

LPM 2024-2030, coopération franco-allemande

La coopération Franco-Allemande en matière de défense
dans la Loi de programmation militaire 2024-2030
et des conséquences à en tirer

Préambule :

Les analyses ci-dessous ont pour objet d'**identifier les éléments explicitement et implicitement mentionnés** dans la Revue Nationale Stratégique (RNS) et la Loi de Programmation militaire 2024-2030 (LPM) françaises, **relatifs à la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense.**

Les auteurs tentent aussi **d'évaluer l'évolution** constatée par rapport au passé et d'en déduire des recommandations.

Les textes ci-dessous écrits en caractères droits sont essentiellement basés sur l'utilisation des documents et discours officiels générés lors des processus de la Revue Nationale Stratégique (RNS) et de la Loi de Programmation militaire 2024-2030 (LPM) françaises. Les textes en italiques (en particulier le chapitre 5) reflètent plus particulièrement opinions ou analyses des auteurs.

Chronologie des documents principaux exploités ci-après :

- **9 novembre 2022** : Le Président de la République dévoile **la revue nationale stratégique (RNS)**¹.
- **23 Janvier 2023** : les Ministres Lecornu et Pistorius font une **déclaration commune**.
- **Juin 2023** : La **loi de Programmation Militaire 2024-2030** est adoptée par l'Assemblée Nationale puis par le Sénat.
- **28 août 2023** : dans son traditionnel **discours à la conférence des ambassadeurs**, le Président de la République rappelle des caractéristiques de l'« outil militaire » et de l'effort consenti pour le rendre toujours plus crédible.

1. La Revue Nationale Stratégique (RNS) :

1.1. Éléments du contenu :

Le contexte :

« Ces dernières années ont ramené le tragique dans nos vies et interrogé le destin de notre Nation. Les ambitions révisionnistes exacerbées, l'opportunisme désinhibé, les crises sanitaire et climatique et le retour d'une guerre de haute intensité sur le sol européen nous rappellent **l'interdépendance profonde entre scènes nationale et internationale**, dans les domaines alimentaires, économiques, énergétiques. **La question de notre souveraineté et de notre résistance dans un monde interdépendant prend un tour nouveau.** »²

« La fracturation de l'ordre mondial est porteuse d'enjeux et de risques que nous devons traiter pour **conserver notre liberté**. Devant ce phénomène de guerre hybride mondialisée, j'ai donc souhaité une **démarche nationale dans la continuité et en complément de la boussole stratégique de l'Union européenne adoptée sous présidence française, et du concept stratégique de l'OTAN lancé à notre demande en 2019 et également adopté cette année.** »³

L'objectif 2030 :

« Je veux qu'en 2030, la France ait conforté son rôle de puissance d'équilibres, unie, rayonnante, influente, moteur de l'autonomie européenne et qui assume ses responsabilités en contribuant, en partenaire fiable et solidaire, à la préservation de mécanismes multilatéraux fondés sur le droit international. Les conclusions de la RNS permettent d'accroître l'indépendance et la force de notre Nation dans le nouveau contexte stratégique que nous vivons. »⁴

« Ce constat nous impose d'adapter rapidement notre réponse globale, d'accélérer nos efforts visant à **favoriser l'émergence d'une conception commune et partagée de la défense européenne, comme de son autonomie stratégique**, à moderniser notre outil national de défense, à renforcer nos forces morales, notre résilience et nos alliances. »⁵

« Ce constat rend d'autant plus nécessaire la poursuite de nos efforts visant à **favoriser l'émergence et la mise en œuvre d'une conception commune et partagée de la défense européenne, comme de son autonomie stratégique, complémentaire de notre participation active au sein de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et de nos différents partenariats**, en nous prémunissant des effets indésirables de changements de priorités stratégiques ou géographiques de ces alliés. »⁶

« En premier lieu, les fondamentaux demeurent : **la France est et restera une puissance dotée d'une dissuasion nucléaire robuste et crédible** [OS n°1], atout structurant de dialogue stratégique et de protection de nos intérêts vitaux. »⁷

« Le conflit en Ukraine (...) démontre la nécessité de conserver une dissuasion nucléaire, robuste et crédible pour prévenir une guerre majeure, garantir la liberté d'action de la France et préserver ses intérêts vitaux, qui ont une dimension européenne. »⁸

« ... **notre capacité à peser dans le monde ne peut reposer sur le seul principe de souveraineté. Le principe de la solidarité s'impose**, d'autant plus dans un contexte dégradé. **La France se veut un allié exemplaire et exigeant au sein de l'espace euro-atlantique** [OS n°5] **en même temps qu'un des**

moteurs de l'autonomie stratégique européenne [OS n°6] et un partenaire fiable dans ses relations diplomatiques de défense, pourvoyeur d'une sécurité crédible [OS n°7]. »

L'Europe - à la croisée des chemins pour devenir un acteur stratégique :

« **De nombreuses avancées ont été réalisées ces dernières années en matière de défense européenne**, tant dans le **domaine capacitaire** – création du **fonds européen de défense (FED)**, mise en œuvre de la **coopération structurée permanente (CSP)**, renforcement du **processus capacitaire européen** – que dans le **domaine opérationnel** avec la création de la **facilité européenne de paix**, ou dans le **domaine social** avec le traitement des crises migratoires.

