

N° 680

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juillet 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) par le groupe de travail sur le **format et l'emploi des forces armées post 2014**,*

Par MM. Jean-Marc PASTOR, André DULAIT, *co-présidents*, Jacques BERTHOU, Mme Michelle DEMESSINE, MM. Jacques GAUTIER, Alain GOURNAC, Christian NAMY et Alain NÉRI,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Hélène Conway Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Reymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Richard Tuheiava, André Vallini.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. UNE ANALYSE ACTUALISÉE DE L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE GÉOSTRATÉGIQUE	11
II. A QUEL TYPE DE CONFLITS NOS FORCES ARMÉES SERONT ELLES CONFRONTÉES DEMAIN ?	15
III. UN ÉTAT DES LIEUX PRÉOCCUPANT : LE FORMAT DE NOS ARMÉES EST « JUSTE INSUFFISANT »	19
A. L'ARMÉE DE TERRE.....	19
B. L'ARMÉE DE L'AIR.....	23
C. LA MARINE.....	29
IV. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE	35
1. <i>La défense dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques</i>	35
2. <i>Le trou de la LPM</i>	36
V. QUELLES MARGES DE MANŒUVRE ?	41
1. <i>Le nucléaire</i>	42
2. <i>Les normes</i>	43
3. <i>La maîtrise des programmes d'armement</i>	44
4. <i>La relocalisation géographique</i>	47
5. <i>L'Europe de la Défense, la mutualisation : Smart Defense ? Pooling and sharing ?</i>	49
6. <i>La diminution des formats</i>	51
7. <i>Le recours à des supplétifs ou la coopération de défense</i>	52
8. <i>Le recours aux forces spéciales et au renseignement</i>	54
9. <i>La réforme de la réserve</i>	54
10. <i>Préserver les moyens de la formation</i>	57
EXAMEN EN COMMISSION	61
ANNEXE 1 - LES CONTRATS OPÉRATIONNELS DU LIVRE BLANC DE 2008	63
ANNEXE 2 - LISTE CHRONOLOGIQUE DES AUDITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	66

INTRODUCTION

Confrontée depuis 2008, c'est-à-dire depuis la publication du Livre blanc sur la défense et la sécurité de la France, à une crise économique et financière qui constitue la véritable surprise stratégique des dernières années, notre pays doit se poser la question fondamentale de l'adéquation entre le niveau de nos ambitions et celui de nos moyens.

Le précédent exercice avait prévu une revue en 2012. Le nouveau président de la République, M. François Hollande, tenant compte de la rupture induite par la crise, a décidé d'élaborer un nouveau Livre blanc à l'échéance de la fin 2012. Le ministre de la défense, M. Jean-Yves Le Drian, en a annoncé le calendrier : nomination des membres de cette commission début juillet, remise du rapport fin 2012, nouvelle loi de programmation militaire 2014-2019 qui sera présenté au Parlement avant l'été 2013.

Cette procédure « accélérée » permet de respecter la séquence logique de décision : Livre Blanc-LPM-Budget, à condition que la décision soit prise, au plus haut niveau de l'Etat, de geler le budget de la défense dans le cadre de la loi de finances pour 2013. Faute de quoi ce seront les services du ministère de l'Economie et des Finances, qui préempteront, dans une logique comptable – les décisions politiques.

Certes, le redressement des finances publiques est aussi une question d'indépendance nationale et la décision de faire primer ce redressement sur toute autre considération peut être prise par les responsables politiques, pour peu que ce choix soit clairement et publiquement explicité.

Le danger serait de tenir un discours sur le maintien des ambitions internationales de la France et sur l'idée que nous nous faisons de sa place dans le monde, tout en ne s'en donnant pas les moyens. Faute d'une transparence absolue et d'un langage de vérité nous prendrions le risque de démobiliser moralement nos armées.

Les travaux menés par la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées s'inscrivent dans cette transparence et ont pour objectif de mieux définir nos ambitions et d'en déduire nos priorités

géostratégiques. Ce sera à partir de celles-ci que nous pourrons aboutir à un modèle pour notre armée et ses équipements.¹

Le groupe de travail sur le format et les contrats opérationnels de nos forces armées dans un contexte de l'après retrait d'Afghanistan était composé de MM. Jean-Marc Pastor et André, co-présidents, de Mmes Hélène Conway-Mouret² et Michelle Demessine et de MM. Jacques Berthou, Jacques Gautier, Alain Gournac, Christian Namy, Alain Néri, sénateurs.

La problématique à laquelle ce groupe de travail a souhaité répondre est la suivante.

Comme l'ont fait observer à juste titre le CEMA et les chefs d'état-major de chaque armée, c'est au politique de fixer le niveau de nos ambitions et les objectifs stratégiques que la représentation nationale et l'exécutif souhaitent assigner à notre pays. De cette volonté découleront les capacités, le format et les budgets.

Il est toutefois évident que la définition de ce niveau d'ambition n'est pas unilatérale et qu'il fait l'objet d'un débat qui s'appuie sur les analyses et l'expertise militaire avant de faire l'objet d'une décision politique et de sa mise en œuvre par les armées sous le contrôle du Parlement. C'est la raison pour

¹ La commission a publié en 2011 et 2012, huit rapports d'information permettant de préparer la revue, puis la mise en chantier d'un nouveau, Livre blanc :

