d'accélérer les livraisons quand cela sera possible et nécessaire. Or, le coût des programmes lancés mais non financés (la « bosse budgétaire ») est déjà évalué à plus de 35 Md€. Dans le même temps, il conviendra d'améliorer la disponibilité des parcs en consacrant au maintien en condition opérationnelle (MCO) les crédits nécessaires, prolongeant les efforts déjà entrepris ces dernières années, sans s'interdire de réformer encore les modalités du soutien et son organisation. Une enveloppe pluriannuelle supplémentaire d'environ 40 milliards est donc nécessaire, ce qui signifie que la cible des 2 % devrait être ralliée dès que possible. Ensuite seulement, il sera possible d'envisager de combler les lacunes capacitaires résiduelles et de lancer de nouveaux programmes structurants, tel que le futur porte-avions ou le système de combat aérien de 5^e génération.