L'adoption d'une **boussole stratégique ambitieuse en mars 2022** constitue une première étape, symbole d'une volonté partagée de renforcer la cohérence dans la définition et la poursuite de nos objectifs stratégiques. Sa mise en œuvre sera déterminante pour **renforcer la capacité de l'Union à agir d'ici 2030**, en particulier dans le domaine opérationnel et dans les espaces stratégiques contestés. »⁹

« **Le développement d'une réelle capacité d'action politico-militaire de l'Europe dans son environnement proche reste un objectif**. Sur le **plan capacitaire**, les décisions du sommet de Versailles (10 et 11 mars 2022) permettent d'**engager un nouvel effort qu'il faudra poursuivre avec l'ensemble des partenaires européens**. »¹⁰

« **L'approfondissement de la coopération entre l'UE et l'OTAN sera essentiel** pour poursuivre le **renforcement de l'autonomie stratégique européenne et de la relation transatlantique**. Enfin, nos **efforts de coopération à l'échelle européenne se sont densifiés**, en s'orientant vers des partenaires plus variés avec lesquels des coopérations sectorielles d'envergure ont pu être lancées, qu'elles aient une dimension capacitaire, opérationnelle ou à travers l'établissement de partenariats stratégiques. »¹¹

Le rappel des intérêts nationaux de sécurité et confirmation des fonctions stratégiques :

« Les intérêts de la France recouvrent tous les facteurs qui concourent à sa sécurité, à sa prospérité et à son influence. Il convient d'y distinguer en particulier :

- la **protection du territoire national**, y compris ultramarin, et des ressortissants français contre les menaces extérieures et les tentatives de déstabilisation intérieure, dont la menace terroriste ;
- la **sécurité des États membres de l'UE et de l'espace euro-atlantique** en application des traités par lesquels nous sommes liés ;
- la **stabilité de notre voisinage** compte tenu des répercussions immédiates que toute crise y émergeant aurait sur notre propre territoire, métropolitain comme ultramarin ;
- la **liberté d'accès aux espaces communs** (cyber, spatial, fonds marins et espaces aéromaritimes, pôles), désormais contestée par la remise en question du système international fondé sur le droit et l'affirmation de logiques de puissance. »¹²

« ... la **défense de nos intérêts de sécurité repose sur trois piliers** :

- le renforcement de notre **autonomie stratégique** ;
- la **concrétisation de la souveraineté européenne** et la **consolidation de nos alliances** ;
- la **préservation d'un ordre international stable**, fondé sur le respect du droit et le multilatéralisme. »¹³

L'ambition générale pour 2030 :

« La France affirme son ambition d'être en 2030 une puissance d'équilibres sur la scène internationale qui a renforcé son rayonnement et son influence dans ses zones d'intérêt. Elle se veut **un des moteurs de l'autonomie stratégique européenne dans une Europe capable d'affronter les crises et de mettre en œuvre des solutions qui garantissent sa propre sécurité, au travers notamment d'une défense européenne crédible complémentaire de l'alliance Atlantique.** Enfin, elle assume ses responsabilités en matière de sécurité en visant la préservation de mécanismes multilatéraux efficaces fondés sur le droit international. »¹⁴

« En 2030, la France... :

- est **capable de défendre son territoire métropolitain et ultramarin**, et de protéger et impliquer ses citoyens. Cette ambition permanente s'appuie sur une **dissuasion nucléaire indépendante**, crédible et cohérente, clé de voute de notre politique de défense, épaulée par des forces armées conventionnelles robustes. Des postures permanentes de sûreté adaptées aux menaces impliquant les forces de sécurité intérieure et une stratégie nationale de résilience dynamique y concourent également ;
- **contribue à la défense de l'Europe et à la stabilité aux abords de la Méditerranée**, en disposant des **capacités de s'engager dans un conflit de haute intensité**. Elle peut assumer le **rôle de nation-cadre au sein d'une coalition de l'OTAN, de l'UE ou de circonstance** ;
- **agit dans le cadre de partenariats équilibrés**, pourvoyeurs de sécurité, dans une zone allant de l'Afrique subsaharienne au golfe arabo-persique, en passant par la corne de l'Afrique. Avec ses alliés, elle offre aux armées partenaires un éventail diversifié et instrumenté de formations et d'entraînements. À partir d'un réseau de points d'appui adaptés, elle conserve une capacité d'intervention ou de soutien en coalition ;
- **contribue par son influence et avec ses partenaires à la stabilité de la zone indopacifique**. Elle y défend sa souveraineté et le respect du droit international ;
- **assure sa liberté d'action dans les espaces communs** (cyber, spatial, fonds marins et espace aéromaritime) **et la sûreté de ses voies d'approvisionnement, avec ses partenaires.** »¹⁵

« Pour ce faire, la France se fixe dix objectifs stratégiques :

- **une dissuasion nucléaire robuste et crédible ;**
- une France unie et résiliente ;
- une économie concourant à l'esprit de défense ;
- une résilience cyber de premier rang ;
- **la France, allié exemplaire dans l'espace euro-atlantique.**
- **la France, un des moteurs de l'autonomie stratégique européenne ;**
- **la France, partenaire de souveraineté fiable et pourvoyeuse de sécurité crédible ;**
- **une autonomie d'appréciation et une souveraineté décisionnelle garanties ;**
- **une capacité à se défendre et à agir dans les champs hybrides ;**
- **une liberté d'action et une capacité à conduire des opérations militaires y compris de haute intensité en autonomie ou en coalition, dans tous les champs** »¹⁶.

Éléments économiques :

Pour les sept années couvertes par la LPM, un effort budgétaire de **413,3 milliards d'euros** doit être consacré aux armées (400 milliards de crédits et 13,3 milliards de ressources extrabudgétaires). C'est **40% de plus par rapport à la précédente LPM**¹⁷. L'effort de défense sera porté à **2% du produit intérieur brut (PIB) entre 2025 et 2027.**

En 2023, le budget de la défense est fixé à 43,9 milliards d'euros (le 2e budget de l'État). Avec cette quatorzième LPM, ce budget augmentera ensuite de :

- 3,3 milliards en 2024 et 2025 ;
- 3,2 milliards en 2026 et 2027 ;
- 3,5 milliards en 2028, 2029 et 2030.

En 2030, le budget des armées atteindra plus de 68 milliards d'euros (ressources extrabudgétaires comprises).

Le rapport annexé à la LPM précise les **efforts prioritaires des armées d'ici 2030** :

- 49 milliards d'euros pour le maintien en condition opérationnelle,
- 16 milliards pour les munitions,
- 10 milliards pour l'innovation,
- 5 milliards pour la défense surface-air (DSA),
- 6 milliards pour l'espace,
- 4 milliards pour le cyber,
- 5 milliards pour les drones et robots,
- 5 milliards d'euros seront consacrés au renseignement,
- 2 milliards pour les forces spéciales,
- 13 milliards pour la souveraineté de l'outre-mer.