- **La sécurité des approvisionnements stratégiques de la France** - Rapport d'information n° 349 (2010-2011) du 10 mars 2011 - par M. Jacques BLANC
- **La fonction « anticipation stratégique » : quel renforcement depuis le Livre blanc ?** - Rapport d'information n° 585 (2010-2011) du 8 juin 2011 - par M. Robert del PICCHIA
- **Révision du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale : quelles évolutions du contexte stratégique depuis 2008 ?** - Rapport d'information n° 207 (2011-2012) du 16 décembre 2011 - par M. Jean-Louis CARRÈRE, Mme Leila AÏCHI, MM. Jean-Marie BOCKEL, Didier BOULAUD, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, Raymond COUDERC, Mme Michelle DEMESSINE, M. André DULAIT, Mme Josette DURRIEU, M. Jacques GAUTIER, Mme Nathalie GOULET, MM. Jeanny LORGEUX, Rachel MAZUIR, Philippe PAUL, Yves POZZO di BORGIO et Daniel REINER
- **Les capacités industrielles militaires critiques** Rapport d'information n° 634 (2011-2012) du 4 juillet 2012 - par MM. Daniel REINER, Yves POZZO di BORGIO, Jacques GAUTIER, Alain GOURNAC, Gérard LARCHER, Rachel MAZUIR, Jean-Claude PEYRONNET et Gilbert ROGER
- **Bases de défense : une réforme à conforter** Rapport d'information n° 660 (2011-2012) du 11 juillet 2012 - par MM. Gilbert ROGER et André DULAIT
- **L'avenir des forces nucléaires françaises** Rapport d'information n° 668 (2011-2012) du 12 juillet 2012 - par MM. Didier BOULAUD, Xavier PINTAT, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, Mmes Michelle DEMESSINE, Josette DURRIEU, MM. Jacques GAUTIER, Alain GOURNAC, Gérard LARCHER et Bernard PIRAS
- **Les enjeux maritime de la France** - Rapport d'information n° 674 (2011-2012) de MM. Jeanny LORGEUX et André TRILLARD
- **La cyberdéfense** - Rapport d'information n° 681 (2011-2012) de M. Jean Marie BOCKEL

² Mme Conway-Mouret a été nommée ministre déléguée auprès du ministre des Affaires étrangères, chargée des Français de l'étranger.

laquelle le groupe a largement auditionné les responsables de nos armées¹. Cet échange suppose une claire analyse de ce qui est souhaitable avant de trancher sur ce qui est possible.

Avant les travaux de la commission du Livre blanc, le groupe a considéré que le niveau d'ambition de la France est inchangé. Du reste rien dans les déclarations des candidats à l'élection présidentielle puis du nouveau président de la République ne permet de penser le contraire. Pour reprendre la définition de la puissance que donnait le général Georgelin : « la puissance, c'est ce qui permet à un pays de rester maître de son destin et de peser sur les affaires de la planète ». Cette « volonté de puissance » demeure. Les contraintes budgétaires auxquelles l'ensemble des pays occidentaux font face rendent clairement cet objectif inatteignable seul. La décision politique se complique donc du choix des partenaires et de la détermination du socle de souveraineté irréfragable et des niveaux d'interdépendance, voire de dépendance acceptables.

Comme le rappelait l'amiral Guillaud, chef d'état-major des armées, devant la commission en octobre 2011, « l'outil de défense ne peut pas se concevoir comme un potentiel en devenir. Il est ou il n'est pas. On peut l'engager ou non. Le maintien des capacités opérationnelles adaptées aux menaces est une exigence permanente.....Lorsque l'on commence à connaître les contours essentiels de la guerre à venir, il est souvent trop tard. Il est trop tard pour reconstruire un outil adapté aux menaces. »

C'est la raison pour laquelle le groupe de travail a souhaité, en préalable à sa réflexion sur les formats, actualiser nos analyses sur l'évolution du contexte stratégique et préciser la nature et les formes des menaces auxquelles notre pays, seul et au sein de ses alliances, est confronté.

Etant posé que le niveau d'ambition politique est a priori inchangé, le groupe de travail a tenté de répondre avec ses différents interlocuteurs à un très vaste champ d'interrogations.

1 - Les moyens actuels nous donnent-ils :

- La capacité à conduire en autonome une opération,
- La capacité à être nation cadre au sein d'une coalition,

2 - Quel niveau d'influence avons-nous au sein de l'OTAN ?

3 - Faut-il abandonner ou relancer de l'Europe de la défense ? Ou bien faut-il privilégier la défense de l'Europe (si tant est que ces deux notions ne puissent se recouvrir) ? Quel type de coopération devrions nous privilégier : bilatérale avec les britanniques, trilatérale dans le cadre du triangle de Weimar élargi, multilatéral, otanien ?

4 - Avons-nous la capacité à pouvoir agir sur l'ensemble de la planète, ou devons nous faire le choix de limiter provisoirement nos zones d'action.

¹ Voir liste des auditions en annexe 2

5 - Les risques et menaces : nos armées sont-elles prêtes à y faire face ? Les nouvelles menaces ne possèdent plus un caractère purement militaire. L'aptitude à créer des effets non militaires devient l'un des critères de l'utilité des systèmes de force. Quels sont les éventuels ajustements nécessaires ?

6 - La nature et l'intensité des conflits futurs : différeront-ils beaucoup de ce que nous connaissons actuellement ? Quelles conséquences peut-on en tirer pour nos armées ?

Dans un conflit extérieur l'objectif n'est plus la destruction d'un adversaire dont les moyens sont sans proportion avec la force de nos armées, mais le rétablissement, voire la construction, d'un Etat, la mise en place d'un état de droit, d'une gouvernance, des services publics, de la sécurité des biens et des personnes. On recherche un succès politique : la stabilité à long terme d'un Etat capable de prendre en charge sa propre sécurité. La victoire militaire (selon des critères à déterminer tenant compte de l'asymétrie) n'est que l'un des éléments du succès final. Le succès militaire dépend du succès politique et non l'inverse.

7 - Le format et les équipements de nos armées sont ils adaptés aux conflits asymétriques qui paraissent les plus probables à l'avenir (même s'il ne faut pas exclure l'hypothèse de conflits symétriques ou dissymétriques).

- Quelles conséquences sur les équipements ?
- Quel degré de « rusticité » nécessaire ?
- Quelle doctrine d'emploi (COIN....gagner les esprits, les cœurs mais aussi les estomacs) ?
- Quel contrat opérationnel ?
- Comment résoudre le paradoxe de la nécessité d'occuper le terrain avec toujours moins d'hommes ? Quel recours aux forces supplétives locales ?

Avons-nous les moyens de répondre à ces différents types de conflits ?

8 - Sur le RETEX :

- Quels enseignements tirons-nous des engagements récents ou en cours ? Quel bilan fait-on de l'interarmisation ?
- Quels enseignements tirons-nous de la multinationalité (partage et mutualisation, interopérabilité, ...).

9 - Les opérations extérieures ne nous ont-elles pas amenés à négliger ou au moins à diminuer l'intensité de notre engagement en matière de sécurité du territoire national ?

