

...le rapport d'information

UKRAINE : UN AN DE GUERRE QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?

De MM. Cédric Perrin et Jean-Marc Todeschini, rapporteurs du groupe de travail sur les enseignements de la guerre en Ukraine.

La guerre d'Ukraine aura bientôt un an. Après l'onde de choc du 24 février 2022, plusieurs pays européens ont rapidement entrepris de renforcer leur effort de défense. En France, la trajectoire financière suivie reste celle prévue par la loi de programmation militaire adoptée en 2018.

N'a-t-on pas déjà trop attendu pour tirer les enseignements de la guerre d'Ukraine ?

Le rapport tire dix enseignements de cette guerre, autour de trois axes : des enseignements nouveaux, un retour aux fondamentaux des conflits armés, et des pistes concrètes pour la prochaine LPM.

Cette prochaine LPM devra proposer un cadre stratégique clair, articulant les enjeux géostratégiques, les missions des armées et les besoins capacitaires. La récente Revue nationale stratégique n'a fait qu'ébaucher cette réflexion. Le Sénat sera particulièrement attentif à cette cohérence lors de l'examen du texte. Les défis à relever sont d'ampleur. Ils méritent un débat pleinement démocratique.

1. IL EST TEMPS DE « CHANGER DE LOGICIEL » : L'ÉPOQUE DES « DIVIDENDES DE LA PAIX » EST DÉFINITIVEMENT RÉVOLUE

La guerre d'Ukraine souligne, de plusieurs façons, l'importance de la fonction connaissance-compréhension-anticipation, garante d'une autonomie de jugement et de décision. Les pays occidentaux ont été surpris tant par l'attaque russe que par la résistance ukrainienne. Or, a posteriori, on peut juger que **cette guerre ne constitue pas une vraie surprise stratégique**. Toute l'information nécessaire était disponible. Le renseignement a péché par l'interprétation. Nos biais cognitifs nous ont conduits à surévaluer la probabilité des hypothèses relevant de notre propre rationalité et à négliger les autres.

Un effort important est donc nécessaire dans le domaine des capteurs et moyens d'analyse du renseignement. Un changement de logique est nécessaire : l'époque des « dividendes de la paix » est révolue. Les démocraties et les régimes autoritaires n'ont pas la même évaluation du bilan coût/avantages d'une guerre. **Cet enseignement vaut vis-à-vis du comportement futur de la Russie mais aussi vis-à-vis de la Chine, de la Turquie, ou de tout État contestant les principes de l'ordre international.**

Si l'agression russe se révélait payante pour l'agresseur, ce serait une sorte de « feu vert » à toutes les tentatives de déstabilisation de l'ordre international.

2. LA DISSUASION NUCLÉAIRE, GARANTIE ULTIME DE SÉCURITÉ, N'A RIEN PERDU DE SON ACTUALITÉ MAIS NE JUSTIFIE PAS DE BAISSER LA GARDE DANS LE DOMAINE CONVENTIONNEL