Autres éléments de la Revue Nationale Stratégiques 2022:

« La France appuie ensuite la **rénovation de la politique partenariale européenne enclenchée avec l'adoption de la boussole stratégique**. Elle accompagne le renforcement des relations de défense de l'UE avec des pays de l'Afrique et de l'Indopacifique et, s'agissant des États-Unis et du Royaume-Uni, de la mise en œuvre de relations équilibrées soutenues par des dialogues nourris et réguliers sur la défense et la sécurité. Une **complémentarité UE-OTAN accrue**, soutenable et durable **doit être recherchée**. La France doit y jouer un rôle moteur, **en promouvant une coopération plus étroite dans certains domaines clés, comme la mobilité militaire, le cyber et les menaces hybrides**. »¹⁸

« **L'UE doit poursuivre sur la voie d'une autonomie technologique renforcée qui va de pair avec le développement de l'industrie de défense européenne**. »¹⁹

« **L'autonomie stratégique européenne repose sur des capacités industrielles européennes de défense robustes répondant à ses besoins propres**. La France appuie la mise en place d'un instrument de court terme d'**acquisition conjointe de matériel européen**. Elle soutient également la **création d'un programme d'investissement de défense pour le développement et l'acquisition en commun de matériels critiques et innovants**. Le rôle central de **l'Agence Européenne de Défense (AED)** doit être réaffirmé et l'ensemble des instruments existants mobilisés : **fonds européen de défense (FED), examen annuel coordonné en matière de défense (CARD), coopération structurée permanente (CSP), Hub for European Defence Innovation (HEDI)**. »²⁰

« Enfin, **l'initiative européenne d'intervention (IEI)** est le creuset d'une **culture stratégique commune** et d'une **coopération renforcée entre ses membres**. Lancé en 2018, le format garde aujourd'hui toute sa pertinence pour accompagner une **prise de responsabilité croissante des Européens dans leur propre sécurité**, se traduisant par des **engagements opérationnels au sein desquels la France pourra jouer le rôle de nation-cadre**. »²¹

« Ces efforts doivent **s'accompagner d'avancées structurantes et décisives dans les projets capacitaires communs avec comme objectif une BITDE indépendante et des choix communs entre Européens**. »²²

« En Europe, la France doit à la fois **refondre ses relations avec ses partenaires traditionnels**, mais également développer une **stratégie inclusive** à destination d'autres pays :

- **avec l'Allemagne, la France doit approfondir sa relation afin de continuer à construire l'Europe de la défense au regard des ambitions allemandes récemment exprimées et des besoins stratégiques et capacitaires que nous avons identifiés ;**
- **l'Italie et l'Espagne** sont des partenaires clés, tant sur les théâtres d'opération (Méditerranée, Moyen-Orient, Sahel) qu'en termes de coopérations capacitaires ;
- **avec les membres de l'UE, la France doit consolider plusieurs de ses partenariats stratégiques** (Grèce, Croatie), capacitaires (Belgique) conclus récemment, consolider ses liens avec certains partenaires (traité du Quirinal avec l'Italie, traité d'amitié et de coopération avec l'Espagne), et **renforcer ses coopérations opérationnelles** sur la base des expériences partagées au Sahel ou en Europe de l'est (pays engagés dans l'opération Barkhane et la Task Force Takuba) ;
- avec les partenaires du voisinage de l'Union européenne (Ukraine, Moldavie, Géorgie), la France doit contribuer à leur stabilité en capitalisant sur son aide économique et les programmes européens de soutien aux réformes structurelles, de préférence ;
- **avec nos alliés, nos partenariats dans le domaine spatial seront densifiés ;**
- après le Brexit, un **dialogue constructif sur la base des traités bilatéraux doit être rapidement rétabli avec le Royaume-Uni.** »²³

1.2. Conséquences sur la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense :

La « *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* » nommait en 2017 dans son introduction « *notre objectif d'une coopération plus étroite avec l'Allemagne, ainsi qu'avec les pays européens ayant la capacité et la volonté d'avancer...* »²⁴ et elle mentionnait 9 fois les liens franco-allemands.

La « *Revue nationale stratégique de 2022* » rappelle en première place d'une énumération de « *relations avec ses partenaires traditionnels* » qu'« *avec l'Allemagne, la France doit approfondir sa relation afin de continuer à construire l'Europe de la défense au regard des ambitions allemandes récemment exprimées ...* »²⁵.

Il semble bien y avoir une nuance mais il n'en reste pas moins que les objectifs :

- *renforcement de l'autonomie stratégique européenne,*
- *renforcement des Alliances,*
- *défense européenne crédible complémentaire de l'alliance Atlantique,*
- *rôle majeur de la France au sein de l'OTAN (« France, un allié exemplaire et nation-cadre », apparaissent devoir être largement partageables par les autorités politiques allemandes (cf. CSP, Boussole stratégique, FED, ...) et confirment dans les faits l'intérêt et la nécessité d'un renforcement de*

2. Déclaration commune des Ministres Lecornu et Pistorius, le 23 Janvier 2023²⁶ :

2.1. Éléments du contenu :

« Lors du Conseil des ministres franco-allemand du 22 janvier 2023, qui célèbre le 60^{ème} anniversaire de la signature du Traité de l'Élysée, le ministre fédéral de la Défense M. Boris Pistorius et le ministre des Armées M. Sébastien Lecornu ont exprimé leur **volonté de poursuivre leur étroite coopération pour la mise en œuvre des projets clés suivants en matière de défense** :