10 - Nos capacités financières nous permettent-elles à la fois le maintien et la mise à niveau des forces nucléaires (assurance ultime sanctuarisée), le maintien d'une force de dissuasion conventionnelle technologiquement avancée, le maintien de forces et d'équipements « robustes », le développement des nouveaux outils adaptés aux stratégies asymétriques (communication et

renseignement pour l'essentiel), la sécurisation accrue de nos réseaux nationaux ?
1

Le présent rapport ne prétend pas apporter des réponses à toutes ces interrogations complexes. L'ambition poursuivie, plus modeste, ou plus réaliste, comme celle des autres groupes de travail, est de contribuer aux réflexions de la commission du Livre blanc qui va être mise en place prochainement et dont les commissions chargées de la défense du Sénat et de l'Assemblée nationale seront pleinement actrices.

¹ Les coupes budgétaires progressives et l'exponentiel coût des armements ont conduit à des réductions de formats incompatibles avec l'efficacité militaire et de nouvelles conditions de guerre au sein des populations. (Général Desportes - mai 2011)

I. UNE ANALYSE ACTUALISÉE DE L'ÉVOLUTION DU CONTEXTE GÉOSTRATÉGIQUE

Notre commission a publié en décembre dernier un rapport d'information sur les évolutions du contexte stratégique depuis 2008¹. Les analyses faites dans ce rapport demeurent d'actualité.

Le SGDSN a publié début 2012 sa propre analyse² et, en mars, la Délégation aux affaires stratégiques ses « horizons stratégiques » qui tente de dégager les lignes de force de ce que sera l'environnement stratégique de notre pays à l'horizon 2040.

L'élection présidentielle et l'arrivée aux responsabilités du président François Hollande, a modifié le contexte des travaux préparatoires à la revue du Livre blanc en affirmant la volonté du nouveau président de la République non plus d'actualiser le document de 2008, mais d'élaborer un nouveau Livre blanc qui devra être réalisé d'ici la fin de l'année 2012. Une nouvelle loi de programmation militaire, qui en sera la traduction, sera présentée au Parlement en 2013.

Le président de la République a donné deux indications fortes qui encadrent ces travaux :

- Il a confirmé le maintien de la dissuasion nucléaire dans ses deux composantes ;
- Tout en confirmant la pleine participation de la France dans l'OTAN, il a souhaité qu'un audit de notre réintégration soit effectué.

Globalement parlant, l'ensemble de ces analyses confortent les tendances dégagées par le Livre blanc de 2008.

Comme nous l'avait indiqué Hubert Védrine³ la véritable rupture, toujours en devenir, a été celle marquée par la chute du mur de Berlin et sa conséquence majeure : la **fin d'une domination occidentale** de quatre siècles au profit d'un rééquilibrage planétaire avec les pays émergents sur fond de crise économique et financière.

Les conséquences de ce mouvement de fond sont de trois ordres :

- Le leadership des Etats-Unis est fragilisé. Sans pour autant que l'Amérique soit en déclin –sa puissance militaire restera encore longtemps la première– sa position se relativise notamment par rapport à la Chine. Il en résulte une évolution de la posture stratégique américaine qui se traduit par une forme d'usure liée à 10 ans de guerre ininterrompus (pour un temps du moins

¹ Rapport d'information n° 207 (2011-2012) du 16 décembre 2011

² La France face aux évolutions du contexte international et stratégique

³ Rapport n° 207 p. 74 audition de M. Hubert Védrine, le 26 octobre 2011

renoncement aux grandes opérations extérieures) et par un transfert de l'effort militaire américain de la façade Est des Etats-Unis vers le Pacifique. Les Etats-Unis énoncent clairement leurs priorités, définissent une stratégie de « leadership from behind », et demandent à leurs alliés de prendre en main leurs intérêts dans leur zone de responsabilité géographique. L'Europe n'est plus une priorité et l'on peut même se demander si elle demeure un atout stratégique ou un allié crédible. La baisse annoncée du budget militaire conduira, de plus, à un accroissement de la concurrence pour les marchés d'armement entre l'industrie américaine et les autres blocs exportateurs de technologies militaires.

- De son côté, l'Europe, faute d'accord politique sur son avenir, faute de volonté d'union, faute d'esprit de défense, est menacée de déclassement en dépit des atouts qui sont les siens. L'Europe est divisée et donc impuissante. On ne l'imagine pas capable du sursaut nécessaire pour prendre la relève de la protection américaine. Il n'y a pas d'accord sur l'opportunité et la légitimité même du recours à la force, comme on l'a vu en Libye, mais aussi en Afghanistan. La vieille opposition entre Atlantistes et « Européanistes » a laissé la place aux divergences entre une minorité d'activistes (France, Royaume Uni, pays nordiques qui ont la volonté mais de moins en moins les moyens) et une majorité de non-interventionnistes, soit par neutralisme/pacifisme, soit par focalisation sur les relations avec la Russie et la défense territoriale.
- Les grands équilibres géopolitiques se sont déplacés vers l'Est, c'est-à-dire vers l'Asie, et, dans une mesure moindre, vers le Sud. Au monde bipolaire de la guerre froide, puis au monde unipolaire des années 90, succède un monde multipolaire, ou plutôt, comme le souligne l'analyse de la DAS, « un monde oligopolaire structuré autour de pôles régionaux ou fondé sur des alliances pragmatiques à géométrie variable selon les intérêts en jeu ».

L'Europe sera-t-elle l'un de ces pôles ? On peut en douter si l'on prolonge la tendance à l'abandon qui caractérise la majeure partie de ses membres. Elle risque de subir les évolutions du monde sans en être l'un des acteurs majeurs. Cette évolution est une interrogation majeure pour notre pays et pour les choix de notre politique de défense.

Cette fin programmée de la domination occidentale suppose un mouvement de rééquilibrage des pouvoirs, mais aussi des responsabilités, dont la recherche n'est pas sans risques de frictions. Elle a d'ores et déjà une conséquence au niveau des organisations internationales productrices de normes. Celles-ci, qui ont été largement inspirées par les valeurs occidentales, sont aujourd'hui partiellement remises en cause par des mentalités, des modes de pensée, des conceptions du monde et du développement différentes et dont il faut

espérer qu'elles ne deviennent pas antagonistes. L'exemple du concept de responsabilité de protéger, considéré comme le « faux nez » de l'ingérence des anciennes puissances coloniales, en témoigne. Les débats sur les formes et les rythmes de la démocratie constituent une autre illustration de ces évolutions.

Au sein de ce mouvement général, deux « **surprises stratégiques** » sont apparues depuis 2008.