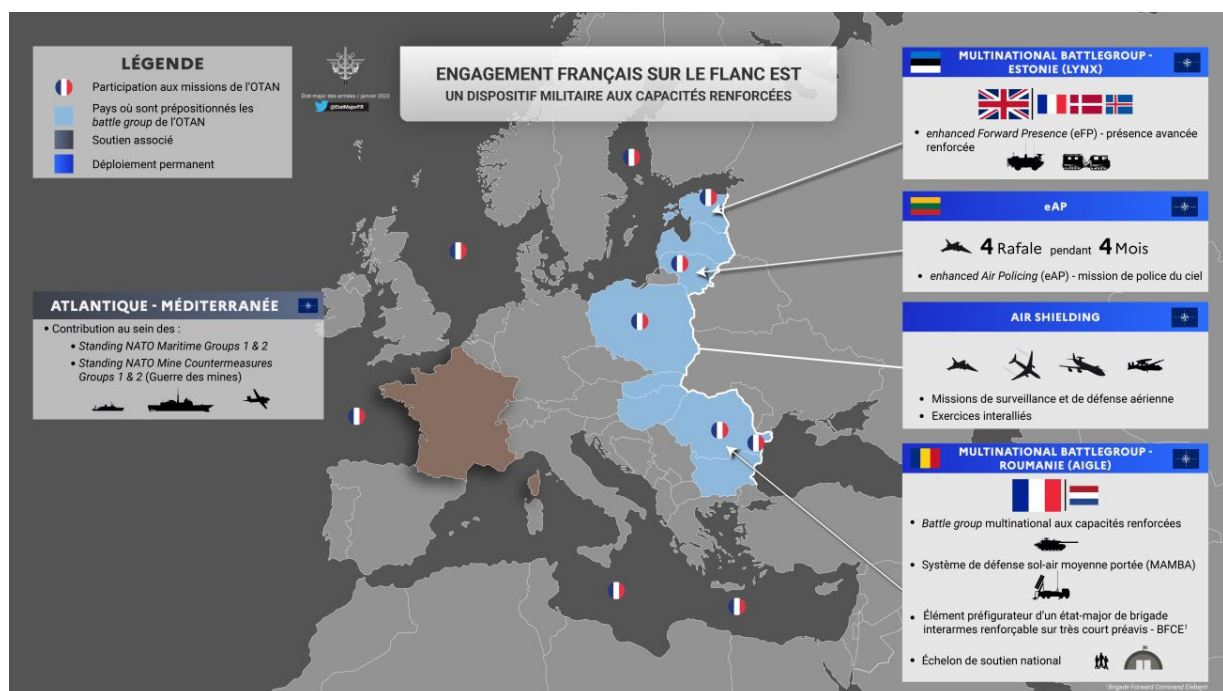
La guerre actuelle démontre, aux dépens de l'Ukraine, que la dissuasion nucléaire reste la garantie ultime de sécurité et d'indépendance d'une nation.

Ce constat appelle à poursuivre plus que jamais l'effort de modernisation des deux composantes de notre dissuasion.

Mais il s'agit aussi, plus généralement, de **repenser l'articulation entre le conventionnel et le nucléaire**. La consolidation de la dissuasion nucléaire ne saurait justifier un moindre effort dans le domaine conventionnel. La dissuasion ne répond pas à tous les cas de figure. **Elle ne doit pas être notre nouvelle ligne Maginot.**

Il faut **transmettre la « culture » de la dissuasion**, sujet peu connu des générations nées après la guerre froide. Si la dissuasion relève institutionnellement du Président de la République, **elle ne saurait échapper totalement au débat démocratique.**