- Coopération en matière de capacités : « **achever les grands programmes de capacités NGWS et MGCS**. Poursuivre les efforts conjoints, sur une base bilatérale et au sein de l'UE, pour soutenir le développement d'une BITD européenne souveraine et innovante en mettant l'accent sur le domaine spatial.
- Coopération opérationnelle : **développer la capacité des forces armées françaises et allemandes à se déployer ensemble en opérations, projeter deux bataillons mixtes franco-allemands** de la Brigade franco-allemande pour des exercices en Roumanie et en Lituanie, et **réaliser un exercice naval bilatéral dans l'Indopacifique** d'ici fin 2024.
- **Dialogue franco-allemand au profit d'une culture stratégique européenne** : développer davantage les échanges structurels et l'intégration entre nos forces armées. Maintenir un dialogue soutenu et de qualité sur notre appréciation de la situation et notre soutien à l'Ukraine. **Œuvrer à la convergence de nos positions sur la mise en œuvre des initiatives européennes de défense issues de la Boussole Stratégique.** »

2.2. Conséquences sur la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense :

Les deux Ministres confirment :

- leur volonté de poursuivre leur **étroite coopération** pour la mise en œuvre des projets clés,
- leur engagement à **concrétiser et achever** la coopération franco-allemande en termes de grands projets structurants (MGCS, SCAF / NGWS), capacitaires, opérationnel, dialogue stratégique,
- leur soutien au développement d'une **BITD Européenne** souveraine et innovante en mettant l'accent sur le **domaine spatial**.

Les deux Ministres souhaitent :

- pouvoir **déployer ensemble des Forces en opérations** (Roumanie, Lituanie, Indopacifique),
- **promouvoir un dialogue franco-allemand** au profit d'une culture stratégique **européenne** pour œuvrer à la **convergence de leurs positions** sur la mise en œuvre des initiatives **européennes** de défense issues de la Boussole Stratégique.

3. La Loi de Programmation militaire 2024-2030 (LPM) :

3.1. Éléments du contenu :

Rappels :

Selon l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958, des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État et définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques sur une période de 4 à 7 ans.

« Les lois de programmation militaire (LPM) préparent ainsi l'avenir de de la défense française. Elles décrivent le montant et l'affectation des ressources consacrées aux dépenses militaires, permettant des engagements de long terme et un gain de visibilité sur les commandes et les livraisons des équipements.

Sous l'autorité du général De Gaulle, la 1^{re} loi de programmation militaire de la Ve République est promulguée le 8 décembre 1960 dans le but de financer, sur quatre ans, la dissuasion nucléaire française, clef de voûte de notre défense.

Pourquoi une nouvelle LPM dès 2024 ?

Pour **mettre fin à plusieurs années de coupes budgétaires**, la dernière loi de programmation militaire, comprenant la période 2019-2025, s'inscrivait dans une logique de réparation des armées. Complémentaire, la LPM 2024-2030 vise à **bâtir l'avenir de nos armées dans un environnement stratégique de plus en plus menaçant et extrêmement mouvant**, comme l'illustre la guerre en Ukraine. Le retour des logiques de puissances, les stratégies hybrides, le terrorisme, les ruptures technologiques et enfin les risques de prolifération nucléaire pèsent sur la défense de la France. Il apparaissait donc nécessaire de **réactualiser les moyens alloués aux armées** en fonctions de ces nouvelles menaces. »

« La LPM cherche à traduire une conviction simple, la seule qui vaille : les menaces qui pèsent sur la Nation française n'ont jamais été aussi diverses et protéiformes que depuis la Guerre Froide. »
Sébastien Lecornu.

Quelles ambitions pour la LPM 2024-2030 :

Dès son élection à la présidence de la République en 2017, Emmanuel Macron avait pour objectif de porter le **budget consacré à la défense à 2% du PIB national d'ici à 2025**. Tout en maintenant cette ambition, la loi de programmation militaire 2024-2030 répond aux défis identifiés par la *Revue nationale stratégique* (RNS) de novembre 2022. »

Cette phrase d'Emmanuel Macron figurait dans l'introduction de la revue nationale stratégique, elle est reprise dans l'information publiée par le ministère des Armées concernant la loi de programmation militaire « Je veux qu'en 2030, la France ait **conforté son rôle de puissance d'équilibres**, unie, rayonnante, influente, **moteur de l'autonomie européenne** et qui assume ses responsabilités en contribuant, en partenaire fiable et solidaire, à la préservation de mécanismes multilatéraux fondés sur le droit international ».

« Concrètement ?

C'est un **budget historique de 413 milliards d'euros** qui est prévu pour les armées pour la période 2024-2030. Cet effort budgétaire consolidera la défense de notre métropole et de nos Outre-mer. Il **repose à la fois sur la dissuasion nucléaire, les forces de souveraineté et les capacités de projection et d'intervention**. Ces dernières sont portées par une armée professionnelle et s'appuient sur une **base industrielle et technologique de défense (BITD) souveraine**.

Pour **maintenir la supériorité opérationnelle** de nos armées, plusieurs domaines sont désignés prioritaires comme l'**innovation**, essentielle pour maîtriser les **nouveaux champs de conflictualité**. Dans ces nouveaux espaces, l'effort est mis sur le **spatial**, le **cyber** et les **fonds sous-marins**. Le renseignement²⁷ ainsi que la **défense surface-air** bénéficieront également de financements conséquents pour maintenir l'**autonomie stratégique** de la France dans ces domaines. L'accent est enfin mis sur les hommes et les femmes qui participent activement à cette défense. L'augmentation des effectifs de la réserve opérationnelle, l'attention portée aux militaires blessés et à leurs familles contribueront notamment à la cohésion et à la résilience de la Nation tout en s'appuyant sur un lien Nation-Armée rénové. »²⁸

*Cependant, considérant les très grandes ambitions affichées, la multiplicité des efforts qualifiés de prioritaires et les impacts de l'inflation, le budget de 413 milliards d'euros **pourrait induire certaines incohérences entre les moyens et les ambitions**. Il en est ainsi pour la **défense aérienne** dotée de 5 milliards d'Euros sur 7 ans, qui pourraient apparaître très **insuffisants pour développer un système nouveau de défense aérienne** traitant aussi les missiles balistiques cf. achat de ARROW 3 - de 4 Milliards d'Euros pour l'Allemagne.*