La première est bien évidemment la **crise économique et financière** qui agit comme un révélateur du nouveau monde vers lequel nous nous dirigeons. Cela se traduit principalement par la montée en puissance de la Chine qui est devenue non seulement l'atelier du monde mais aussi son banquier. La stratégie d'influence de ce pays, notamment dans le Pacifique et en Afrique, s'appuie sur sa puissance économique plus que sur sa puissance militaire au demeurant encore limitée (hors nucléaire). Les liens économiques qu'elle tisse, sa politique d'investissements et de prêts en font progressivement un interlocuteur incontournable, y compris au niveau politique. La contrainte économique et financière est un élément fondamental de cette équation. Elle est sans précédent et notre seule certitude est qu'elle est plus contraignante qu'en 2008 et qu'elle le sera plus encore à l'avenir. Nous devons essayer de faire plus, ou mieux, avec moins, ce qui est impossible, surtout dans un contexte où les États-Unis vont demander davantage à leurs alliés.

La seconde est celle des **printemps ou des révolutions arabes** dont l'onde de choc, ou les effets dominos, sont loin d'être achevés. En particulier la déstabilisation du Mali et, plus généralement, du Sahel dans son ensemble, constitue une menace directe sur notre sécurité intérieure et sur celle de l'Europe. De même, il existe de fortes incertitudes sur l'évolution de la situation en Egypte. Or tout le pourtour de la Méditerranée est une zone d'intérêt stratégique pour notre pays comme pour l'Union européenne. Pourtant, face à ces menaces, l'Europe est singulièrement absente.

En définitive, le Livre blanc de 2008 a été élaboré dans un contexte marqué par une certaine fiction, largement inspirée par l'administration Bush, d'un modèle de domination occidentale. Cette perte d'influence se manifeste symboliquement par le retrait d'Irak et l'Afghanistan qui sonne le glas des grandes opérations expéditionnaires de l'Occident. Soit que leur résultat est aléatoire, incertain ou même contestable, soit que nous n'ayons plus les moyens de les assurer.

De plus, le Livre blanc de 2008 a été profondément marqué par les événements du 11 septembre 2001 et par l'idéologie de la lutte contre le terrorisme d'Al Qaïda. Aujourd'hui, en matière de terrorisme, nous faisons face à une menace plus diffuse, dispersée, franchisée et donc à une situation plus complexe et à de nouveaux modes d'action qui supposent des traitements différenciés. Le monde n'est ni plus, ni moins sûr aujourd'hui qu'en 2008, mais la menace s'est diversifiée et la crise systémique entraîne une vaste redistribution des richesses. Le contexte stratégique de 2008 doit donc être repensé dans son cadre comme dans ses moyens mais aussi dans ses Alliances.

La question que nous devons nous poser est de savoir ce que pèse la France dans l'OTAN, dans l'ONU ou dans l'Union européenne. Un audit des résultats de notre participation à l'OTAN va être réalisé.

S'agissant de l'ONU, notre siège au Conseil de sécurité est un produit de l'histoire et un atout de puissance très important qu'il convient de préserver. Le rôle de la France et du Royaume-Uni dans la préparation et l'élaboration des résolutions du Conseil de sécurité témoigne de nos engagements envers le multilatéralisme au service de nos valeurs. Pourtant, l'ONU peine à se réformer et à s'ouvrir aux émergents. Faute d'un élargissement réussi du Conseil, l'ONU risque de perdre son rôle de forum universel des Etats et de creuset de normes internationalement acceptées. L'ONU détient également, à travers son chapitre VII, le monopole de la violence internationale légale puisque, hors autorisation d'action sous chapitre VII, seule la légitime défense permet l'intervention militaire d'un Etat. Notre pays doit continuer à promouvoir une évolution équilibrée qui échange un partage du pouvoir avec l'exercice des responsabilités internationales : des droits et des devoirs de la puissance.

L'Union européenne enfin. Le réengagement de la France dans la promotion du cadre européen était présenté comme la contrepartie de notre retour dans le commandement intégré, lequel nous avait permis de sortir de l'ère du soupçon et de l'idée que la France, au sein de l'OTAN, avait un agenda caché en matière de défense européenne. Le Président de la République, Nicolas Sarkozy, avait donc réinvesti dans la défense européenne, mais nous devons faire le constat que ces engagements n'ont pas été tenus et que, depuis cinq ans, la France a désinvesti le champ de la défense européenne.

II. A QUEL TYPE DE CONFLITS NOS FORCES ARMÉES SERONT ELLES CONFRONTÉES DEMAIN ?

S'agissant des conflits futurs, le XX^e siècle a été le siècle de toutes les ruptures. Il s'oppose en cela au XIX^e siècle qui avait une vision statique, avec des dangers aux frontières physiquement délimitées. On a pu dire qu'aujourd'hui il n'y a plus de menaces à nos frontières, mais qu'il n'y a plus de frontières à nos menaces.

Au XXI^e siècle le danger se situe :

- éventuellement aux frontières,
- mais, surtout, là où nos adversaires potentiels veulent lutter (l'espace avec la menace chinoise ; le cyberspace avec les attaques que nous avons connues etc.)¹,
- sur les lignes de communication comme par exemple la mer de Chine méridionale, les détroits ou les canaux comme Suez ou Panama...),
- sur les ressources comme les terres rares².

Ainsi, la notion de frontière dépend aujourd'hui de l'objet utilisé comme instrument de puissance.

Peut-on dire que nous sommes prêts à ces conflits futurs ? La réponse est négative, nous ne sommes jamais prêts, mais il faut se garder de l'excès consistant à dire que nous menons toujours la guerre d'hier, ce qui est injuste puisque nous connaissons des évolutions permanentes de l'outil de défense. Les conflits de demain sont assez imprévisibles. En fait, nous aurons à faire face à une multiplicité de crise :

- des crises de basse intensité pour lesquelles il suffit de maintenir le savoir-faire dans le cas d'opérations de maintien de la paix ;
- des crises d'intensité plus importante du type de celles que nous connaissons en Afghanistan qui pourraient se reproduire sur d'autres théâtres.

Les conflits du passé comme du futur sont de nature symétrique, dissymétrique ou asymétrique.

Il est aujourd'hui très peu probable que nous fassions face à un **conflit symétrique** avec une puissance du même ordre que la nôtre, ne serait ce que parce que nous disposons de la dissuasion nucléaire et d'une défense conventionnelle très crédible.