3. SOIT LA FRANCE SERA UN ALLIÉ EXEMPLAIRE AU SEIN DE L'OTAN, SOIT ELLE SERA MARGINALISÉE



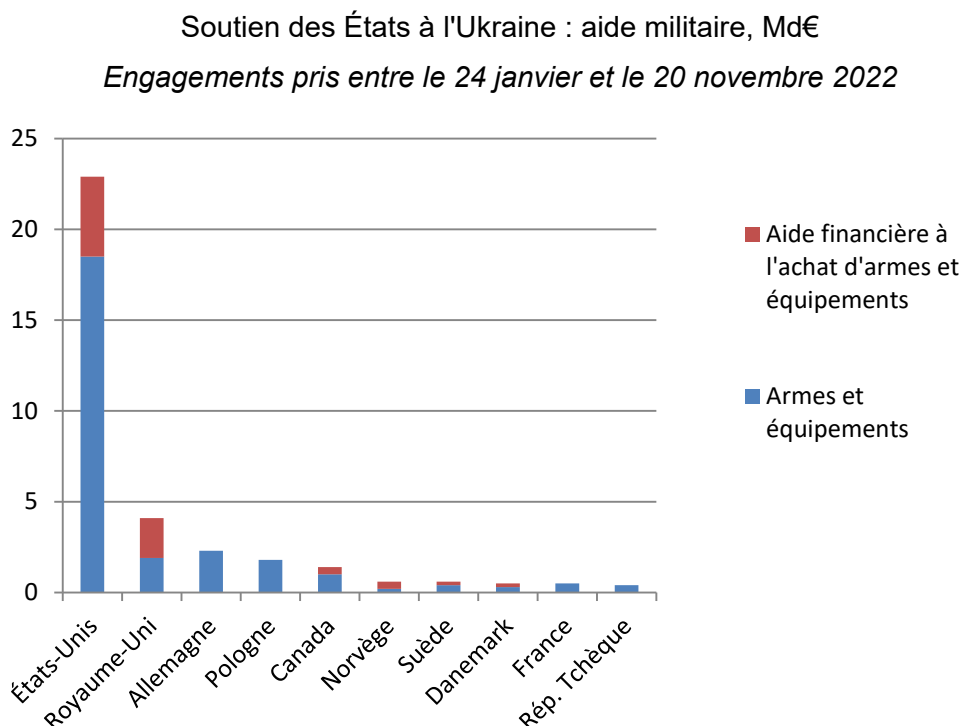
Source : ministère des armées

La Revue nationale stratégique reconnaît le rôle incontournable de l'OTAN pour la sécurité européenne. La guerre d'Ukraine a confirmé ce rôle et relancé une Alliance plus que jamais attractive, depuis que la Suède et la Finlande ont demandé à y adhérer, ce qui constitue un tournant historique pour l'Europe.

La France s'est particulièrement impliquée dans l'OTAN en 2022 mais elle aurait intérêt à **s'y investir encore davantage, au niveau de la conception, de l'élaboration des doctrines et des normes**, sans pour autant renoncer à disposer de ses propres capacités d'appréciation.

Être un allié exemplaire au sein de l'Alliance, c'est aussi disposer de capacités conventionnelles suffisantes pour intervenir le cas échéant en coalition dans un contexte de haute intensité et pouvoir fournir si nécessaire de l'armement conventionnel à nos partenaires, comme nous le faisons aujourd'hui pour l'Ukraine. La France est reconnue pour

sa compétence, sa maîtrise de la technologie et la qualité de ses équipements. Mais les **quantités disponibles doivent être accrues** afin de ne pas contraindre nos capacités d'action et de décision.



Source des données : Antezza et al. (2022) « The Ukraine Support Tracker » Kiel WP

4. CONDUIRE UNE GUERRE À L'ÈRE NUMÉRIQUE NÉCESSITE SOUPLESSE, RÉACTIVITÉ ET CAPACITÉ À FÉDÉRER LES INITIATIVES

La guerre de haute intensité est aujourd'hui une guerre intégrale dans laquelle aucun champ immatériel - champ informationnel, cyberspace, guerre électronique – ne doit être négligé.