3.2. Conséquences sur la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense :

La coopération Franco-allemande dans le domaine de la défense est explicitement signalée dans la Loi de Programmation Militaire. Mais il y est associé la mention suivante : « Néanmoins, si les programmes de coopération sont une priorité pour la France, ils ne doivent pas empêcher la conduite d'études pouvant établir les conditions de faisabilité de projets souverainement conduits et financés par la France en dehors de toute coopération. »

La LPM 2022 reprend notamment de la Revue Nationale Stratégique les objectifs suivants dont nous avons observés qu'ils apparaissent devoir être largement partageables par les autorités politiques allemandes :

- **Renforcement de l'autonomie stratégique européenne - technologique - industrielle (BITDE indépendante), capacitaire, opérationnelle, processus conjoints d'acquisitions.**
- **Renforcement de la complémentarité UE-OTAN.**
- **Renforcement des Alliances traditionnelles et leur élargissement à d'autres Partenaires.**
- **Défense européenne crédible complémentaire de l'alliance Atlantique.**
- **Rôle majeur de la France au sein de l'OTA N (« France allié nation cadre »).**

Il est fait référence dans l'article 2.2.4. du rapport annexé au texte de la loi aux programmes majeurs associant la France et l'Allemagne cf. SCAF (avec l'Espagne), MGCS. Il est fait aussi référence à la **réception du premier système de drone EUROMALE sur six (France, Allemagne, Italie).**

Ne disposant pas de chiffres bien comparables actuellement, nous prenons une hypothèse théorique. Imaginons-donc que la proportion l'investissement en matériels dans les 413 milliards € soit de l'ordre de 25 %²⁹. Regardant la part de ce chiffre requise pour le maintien en condition opérationnelle et les priorités de la LPM, même un renouveau complet des relations des deux pays ne pourrait laisser attendre pour la coopération franco-allemande une part de plus de 5 %, soit moins de 3 Mrd€ par an pour 7 ans. Un chiffre bien modeste dans l'économie nationale. Un chiffre que FCAS (seule la phase 1B et la phase 2 sont prévues pour 2024-2030) et MGCS ensemble n'atteindront pas.

Cependant, nous souvenant que presque aucun programme commun n'est prévu en phase d'approvisionnement pour ces années, c'est avec les efforts de recherche et développement que nous devons le comparer. Les 6 Mrds€ par an (une parité FR/DE étant supposée) que représenterait cette coopération seraient donc à comparer aux quelques 8 Mrd€ p.a. que les 26 États membres de l'EDA dépensaient en 2020-2021 à ce titre. On mesure alors mieux l'enjeu pour l'UE.

En résumé, nous pensons que la LPM 2023-2030, tout en se donnant des objectifs qui nous paraissent partageables avec l'Allemagne, prend acte de la réduction actuelle des programmes de coopération industrielle à SCAF et MGCS. C'est ce que dicte le pragmatisme de la programmation. Cela ne devrait pas être compris comme l'objectif de la politique.

4. Le discours d'Emanuel Macron aux Ambassadeurs - le 28 Août 2023³⁰ :

4.1. Éléments du contenu :

Le discours fait apparaître quatre axes :

- La sécurité de la France, de ses alliés, de ses partenaires européens.
- La **stratégie d'indépendance européenne** et la poursuite des intérêts économiques, technologiques et stratégiques.
- L'ambition d'être une puissance partenariale de confiance.
- La politique de rayonnement de d'influence.

En ce qui concerne la sécurité de la France, de ses alliés et de ses partenaires européens, le Président indique :

- Nous devons penser au sein de l'OTAN **une plus grande implication européenne.**
- Pour l'industrie de défense européenne : **d'avantage produire, d'avantage standardiser.**
- **Penser d'avantage notre défense en européens.**
- L'après-guerre en Ukraine devra se traduire par de **nouveaux traités pour encadrer tous les types d'armements et d'activités militaires qui touchent l'Europe.**
 - Comme dit en 2019, **l'Europe était en quelque sorte un objet géopolitique, mais pas un sujet.** Tout ce qui nous touchait lorsqu'il s'agissait des armements ou autres, touchait notre sol, mais nous n'étions **pas signataires des Traités.** Nous devons **bâtir cet ordre international nouveau qui nous touche directement.**
 - Les **LPM sont conçue pour que la France puisse être Nation-Cadre de coalitions nouvelles de déploiements otaniens.**
- Il nous faut convaincre nos partenaires européens de la nécessité de cette stratégie à travers :
 - des **coopérations de défense bilatérales ou européennes,**
 - **plus d'intimité stratégique** et opérationnelle (IEI / EII),
 - de **nouvelles coopérations capacitaires.**

Extraits du discours :

« C'est continuer à **approfondir des partenariats structurants, comme ceux que nous avons avec l'Allemagne**, et j'aurai l'occasion dimanche avec le Chancelier SCHOLZ pour notre **traditionnel Conseil franco-allemand de défense et de sécurité de le décliner à nouveau** »

« Nous nous mettrons en mesure aussi de combiner les effets militaires grâce à la numérisation du champ de bataille, et je pense notamment aux capacités de combat collaboratif, comme le système terrestre SCORPION et demain entre autres le **Système de Combat Aérien du Futur, le SCAF que nous lançons avec l'Allemagne et l'Espagne.** »

« À cet égard je veux dire **l'importance pour nous des coopérations bâties avec l'Allemagne**, qu'il s'agisse de **l'avion ou du char du futur**. Nous savons que les débats sont parfois difficiles, que des remises en causes peuvent arriver. Toutefois nous sommes intraitables sur le **caractère stratégique de ces partenariats décidés ici même en 2017 avec la chancelière Angela Merkel**. Mais nous devons, dans le temps, les **poursuivre et bâtir de nouveaux partenariats capacitaires, qu'il s'agisse du spatial, du maritime ou du cyber.** »

4.2. Conséquences sur la coopération franco-allemande dans le domaine de la défense :

La coopération franco-allemande dans le domaine de la défense est explicitement signalée dans le discours du Président :

- *Approfondir des partenariats structurants comme ceux avec l'Allemagne,*
- *Partenariats décidés ici même en 2017 avec la chancelière Angela Merkel,*
- *Combiner les effets militaires grâce à la numérisation cf. SCAF, MGCS.*

« Le caractère stratégique de ces partenariats » est inébranlable (« intraitable »).