Cependant, s'il est peu probable que nous soyons engagés à court terme dans des conflits symétriques, il nous faut prendre en compte les hypothèses de **conflits dissymétriques** dans lesquels nous aurions à faire face à des moyens

¹ Voir le rapport d'information de M. Jean-Marie Bockel sur la cyberdéfense

² Voir le rapport d'information de M. Jacques Blanc sur la sécurité des approvisionnements stratégiques

conventionnels (blindés, artillerie), peut-être de moindre qualité, car d'une technologie plus ancienne, mais en nombre beaucoup plus important face à nous. Qui plus est, ces engagements se situeront dans un environnement complexe, souvent urbain et au cœur des populations. Le réarmement conséquent de nombreux pays de l'arc de crise conforte cette perspective. Par ailleurs, en cas de conflit dissymétrique, il y a de fortes probabilités d'une transformation rapide en conflit asymétrique, l'adversaire s'adaptant immédiatement pour réagir à la supériorité technologique de nos armes.

Les conflits les plus probables sont donc des **conflits asymétriques**, sans que, pour autant, ce type de conflit ne constitue le modèle unique pour le futur. Il nous faut aussi prendre en compte le fait que l'asymétrie est moins celle des modes d'action militaires ou des acteurs (infra-étatiques etc.) que le déséquilibre fondamental des intérêts : nos ennemis, le plus souvent, luttent pour des intérêts vitaux et sont donc en guerre totale.

De ces constatations, unanimement partagées, nous pouvons tirer quelques enseignements :

1. Sans écarter aucune hypothèse, ce que l'on peut affirmer c'est que **la tendance n'est pas à une opération lourde et de longue durée**, mais que le volume global de nos engagements restera stable ;
2. **Les engagements futurs se feront majoritairement en coalition.** L'OTAN restera l'acteur militaire normatif et l'ONU la caution politique.
3. La notion de bataille Clauzewitzienne n'existe plus. Battre l'armée adverse c'est le début de la crise. Tout de suite après on rentre dans l'asymétrie.
4. **Dissymétrique, ou asymétrique, l'adversaire d'aujourd'hui et de demain est d'abord irrégulier** (organisations terroristes, organisations criminelles ou maffieuses qui sont équipées et organisées comme des forces militaires) **sa première force est d'être insaisissable, sa puissance est celle du contournement ;**
5. Le passage du dissymétrique à l'asymétrique implique que **notre force d'intervention doit pouvoir se reconfigurer localement en compétence et en moyens.**
6. Nous ferons face à des adversaires qui sauront recourir à **l'effet égalisateur de certaines technologies** facilement disponibles, notamment dans le domaine des IED, de la guerre informatique.
7. nous aurons besoin de **forces agiles, mobiles et très flexibles.**
8. **La réponse au conflit asymétrique c'est l'approche globale** ce qui suppose, au niveau national, une coordination et un partage interministériels des responsabilités et des financements.

9. Le **renseignement** est primordial. Les **capacités de géo-localisation**, la disposition de **drones** de longue endurance et un processus **d'exploitation de l'information** rapide seront des axes fondamentaux de l'équipement de nos armées.
10. La **communication** et la légitimité des actions auront un impact fort sur l'opinion publique et la conduite des opérations. Elles conditionnent la résilience de la Nation.
11. La notion de contrôle continu du terrain est remise en question par le contexte de l'engagement et le format de nos forces. Notre plus-value c'est la technologie et les capacités à réorienter l'action ainsi que la mobilité. La tentation sera d'avoir une présence au sol moins forte et d'utiliser les capacités de **frappes aériennes à distance** ainsi que **l'action des forces spéciales**. Si ces pistes doivent être creusées, elles ne constituent en aucun cas l'alpha et l'omega du format de nos forces.
12. La nécessité du contrôle du terrain suppose l'articulation de nos forces avec des forces armées locales.
13. Si l'asymétrie est le plus probable, il serait suicidaire, dans les conditions actuelles d'incertitude géopolitique, de se démunir totalement des **moyens permettant d'acquérir la supériorité sur le champ de bataille**. Or les équipements de supériorité sont les plus coûteux, il faut éviter qu'ils soient les cibles privilégiées des coupes budgétaires.

III. UN ÉTAT DES LIEUX PRÉOCCUPANT : LE FORMAT DE NOS ARMÉES EST « JUSTE INSUFFISANT »

La France est dans le monde l'une des puissances militaires qui compte. Les matériels dont elle dispose lui permettent, à quelques exceptions près, de couvrir l'ensemble du spectre. Sa participation aux opérations de maintien de la paix, nos interventions en opérations extérieures, le maillage exceptionnel de nos points d'appui mondiaux avec la présence de nos forces de souveraineté ou de nos forces pré-positionnées, les accords de défense signés avec un grand nombre de pays, nous offrent une capacité d'action et de réaction unique. Le retour d'expérience des conflits dans lesquels notre pays a été engagé récemment (Côte d'Ivoire, Libye) montre que nos armées ont pu et su réagir avec promptitude à l'injonction de notre diplomatie pour la défense de nos intérêts et de nos valeurs.

Pourtant, au-delà de ce bilan flatteur, on peut se demander si nous ne connaissons pas un **syndrome du paraître**, une sorte **d'effet Potemkine**, qui masquerait que notre dispositif est au bord du point de rupture. Un examen attentif de la situation arme par arme montre que le format et les moyens de nos armées sont juste insuffisants.

A. L'ARMÉE DE TERRE

Le rôle et la place de l'armée de terre sont absolument centraux, pour une raison simple, c'est que, dans un conflit, « tout commence à terre, et tout finit à terre ».

« La guerre étant plutôt affaire de contrôle de la population, et ce n'est pas prêt de changer, elle sera donc inévitablement affaire de contrôle des territoires où vivent les populations, zones urbaines en tête, portuaires et aéroportuaires incluses. Il faudra donc nécessairement toujours des troupes sur le terrain - et en nombre suffisant ! - si l'on veut, pour citer Colin Gray, obtenir quelque chose qui ressemble à une victoire décisive. En conséquence, ces troupes au sol resteront au cœur de tout système de forces à venir. »¹

La réforme en cours et la RGPP ont dimensionné notre armée de terre au plus juste.