La conduite de la guerre est profondément transformée par le numérique. Une des grandes forces des Ukrainiens est leur capacité à **intégrer des capacités militaires et des capacités civiles**. Sont ainsi exploitées conjointement : des technologies de masse (le *smartphone*) et des technologies de niche (l'intelligence artificielle), des technologies civiles et des technologies militaires, des **données à 80 % de source ouverte**, mais aussi des données fermées, du renseignement d'origine national, international, public, privé, commercial etc.

L'agilité est le maître mot. Le modèle fermé, centralisé, vertical, est dépassé. Les bonnes idées peuvent venir du sommet ou de la base, du monde militaire ou du monde civil : l'important est de savoir les repérer, les mettre à l'épreuve puis les intégrer aux opérations.

Disposer d'une masse considérable d'informations, être capable d'exploiter des flux d'origine diverses, d'assurer des redondances et des dispositifs de contrôle, tout en maîtrisant la communication ne s'improvise pas. Il s'agit également de disposer d'un **socle de capacités souveraines**, complété par des partenariats internationaux.

La **protection des réseaux informationnels** nécessite des actions défensives, des positionnements en amont et des vérifications incessantes. Disposer de compétences souveraines dans ce domaine est crucial. Cela implique de **former et de fidéliser des personnels compétents**, de disposer de **réserves** rapidement mobilisables, mais aussi de

pouvoir compter sur la contribution de chacun à l'émergence d'une culture de la sécurité numérique.