Et cette coopération est appelée à se développer : « Poursuivre et bâtir de nouveaux partenariats capacitaires, qu'il s'agisse du spatial, du maritime ou du cyber. »

*Mais elle s'insère dans une **approche globale** faisant notamment appel aux éléments suivants :*

- *Penser d'avantage notre défense en européens.*
- *Penser au sein de l'OTAN à une plus grande implication européenne.*
- *Bâtir une industrie de défense européenne capable de d'avantage produire, d'avantage standardiser.*
- *Construire l'après-guerre en Ukraine qui devra se traduire par de **nouveaux traités pour encadrer tous les types d'armements et d'activités militaires qui touchent l'Europe.***

Dans ce discours, comme dans la Loi de Programmation Militaire et comme dans la Revue nationale stratégique, rien, encore une fois, qui voudrait faire obstacle à la coopération franco-allemande. Au contraire. Mais elle est mise en perspective sur le chemin des objectifs stratégiques principaux : ils sont au niveau européen.

5. Tentative d'évaluation par les Rédacteurs, sur la base éléments présentés ci-dessus :

5.1. La logique, du point de vue français

La Revue Nationale Stratégique fait évidemment apparaître des constantes et des évolutions.

*L'objectif d'une défense européenne est une telle constante prioritaire. La RNS rappelle par six fois des objectifs tendant à construire une défense européenne. Des propositions entières sont répétées comme par exemple : « favoriser l'émergence d'une **conception commune et partagée de la défense européenne**, comme de son autonomie stratégique »).*

*La place de **l'arme nucléaire dans la dissuasion** française est une autre constante.*

Ce sont deux exemples parmi nombre d'autre qui prouvent la continuité dans les choix des éléments d'une « stratégie française et européenne de souveraineté face à un bouleversement des équilibres mondiaux. ».

Cependant, la RNS fait aussi des constats réclamant une évolution de la stratégie.

*La nécessité pour la France de jouer son rôle dans l'espace euro-atlantique **aussi bien que** dans l'émergence de l'autonomie stratégique européenne n'est pas nouvelle. Mais constater que la capacité de la France à peser dans le monde ne peut reposer sur le seul principe de souveraineté est une accentuation*

*Plus nouveau nous paraît être que c'est dans un contexte de « lucidité » que la RNS constate **les ambitions allemandes récemment exprimées**.*

*Par rapport aux analyses qui conduisirent à la loi de programmation 2017-2023 et dont le Traité d'Aix-la-Chapelle renforça le tropisme franco-allemand, **on prend acte de ce changement** qui réclame adaptation de la programmation.*

Le reste est une suite logique.

*En janvier, **les deux ministres français et allemand** de la défense réaffirment la trilogie de leur **coopération** : capacitaire, opérationnelle et de culture stratégique. Mais le volet capacitaire n'est plus illustré que par les deux très gros programmes FCAS et MGCS.*

*En mai, la **loi de programmation militaire**, présentée par le ministre français, intègre cette nouvelle situation dans sa description de la politique de défense et dans sa programmation des efforts à fournir par la France.*

*En août, le **Président de la République** transmet aux ambassadeurs le message qui doit être compris par leurs pays hôtes : La politique de défense et de sécurité de la France reste conduite par la **primauté donnée à l'Union Européenne**, par la forte volonté de renforcer l'autonomie stratégique de l'Union Européenne tout en reconnaissant le **rôle central de l'OTAN**, en redéfinissant le rôle particulier qu'elle remplit dans ce cadre et le rôle auquel il faut maintenant former l'Union Européenne.*

5.2. Les non-dits qui décrivent le changement

Les non-dits sont bruyants. Les deux programmes SCAF et MGCS faisaient partie d'une liste de plus de 15 thèmes qui avaient été nommés par le CFADS³¹ entre 2017 et 2019. Le silence sur les autres thèmes signifie-t-il leur abandon tacite ?

Nous comprenons de ces silences que, dans le domaine de la défense, la coopération franco-allemande **n'est plus « le » moteur³²** pour bâtir cette autonomie et ce rôle de l'Union Européenne. Elle n'est plus **qu'un moteur prépondérant** parmi d'autres. D'autres coopérations qui rassemblent France et Allemagne, se font **dans le meilleur des cas, dans le cadre de l'UE** (EDF, PESCO³³ etc.). Elles sont d'autres moteurs qui agissent sur des axes plus ou moins cohérents.

La coopération franco-allemande (« tandem / moteur Franco-Allemand ») était censée favoriser³⁴ l'unité, l'efficacité et la cohésion de l'Europe. Il semble que mis à part SCAF et MGCS, le niveau UE devienne plus souvent le lieu de celle-ci : une **inversion des « leviers prioritaires » ?**

5.3. Analyse française confirmée en Allemagne

Du côté allemand, les objectifs principaux affichés dans le document « Une sécurité intégrée pour l'Allemagne » publiée en juin 2023 par le Gouvernement sont similaires aux français en ce qui concerne l'UE.

On y lit : « Notre objectif demeure **une Europe unie dans la paix et la liberté**. Nous voulons œuvrer pour faire de l'Union européenne un acteur qui soit **capable d'agir géopolitiquement** et qui **garantisse sa sécurité et sa souveraineté** pour les générations futures également. Le gouvernement fédéral s'engage pour la **poursuite de l'intégration de l'UE**, pour sa **cohésion** (...). Notre sécurité est tributaire de la sécurité et de la stabilité d'autres régions du monde. La politique de sécurité et de défense commune de l'UE joue un rôle primordial dans notre gestion des crises. »

Pourtant, ce document, donne raison à l'analyse de la RNS.