L'armée de terre « d'emploi »

- 97.000 des 130.000 terriens
- 8 brigades interarmes – 1 brigade des forces spéciales – 1 brigade de renseignement – des moyens de commandement et de soutien logistique associés
- Les forces terrestres c'est aujourd'hui 80 régiments et 88.000 hommes dont près de 20.000 pour l'engagement opérationnel global (forces de présence, forces de souveraineté, OPEX, alerte projetable, territoire national).

¹ Général Irastorza - 5èmes rencontres Terre-Défense 1^{er} mars 2011

L'armée de terre est aujourd'hui au format de celle de Louis XIV. La France dispose du plus petit appareil militaire de l'histoire moderne. Cette taille pose naturellement un problème de masse critique. Le développement des technologies permet-il d'aller dans le sens d'une réduction continue ?

La réduction du format de 50 % depuis la fin de la conscription s'est accompagnée de la réduction du nombre de plates-formes majeures et du nombre d'unités combattantes. Sur la période 2008-2015, l'armée de terre a supprimé près de 21.000 postes et en a transféré 25.000 vers les services interarmées.

Rappelons que l'armée de terre a déjà fait des efforts considérables de réduction de ses matériels. C'est ainsi que nous sommes passés de 11 000 à 7 000 poids-lourds ; de 400 à 254 chars, de 250 à 135 canons, de 600 hélicoptères à 330 en 10 ans. Comme le remarquait le général Irastorza, il y a plus de canons devant les invalides que dans l'armée française !

Le risque c'est d'avoir une armée « échantillonnaire » dotée de quelques capacités dans chacun des secteurs concernés.

Pourtant, aujourd'hui encore, elle reste une armée cohérente et polyvalente, capable de peser dans une coalition et d'honorer ses contrats opérationnels. Elle joue un rôle majeur pour le positionnement international de la France puisque l'armée de Terre fournit invariablement près de 80 % des militaires français engagés en opérations extérieures.

L'armée de terre présente néanmoins des aspects de fragilité :

- Le Livre blanc de 2008 a déterminé un format au plus juste pour répondre au contrat opérationnel qu'il lui est fixé.¹ Or les contraintes budgétaires successives ont depuis rendu difficiles l'exécution et la soutenabilité de certains de ces contrats, notamment dans la durée, ainsi que leur simultanéité.
- Certains domaines de spécialités sont aujourd'hui à un niveau plancher et ne pourront supporter de nouvelles réductions sauf à imposer d'abandonner lesdites capacités. A titre d'exemple, nous ne disposons plus que d'un seul régiment de drones, un seul régiment d'artillerie sol-air, les capacités du génie sont à l'étiage et nous ne disposerons à l'avenir que d'un seul régiment LRU.
- La deuxième contrainte importante qui pèse sur l'armée de Terre concerne le renouvellement de ses matériels. La Loi de Programmation Militaire (LPM) et le plan de relance de l'économie ont permis, depuis 2009, d'accélérer le renouvellement d'une partie des matériels de 3^e génération et de rattraper les retards pris lors de la LPM précédente. La réorganisation initiée en 2008 est cependant inachevée, le renouvellement complet des équipements de l'armée de Terre étant encore en cours.
- Ces retards entraînent la coexistence de matériels anciens, et donc des charges importantes en termes de MCO, et de matériels modernes, mais dont le coût d'acquisition est élevé.

¹ Voir le contrat opérationnel des armées par fonction stratégique en annexe 1

- Dans le contexte budgétaire actuel, la tentation pourrait être forte de jouer sur l'étalement du rythme de renouvellement des équipements de l'armée de terre. Une telle décision impacterait principalement le programme Scorpion.¹ Or il est évident que le fait de disposer d'outils modernes et cohérents détermine la capacité opérationnelle future.
- Le personnel constitue également un élément de fragilité. L'armée de terre, est passée en 2012 sous la barre des 100.000 hommes. Comme le rappelait le CEMA, l'amiral Guillaud, ses effectifs sont ceux de la RATP. Ce format, comme on le voit en Afghanistan, ne permet plus une occupation et une maîtrise du terrain par les troupes au sol sans l'appoint de troupes locales amies.
- La contrainte du nombre et des restructurations a également un effet sur le moral des troupes. Cette remarque, qui vaut pour les trois armes, devrait conduire à laisser du temps aux armées pour digérer les réformes. Or les décisions qui s'annoncent pourraient conduire, au contraire, à demander un effort supplémentaire.

Un des éléments importants qu'il convient de rappeler est le lien qui relie dissuasion nucléaire et dissuasion conventionnelle. La dissuasion est globale et ses deux volets sont non seulement complémentaires mais totalement interdépendants. Le nucléaire militaire est ainsi d'autant plus crédible que son usage reste limité à des scénarii d'emploi très restreints. La dissuasion conventionnelle n'est crédible qu'à la condition d'aligner, en quantité comme en qualité, un arsenal de combat capable de prévenir par son existence même une grande variété de menaces. Il y a, par conséquent, un fin équilibre capacitaire à trouver et une nécessité de faire attention à ne pas sacrifier l'un à l'autre !

Les orientations qui seront arrêtées par la nouveau Livre blanc, et traduits dans la LPM, devront tenir compte de ces fragilités, se garder des effets de mode et s'inscrire dans un impératif majeur : celui de la préservation de la cohérence d'ensemble. Cela est vrai pour les trois armes et plus particulièrement en matière d'équipements, car toute capacité qui est abandonnée est définitivement perdue sauf à accepter des coûts exorbitants et des délais insupportables, pour une remontée en puissance aléatoire. On le voit par exemple dans les difficultés que connaît le Royaume-Uni pour reconstituer une compétence porte-avions. Pour ces affaires longues et couteuses, « prudence est mère de sureté » : tout abandon brutal a –ou aurait– nécessairement un impact sur la cohérence d'ensemble du modèle.

Le format de l'armée de terre résultera nécessairement des ambitions que la France retiendra et du contrat opérationnel qui en résultera. Aujourd'hui, l'armée de terre est au milieu du gué de sa modernisation.

¹ *SCORPION* qui vise à remplacer, entre autres, les engins de la classe 20 tonnes, les plus utilisés en opérations : véhicule blindé multi-rôles (VBMR) à la place des VAB et engin blindé de reconnaissance et de combat en lieu et place des AMX 10RC et ERC 90 Sagaie.