5. LE RETOUR DE LA HAUTE INTENSITÉ NOUS OBLIGE À REVENIR AUX FONDAMENTAUX DES CONFLITS ARMÉS

Guerre symétrique, de haute intensité, sans supériorité aérienne, la guerre d'Ukraine nous oblige à revenir aux fondamentaux des conflits armés, menés pour conquérir un territoire et soumettre des populations. C'est une guerre d'attrition, dont la létalité est considérable et dans laquelle le rapport de force numérique et la capacité à durer grâce à des stocks et flux suffisants sont primordiaux. À force d'utiliser le mot « guerre » à tout propos, pour parler de guerre hybride ou même de guerre sanitaire, de guerre économique, ou d'économie de guerre... **nous en sommes venus à oublier ce que signifiait le mot « guerre ». On parle donc maintenant de « guerre de haute intensité ».**

La haute intensité nécessite de disposer de stocks suffisants – et / ou de la capacité à produire rapidement des équipements et munitions afin de pouvoir mettre en œuvre des feux tant au contact qu'à courte, moyenne ou longue portée.

En haute intensité, **la défense de proximité du combattant est un impératif de survie.** Cette guerre souligne l'importance des défenses aériennes : capacités de défense sol-air, lutte anti-drones. **Vulnérables aux attaques par les airs, les unités terrestres doivent bénéficier de bulles d'auto-protection mobiles, incluant des capacités de détection et de défense autonomes, ne dépendant pas seulement de la manœuvre interarmées.** Cette capacité de défense doit être résiliente aux tentatives de suppression adverses.

Victimes



Source : Eirik Kristoffersen (2023).

6. IL FAUT GÉNÉRALISER LA PRÉSENCE DE DRONES DANS LES UNITÉS EN TANT QU'OUTIL DE RECONNAISSANCE MAIS AUSSI DE FRAPPE

L'innovation de masse, duale, de rupture, en cycle court doit être mieux valorisée. La guerre d'Ukraine confirme le rôle devenu prééminent des drones, en particulier l'importance de disposer de munitions télé-opérées, de coût modéré, considérées dans une certaine mesure comme des équipements consommables au même titre que les autres munitions. **L'expérience ukrainienne montre que 90 % des drones de ce type sont perdus, avec des durées de vie de l'ordre de trois à six vols en moyenne.**

La France dispose de drones MALE Reaper, armés, très utiles dans des guerres asymétriques, mais qui, compte tenu de leur vulnérabilité et de leur coût, se révéleraient difficilement exploitables dans un contexte symétrique.

Dans ce type de conflit, pour survivre, **toutes les unités terrestres doivent être équipées d'engins non pilotés, tant pour le renseignement que pour le ciblage et la frappe. Des moyens de lutte anti-drones sont, de la même façon, indispensables.**

7. LA FORCE MORALE ET LA COHÉSION DE LA NATION SE PRÉPARENT EN AMONT

La force morale ne se décrète pas mais elle se prépare, en créant les conditions d'une **porosité entre les mondes civil et militaire.**

La fidélisation est une question qui préoccupe légitimement les armées, un *turnover* élevé étant coûteux en termes de formation et en raison des pertes de compétence induites. Mais **ce turnover peut aussi avoir pour effet de favoriser la porosité entre mondes civil et militaire**, en augmentant le nombre réservistes de premier et de second niveau (RO1 et RO2), contribuant ainsi à la résilience de la nation. Donner ainsi une expérience militaire, même de courte durée, à un jeune, a un retour d'investissement dans le temps, pour lui-même et pour l'ensemble de la société. C'est tout l'intérêt aussi de dispositifs tels que le Service militaire adapté (SMA) ou le Service militaire volontaire (SMV).