D'une part il dit : « **Avec la France**, notre voisine, nous sommes **liés par une amitié profonde**, marquée par le dépassement des représentations hostiles que nous avons eues les uns des autres au cours de l'Histoire. C'est cette amitié qui nous a permis de franchir des étapes essentielles de la **construction européenne**, qui est pour nous **indispensable**. »

Le préambule du Traité disait à peu près la même chose, **mais il ajoutait** « le temps est venu d'élever leurs relations bilatérales à un niveau supérieur ».

D'autre part ce document réaffirme : « **En même temps**, nous sommes fermement ancrés au sein de l'alliance transatlantique, qui témoigne de **nos liens** et de **notre partenariat étroits** avec les **États-Unis**. »

Ce positionnement stratégique n'est à première lecture **pas en opposition** avec celui de la France. La RNS de 2017³⁵ disait déjà : « les États-Unis représentent un partenaire fondamental, en raison de la convergence des intérêts de défense et de sécurité etc... »

Cependant, les accentuations sont différentes. Combinées avec des décisions d'achat d'armement qui, du point de vue français, semble s'éloigner de l'objectif d'Autonomie de l'UE, elles semblent confirmer une **ambivalence dans la position allemande** qui ne se déclarait pas ainsi dans les discours de la chancellerie précédente.

C'est donc **une évolution, regrettable** à notre avis. Il était normal que la LPM y fût adaptée.

5.4. Que faire ?

De cette évolution semble résulter un **éloignement par rapport aux obligations réciproques du chapitre 2 du Traité d'Aix-la-Chapelle** et une perte de temps et de moyens par rapport à l'objectif commun européen.

Cette évolution néfaste est corrigible, car l'élément de base reste intouché : l'avenir libre et pacifique des européens est dans une Europe forte et capable de défendre son autonomie. Et cette Union Européenne ne peut se faire que dans la mesure où France et Allemagne en partagent une vision. Il faut donc pour cela affirmer **une vision commune de cette Union Européenne**.

Que faire pour corriger la situation avant la prochaine LPM ?

Nous proposons :

- **Clarifier en commun les objectifs** du chapitre 2 du Traité d'Aix-la-Chapelle par une déclaration commune, conforme à la vision commune de ce que doit devenir l'Union Européenne, permettant de surmonter les différences de vue stratégique ci-dessus.
- **Démontrer en commun la volonté** tenace à poursuivre ces objectifs en utilisant tous les moyens et structures prévus dans les Traités Franco-Allemands existants.
- Compléter ces moyens : Sur la base de cette déclaration, considérer cette coopération liée au chapitre 2 du Traité, dans son ensemble, comme un « méta-programme » sujet à un **système de management**.
- Ce management commun du méta-programme doit assurer **que les nouvelles coopérations**, dans lesquelles France et Allemagne s'engagent, restent toujours cohérents avec les objectifs communs.
- Multiplier le nombre des projets communs en faisant émerger des **initiatives de taille plus modeste** - moins grandes / moins emblématiques – que SCAF et MGCS. Utiliser pour ce faire de préférence des domaines nouveaux cf. spatial (satellites, lanceurs, constellations), cyber, Intelligence Artificielle, laser, drones, robots, défense aérienne, fonds sous-marins, etc. Préparer systématiquement ces projets à une ouverture à d'autres membres de l'UE.
- Contribuer à faire émerger **des champions technologiques et industriels transnationaux** par filière, préférables aux « champions nationaux ».

Documents et références :

1. Liens concernant pour Revue Nationale Stratégique et la Loi de Programmation Militaire :

- Élysée
 - <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/11/09/a-toulon-le-president-de-la-republique-presente-la-revue-nationale-strategique>
 - <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/01/20/transformer-nos-armees-le-president-de-la-republique-presente-le-nouveau-projet-de-loi-de-programmation-militaire>
 - <https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Revue%20nationale%20strat%C3%A9gique%20-%20Fran%C3%A7ais.pdf>
 - *Nationale strategische Überprüfung 2022* : <https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/rns-de-20221202.pdf>
- Ministère des Armées :
 - <https://www.defense.gouv.fr/actualites/nouvelle-revue-nationale-strategique-ce-qui-faut-retenir-du-discours-de-manuel-macron>
 - <https://www.defense.gouv.fr/actualites/lpm-2024-2030-precisions-sebastien-lecornu>
 - <https://www.defense.gouv.fr/actualites/lpm-2024-2030-413-milliards-deuros-transformer-armees>
 - <https://www.defense.gouv.fr/actualites/projet-loi-finances-2023-budget-historique>
 - <https://www.defense.gouv.fr/ministere/loi-programmation-militaire-2019-2025/projet-loi-finances-armees-2023-lpm-annee-5>
 - LPM 2024-2030 Les grandes orientations : <https://www.defense.gouv.fr/ministere/politique-defense/loi-programmation-militaire-2024-2030/loi-programmation-militaire-2024-2030-grandes>

Sénat ou Assemblée Nationale :

- <https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-334-notice.html>
- <https://www.senat.fr/notice-rapport/2022/r22-285-notice.html>
- BUDGET GÉNÉRAL, Programme, Projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2023, équipement des forces

Presse :

- <http://www.vie-publique.fr/loi/288878-loi-du-1er-aout-2023-programmation-militaire-2024-2030-lpm>
- <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047914986>
- *Première stratégie de sécurité nationale allemande : quels enjeux ?* | IRIS (iris-france.org)
- www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2022
- *Ce que contient la loi de programmation militaire de 413 milliards d'euros* (lepoint.fr)
- https://www.lemonde.fr/international/article/2023/01/20/sebastien-lecornu-la-loi-de-programmation-militaire-permet-a-la-france-de-rester-une-puissance-mondiale_6158684_3210.html
- IRIS: THE IMPACT OF THE WAR IN UKRAINE ON THE EUROPEAN DEFENCE MARKET, Jean-Pierre Maulny / Deputy Director, IRIS, September 2023