La commission du Livre blanc devra proposer des orientations qui se traduiront ou non par la poursuite de la modernisation des forces terrestres.

Pour mémoire, cet effort s'articule autour de quelques programmes phares :

- L'hélicoptère NH90 ;
- le missile moyenne portée (MMP) pour remplacer le MILAN ;
- le drone SDT – système de drone tactique ;
- le programme CONTACT, véritable « neurone » de SCORPION ;
- et enfin SCORPION, lui-même décliné en une communauté de programmes : les engins de la classe 18-20 tonnes, le blindé multi-rôles (VBMR) successeur du VAB et l'engin blindé de reconnaissance et de combat (EBRC) successeur de l'AMX 10RC; le système d'information SICS pour conduire le combat, internet du champ de bataille.

Deux pistes de travail pourraient être retenues par la commission du Livre blanc pour accompagner l'évolution de notre armée de terre :

La recherche de la supériorité technologique

Cette recherche de la supériorité technologique doit être le gage d'une protection accrue pour le soldat engagé au combat. C'est le concept de « blindage transparent » qui consiste à ne pas s'arrêter à la protection physique proche (Félin) mais à la protection face à un danger plus lointain grâce à l'efficacité des armes, des moyens optroniques et du renseignement de contact ;

Elle doit également permettre, grâce aux moyens de commandement et à une meilleure circulation de l'information, d'agir en temps réflexe (et non différé, comme c'est le cas aujourd'hui). La capacité de réaction, donc d'initiative, facteur indispensable, notamment face à un adversaire léger insaisissable, en sera décuplé ;

Elle doit enfin permettre d'offrir au combattant une plus grande et plus rapide capacité d'adaptation aux contingences spécifiques de l'engagement (terrain, ami, ennemi, météo...).

Une nouvelle façon de « penser » les programmes d'armement.

Développer une meilleure synergie entre les trois acteurs clefs que sont la DGA, les industriels et les états-majors, afin d'aboutir à une meilleure analyse fonctionnelle donc une meilleure compréhension du besoin par tous, une meilleure analyse des valeurs donc une limitation drastique des sur-spécifications et, au final, une gestion plus souple des programmes.

Cette nouvelle façon de travailler doit permettre de dégager des marges de manœuvre en :

- réduisant les coûts dans une démarche globale de rationalisation – dans la conception initiale comme dans le soutien ultérieur – respectant le principe de juste suffisance technologique et de maîtrise des coûts de possession ;
- d'accroître la cohérence. Les systèmes sont développés sous des labels SCORPION ; un architecte industriel unique veille à l'interconnexion et à l'intégration des nouveaux équipements.

B. L'ARMÉE DE L'AIR

Les missions de l'armée de l'air

- Mise en œuvre de 2 Escadrons nucléaires
 - Permanence de la surveillance et du contrôle des approches aériennes du territoire national (notamment Guyane)
 - Capacité de renfort de la Posture Permanente de Sûreté jusqu'à 6 Patrouilles Opérationnelles (+ 4 spécialisées avions lents) et d'armement de 2 ou 3 bulles de protection de défense aérienne
 - Maintien d'un dispositif de prévention à Djibouti et dans le Golfe
 - Contribuer au renseignement du territoire nécessaire aux opérations, à la surveillance du territoire, de ses approches et du milieu aérospatial
 - Assurer, sous la direction du commandement interarmées chargé de l'espace, la surveillance de l'espace extra-atmosphérique.
 - Assumer le commandement d'une composante aérienne d'une force IA
- Flotte homogène de 300 avions polyvalents (Rafale et Mirage 2000D incluant l'aéronavale) → 270 en ligne.
- 4 AWACS / 14 MRTT / 70 A400M

L'armée de l'air est engagée dans une **transformation profonde**. La tenue des objectifs de la RGPP et de la loi de programmation militaire 2009-2014 conduisent à une **contraction de son format** de 25 % avec une réduction de ses effectifs de 15 900 personnes (66 000 à 50 000), une réduction de son aviation de combat de 30 % assortie de la fermeture de 6 escadrons de chasse et la fermeture de 8 bases aériennes¹ en Métropole, ainsi que 4 bases Outre Mer².

¹ Toulouse, Colmar, Reims, Taverny, Brétigny, Cambrai, Metz, Nice

² Dakar, Tahiti, La Réunion, Fort de France

Cette réforme n'est pas aboutie, elle se poursuivra jusqu'en 2014. L'année 2012 représente à ce titre une **année charnière** avec la fermeture de 4 bases (Metz, Cambrai, Nice et Brétigny) assortie du déménagement de nombreuses unités.

Le contrat opérationnel de l'armée de l'air

Dans le cadre d'un conflit majeur, les forces aériennes :

- devront pouvoir projeter, jusqu'à 8 000 km, 70 avions de combat (incluant ceux de l'aéronavale), les avions de soutien opérationnel associés et 2 bases.
- devront également pouvoir projeter, en 5 jours, l'échelon d'urgence d'une force de 1 500 hommes.

L'opération Harmattan, conjuguée avec les autres engagements opérationnels (Posture permanente de sécurité, Etats Baltes, forces en OPEX, forces prépositionnées et forces de présence) ont conduit l'armée de l'air à la limite de son contrat opérationnel. A la suite de cette opération où l'armée de l'air a joué un rôle éminent, elle a dû faire face à la régénération des hommes, du matériel et des munitions.

Malgré des dimensions modestes, notre armée de l'air est aujourd'hui l'une des plus capables du monde, par sa capacité à pouvoir effectuer en autonome ou en tant que nation- cadre l'ensemble du spectre de la puissance aérienne.

Elle fait néanmoins face à des fragilités.

Elle a des déficits capacitaires importants qu'entretient la présente LPM :

- **Pour l'évaluation de situation**, la loi prolonge la composante drone dans la continuité du segment expérimental actuel composé de seulement quatre vecteurs dans l'attente d'une perspective européenne pérenne à l'horizon 2020. Cet outil fait pourtant partie **des capacités à détenir** pour disposer de la permanence de l'évaluation des situations et du traitement dynamique des cibles. Notre commission s'est longuement penchée sur le remplacement des Harfang par une plateforme Héron TP, se prononçant pour un achat sur étagère dans l'attente d'une solution pérenne au niveau européen. Une décision d'arbitrage du ministre est attendue prochainement.
- **Pour la protection des moyens de combat**, l'armée de l'air ne dispose plus de compétences sur le domaine de la suppression des systèmes de défenses sol-air adverses depuis la suppression des systèmes d'armes

MARTEL en 1999. Elle s'appuie pleinement sur les capacités fournies par ses principaux pays partenaires Etats-Unis, Royaume-Uni et Allemagne. Cela étant, le Rafale répond partiellement aux besoins grâce à ces moyens de détection très performants pour identifier les radars sol-air et grâce à des désarmements non dédiés.