Plus généralement, surtout, l'objectif de doubler la réserve pour parvenir à 100 000 réservistes en 2030, est un bon objectif à condition que **ces réservistes soit suffisamment équipés et entraînés.** Or **les freins sont nombreux**, à commencer par la nécessité d'obtenir l'accord de l'employeur pour les activités accomplies pendant le temps de travail au-delà de 5 jours par an (8 dans les entreprises de plus de 250 salariés). Les entreprises restent réticentes à employer des réservistes. Du côté des armées, les missions des réservistes doivent être clarifiées et plus adaptées aux besoins.

Se pose, au-delà, la question d'un **dispositif citoyen** qui toucherait tous les jeunes. C'est l'ambition du Service national universel (SNU), dispositif éducatif qui comporte une initiation aux problématiques de défense et de sécurité. Ce dispositif, tel qu'actuellement conçu, risque toutefois de passer à côté de l'objectif poursuivi. **Son coût exorbitant ne doit en tout état de cause pas obérer les moyens consacrés à la remontée en puissance de nos armées.**

8. L'« ÉCONOMIE DE GUERRE » : PASSER DES MOTS AUX ACTES

Si l'expression d'« *économie de guerre* » a le mérite d'impulser une dynamique, **elle est excessive, voire trompeuse, au regard des objectifs poursuivis et, surtout, des résultats obtenus à ce jour.**

Sans engagements fermes de l'État, sans contrats-cadres pluriannuels, les industriels continuent à dépendre de l'exportation et **ne bénéficient pas de la visibilité nécessaire pour se préparer le cas échéant à monter en puissance.** Un engagement sur des volumes permet d'obtenir, en outre, des économies d'échelle, ce que ne permettent pas des commandes fragmentées. En reportant l'effort à la prochaine LPM, nous avons déjà perdu au moins un an. Or la remobilisation de l'industrie, la relance de la production sont cruciales pour répondre à une demande croissante. C'est d'autant plus nécessaire que certaines industries concurrentes sont, quant à elles, bien présentes et prêtes à assurer un recomplètement rapide des stocks d'équipements livrés à l'Ukraine (États-Unis, Corée du sud...). Le risque, à défaut, est celui de la **marginalisation de l'industrie française.**

En outre, plusieurs verrous doivent être levés :

- La **simplification des procédures et des normes**, la réduction des exigences documentaires sont des priorités : il est possible de qualifier beaucoup plus rapidement des produits néanmoins sûrs et fiables, et d'accélérer ainsi considérablement les programmes.
- Des **relocalisations** sont nécessaires. C'est le cas pour les poudres propulsives.

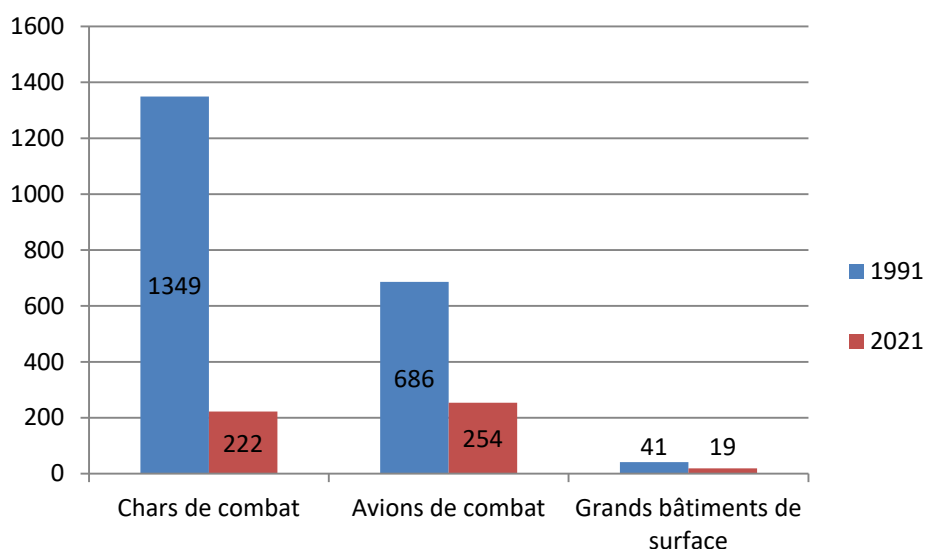
- L'État doit s'impliquer avec les industriels dans la **constitution de stocks stratégiques**, mutualisés, autant que possible, entre secteurs industriels.
- En cas de crise, un dispositif doit permettre à l'industrie de défense d'être approvisionnée en **priorité**.
- Les entreprises de la BITD sont confrontées à une **pénurie de main d'œuvre**. En 2022, 86% des entreprises du secteur de la défense terrestre anticipaient des difficultés pour recruter. Un grand plan interministériel de revalorisation des métiers industriels est nécessaire. L'industrie, et en particulier l'industrie de défense, est partie prenante de la souveraineté. La mise en place d'une réserve industrielle de défense pourrait être l'un des fers de lance de cette stratégie.
- Les entreprises de la BITD sont confrontées à une **pénurie de financements** : le soutien des acteurs financiers privés est indispensable, pour passer à l'échelle de l'« économie de guerre », ce qui implique une vigilance particulière vis-à-vis des initiatives réglementaires européennes (de type écolabel, taxonomie). **Le risque à l'image doit s'inverser**, en valorisant les activités de souveraineté et de défense. La guerre d'Ukraine souligne toute la légitimité d'une telle démarche.