2. Liens relatifs à la politique étrangère et de défense en Allemagne :

- <https://allemagneenfrance.diplo.de/fr-fr/actualites-nouvelles-d-allemaigne/02-Europe/-/2551138>
- <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20230505IPR85002/olaf-scholz-plaide-pour-une-union-geopolitique-elargie-reformee>
- <https://www.bundesregierung.de/breg-fr/actualites/discours-parlement-2189352>
- <https://www.institutmontaigne.org/expressions/france-allemaigne-la-strategie-de-securite-nationale-allemaigne-decryptee-par-nos-experts>
- <https://allemagneenfrance.diplo.de/fr-fr/actualites-nouvelles-d-allemaigne/01-Politiquefederale/-/2602274#:~:text=Le%20gouvernement%20a%20adopt%C3%A9%20pour,r%C3%A9silience%20%C2%BB%20et%20%C2%AB%20durabilit%C3%A9%20%C2%BB.>
- <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf>
- <https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/Strategie-de-securite-nationale-FR.pdf>
- https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/pe-3-2022_stark.pdf

¹ <https://www.sgdsn.gouv.fr/publications/revue-nationale-strategique-2022>

Traduction en allemand : <https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/rns-de-20221202.pdf>

² RNS, Introduction par Emmanuel Macron. / NSR, Einführung durch Emmanuel Macron

³ RNS, Introduction par Emmanuel Macron. / NSR, Einführung durch Emmanuel Macron

⁴ RNS, Introduction par Emmanuel Macron. / NSR, Einführung durch Emmanuel Macron

⁵ RNS, page 7, 3) / Seite 7, 3)

⁶ RNS, page 7, 6) / Seite 7, 6)

⁷ RNS, page 8, 8) – OS n°1 = Objectif stratégique n°1, cf. page 31

⁸ RNS, page 31, 105), sous le titre „1.LA DIMENSION EUROPÉENNE DE LA DISSUASION FRANÇAISE »

⁹ RNS, page 14, 39) & 40)

¹⁰ RNS, page 14, 41)

¹¹ RNS, page 14, 42) & 43)

¹² RNS, page 19, 53)

¹³ RNS, page 19, 58)

¹⁴ RNS, page 27, 99)

¹⁵ RNS, page 27, 101)

¹⁶ RNS, page 2, 102)

¹⁷ Rappel dans discours d’Emmanuel Macron 20.01.2023 : LPM 2019-2024 = 295 milliards d’euros, LPM 2024-2030 = 413 milliards d’euros

¹⁸ RNS 2022, Objectif stratégique n°6, 151) / Strategisches Ziel Nr.6, 151)

¹⁹ RNS 2022, Objectif stratégique n°6, 153) / Strategisches Ziel Nr.6, 153)

²⁰ RNS 2022, Objectif stratégique n°6, 154) / Strategisches Ziel Nr.6, 154)

²¹ RNS 2022, Objectif stratégique n°6, 162) / Strategisches Ziel Nr.6, 162)

²² RNS 2022, Objectif stratégique n°6, 155) / Strategisches Ziel Nr.6, 155)

²³ RNS 2022, Objectif stratégique n°7, 155) / Strategisches Ziel Nr.6, 164)

²⁴ Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017, Introduction, page 15

²⁵ Revue nationale stratégique 2022, 1.1, 164)

²⁶ Extrait du communiqué de presse du Ministère des Armées portant déclaration commune des ministres B. Pistorius et S. Lecornu du 23.01.2023 : <https://www.defense.gouv.fr/actualites/60-ans-du-traite-lelysee-cooperation-defense-reaffirmee-entre-france-lallemagne>.

Veröffentlichung des Bundesministeriums der Verteidigung mit (in englischer Sprache) der gemeinsamen

Erklärung von den Ministern B. Pistorius und S. Lecornu: <https://www.bmvg.de/de/presse/statement-verteidigungsminister-und-franzoesischen-amtskollegen-5572188>.

²⁷ Le renseignement dans l'armée française (<https://www.defense.gouv.fr/drm/direction-du-renseignement-militaire>) semble être défini de manière sensiblement différente du Commandement « Aufklärung » de la Bundeswehr (<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/cyber-und-informationsraum/kommando-und-organisation-cir/kommando-cyber-und-informationsraum/kommando-aufklaerung-wirkung>).

²⁸ Document du Ministère des Armées publié le : 26 mai 2023 sous le titre « Loi de programmation militaire 2024-2030 : les 5 choses à savoir » <https://www.defense.gouv.fr/actualites/loi-programmation-militaire-2024-2030-5-choses-savoir>

²⁹ C'est le pourcentage qui résultait des chiffres de la European Defence Agency pour la moyenne de 2017 à 2021 : « defence data 2021).

³⁰ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/actualites-du-ministere/conference-des-ambassadrices-et-des-ambassadeurs-2023-le-rendez-vous-annuel/>

³¹ CFADS = Conseil Franco-Allemand de Défense et de Sécurité = Deutsch-Französischer Verteidigungs und Sicherheitsrat.

³² La « Revue stratégique de défense et de sécurité nationale » nommait en 2017 dans son introduction « notre objectif d'une coopération plus étroite avec l'Allemagne, ainsi qu'avec les pays européens ayant la capacité et la volonté d'avancer... » et mentionnait 9 fois les liens franco-allemands.

En 2022 rappelle en première place une énumération de « relations avec ses partenaires traditionnels » et dit qu'« avec l'Allemagne, la France doit approfondir sa relation afin de continuer à construire l'Europe de la défense au regard des ambitions allemandes récemment exprimées ... »

³³ Dans la liste des 68 projets PESCO lue le 18 octobre 2023, France et Allemagne participent toutes deux à 25, dont 2 en phase de clôture.

³⁴ Dans le préambule du Traité d'Aix-la-Chapelle : « Attachées à approfondir leur coopération en matière de politique européenne afin de favoriser l'unité, l'efficacité et la cohésion de l'Europe, tout en maintenant cette coopération ouverte à tous les États membres de l'Union européenne »

³⁵ Alinéa numéro 194.