Évolution des commandes de missiles entre 2010 et 2019 (en €)



9. LA PROCHAINE LPM DOIT CONSOLIDER UN CERTAIN NOMBRE DE CAPACITÉS CLEFS

Évolution de la « masse » dans les armées françaises



Source des données : Raphaël Briant, Jean-Baptiste Florant et Michel Pesqueur, « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », Focus stratégique, n° 105, Ifri, juin 2021.

La commission sera particulièrement attentive aux objectifs et aux réalisations de la future programmation dans les domaines suivants :

- La prochaine LPM doit consolider nos **défenses sol-air et nos moyens de lutte anti-drones**. La succession du système Crotale pour la basse-couche doit être lancée. Les

armes à énergie dirigée (laser, micro-ondes) ont un potentiel important dans ce domaine, exploré notamment aux États-Unis où de nombreux développements sont en cours.

- S'agissant des petits drones et des **munitions télé-opérées**, les **programmes doivent pouvoir se dérouler rapidement**, de la conception à l'industrialisation, en quelques années, sans contraintes réglementaires excessives. Au-delà, les produits risquent d'être déjà obsolètes lors de leur mise en service. Ces drones et MTO doivent par ailleurs être conçus pour fonctionner en système avec d'autres moyens.

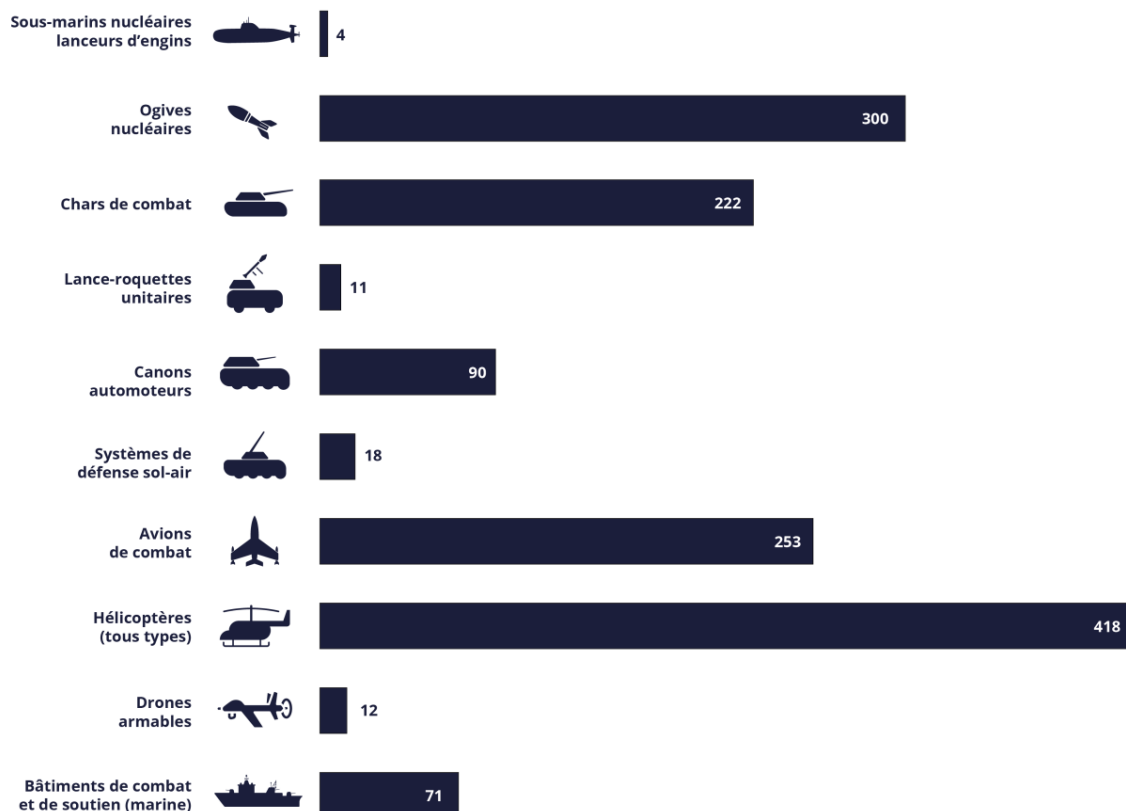
- Les programmes concernant **le futur du combat terrestre et de l'artillerie** (MGCS, CIFS) doivent être lancés. Moins spectaculaires qu'un porte-avions ou un système de combat aérien, ces programmes n'en sont pas moins aussi déterminants pour notre autonomie stratégique et pour la crédibilité de nos forces. Dans l'attente, il est urgent de **préparer le remplacement du LRU**, dans les cinq ans à venir, si nécessaire par un achat « sur étagère ».

- **La politique des stocks doit être revue** : s'agissant des **équipements anciens**, remplacés par de nouvelles capacités, qui pourraient être conservés, et s'agissant des **munitions** dont les volumes doivent être significativement accrus, pour l'entraînement et, si nécessaire, le soutien à nos partenaires et alliés.

- Outre les munitions, la question des volumes se pose aussi pour d'autres **équipements accompagnant les missions**, en nombre insuffisant (par exemple les pods Talios et radars AESA du Rafale).

- Enfin, les **moyens d'évacuation sanitaire**, le **maintien en condition opérationnelle**, la **logistique** sont des points majeurs en haute intensité, potentiellement bloquants et nécessitant là aussi une remontée en puissance des moyens, une réflexion sur des modes dégradés de fonctionnement, ainsi que des exercices pour tester la validité des modèles.

Chiffres clés France



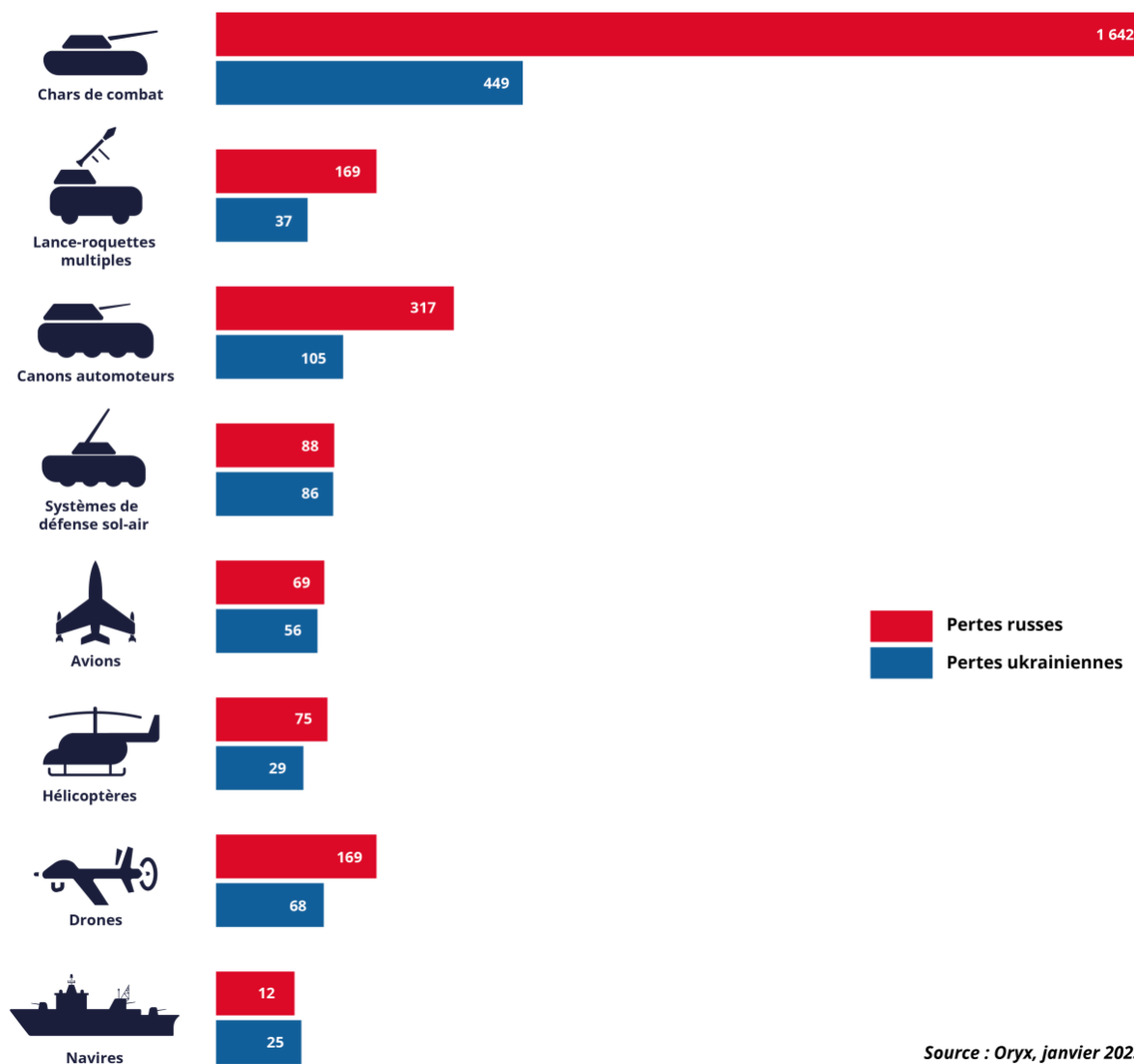
10. L'HYPOTHÈSE D'ENGAGEMENT MAJEUR NÉCESSITE DE REPENSER LES SYSTÈMES DE COMMANDEMENT ET LA PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE

La guerre de haute intensité requiert une agilité particulière, une dose de subsidiarité et une action intégrée multi-milieux et multi-champs, ce qui nécessite des adaptations tant des dispositifs de commandement et de contrôle (C2) que de la préparation opérationnelle.

La **préparation opérationnelle doit monter en puissance et en gamme**, à l'image de ce que propose l'exercice Orion 2023 qui doit démarrer prochainement et dont les enseignements seront particulièrement intéressants.

Enfin, des marges de manœuvre existent : si l'opération Sentinelle répond à une menace qui n'a pas diminué, **elle ne paraît plus être le dispositif le plus adéquat pour traiter cette menace**, comme l'a récemment établi la Cour des comptes. Il convient d'envisager un **passage de relais progressif aux forces de sécurité intérieure**, afin que de permettre une remontée en puissance de la préparation opérationnelle des militaires et de redéployer les armées sur les missions pour lesquelles elles ont la plus grande valeur ajoutée.

Pertes russes et ukrainiennes depuis le début des combats





Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne (LR)



Cédric Perrin

Rapporteur
Sénateur du
Territoire de Belfort
(LR)



**Jean-Marc
Todeschini**

Rapporteur
Sénateur de la
Moselle (Grand Est)
(GSER)