- Dans le domaine de la défense antimissile, la menace prise en compte reste celle d'une menace rustique et de faible portée. L'acquisition des capteurs d'alerte avancée essentiels à sa mise en œuvre ne sont prévus qu'à l'horizon 2020.¹

La LPM met sous tensions certaines capacités :

Le renouvellement de la flotte de combat est ralenti avec la réduction, au minimum de rentabilité industrielle, de la montée en puissance de la flotte Rafale (11 Rafale/an air et marine soit environ 7 appareils pour l'armée de l'air). Ce renouvellement est fragilisé avec la prise d'hypothèses fortes sur l'export. Ces perspectives posent des difficultés organiques importantes à l'armée de l'air avec la montée en puissance des escadrons de combat sur le nouvel appareil qui se réalise désormais sur trois années, l'impossibilité d'une gestion harmonisée de la flotte Rafale et des calendriers « infrastructure » en retard par rapport aux ajustements du programme suite aux incertitudes dans le domaine export.

En programmation militaire, le soutien a été également contraint au niveau des dépenses de 2008. Il anticipait une évolution qui s'avère inférieure à celle des coûts réellement constatés sur la première partie de période de programmation. L'entretien programmé des matériels souffre d'une sous-dotation chronique. Le déficit n'a pu être contraint sur la période de la loi qu'aux prix de mesures importantes et d'adaptation des organisations, notamment par le rapprochement à Bordeaux des structures (**SIMMAD** : structure intégrée du maintien en condition opérationnel des matériels aéronautique de défense et **CSFA** : commandement du soutien des forces aériennes).

Le renouvellement des capacités de l'armée de l'air est fragilisé en exécution de la loi de programmation militaire.

En révision de la programmation, l'année 2010 a introduit une véritable rupture, suite à la prise en compte des régulations consécutives de la crise économique et financière européenne. L'actualisation 2010 de la loi de programmation militaire a ainsi décidé le report de 3 ans à 4 ans de la totalité des programmes en cours de définition :

¹ *Rapport d'information n° 733 (2010-2011) de MM. Jacques Gautier, Xavier Pintat et Daniel Reiner, fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense, déposé le 6 juillet 2011 la défense antimissile balistique : bouclier militaire ou défi stratégique ?*

- Le ravitaillement en vol et le programme MRTT. Cet appareil a vocation à remplacer le vieux C135, clé de voûte des missions de dissuasion, de projection de forces et de puissance. Les événements les plus récents démontrent sa grande fragilité.
- La surveillance de l'espace aérien national. Le programme SCCOA prévoit le remplacement des radars de surveillance et de défense aérienne dont le parc est atteint d'obsolescences profondes impactant dès à présent la protection du territoire.
- La mise en cohérence de la flotte de combat. Le M2000D sera l'ossature de la flotte de combat de l'armée de l'air au-delà de 2020, dans le contexte de retrait des flottes les plus anciennes et dans l'attente de la montée en puissance de la flotte Rafale. L'évolution de cette flotte est déterminante pour disposer à l'horizon 2018 dans un format réduit d'une flotte de combat polyvalente et en nombre suffisant.

En gestion 2011-2012, le frein sur les investissements en conséquence des régulations budgétaires prises dans le cadre de gestion de la crise de la dette souveraine reportent le lancement de la contractualisation de programmes sans visibilité sur les échéances :

- Les drones. Un risque de rupture capacitaire pèse sur la composante drone MALE intermédiaire. Le système expérimental Harfang atteint ses limites et la couverture contractuelle de soutien s'arrête en 2013. L'acquisition d'urgence d'une capacité intermédiaire s'impose à court terme ne serait que pour tenir les engagements pris par la France vis-à-vis de l'OTAN dans le cadre du programme AGS.
- Les pods de désignation laser. Ceux-ci doivent être modernisés pour disposer d'un niveau de discrimination des cibles au moins à la hauteur des exigences des coalitions et de l'état de l'art de nos principaux partenaires. Le programme PDL-NG engage la pérennité de la filière optronique aéroportée française.
- L'évolution du Rafale. Le soutien export gèle les évolutions de cet appareil dans l'attente de sa contractualisation. Le standard F3S doit permettre de mettre à disposition des forces aériennes françaises les fonctionnalités en cours de développement missile Météor, du pod de désignation laser ainsi que le renforcement de l'interopérabilité de l'appareil.

Enfin, au cours de cette loi, des retards importants ont été constatés sur des programmes suite à des difficultés industrielles. Les trois années de

retard du programme A400M¹ accentuent le déficit capacitaire dans le domaine clé du transport tactique. En 2012, 8 Transall seront retirés du service en limite de potentiel. La livraison du premier A400M au cours du premier semestre 2013 est sur le chemin critique d'une capacité opérationnelle à atteindre au plus tôt, compte tenu du déficit capacitaire majeur dans cette fonction.

Dans ce contexte, l'armée de l'air est face à **des enjeux capacitaires majeurs**. Il s'agit d'assurer sur le long terme **la cohérence** des capacités dont elle dispose, dans un format en contraction.

Les enjeux portent sur :

- la cohérence de la flotte de combat qui ne pourra être garantie que par la continuité de la montée en puissance de la flotte Rafale et la polyvalence du Mirage 2000D. Cette cohérence doit être construite sur le long terme : 25 années minimum sont nécessaires pour construire un nouveau système de combat aérien. Les TC5 et TC6 du programme Rafale, sont d'ores et déjà nécessaires pour assurer sur la durée la tenue d'un format cohérent tout en procédant aux études nécessaires à la définition et au dimensionnement de la force post Rafale.
- la restauration des capacités de projection de forces et de puissance qui devra être conduite avec la montée en puissance de l'A400M et le renouvellement de la flotte de ravitailleurs.
- l'entretien de la capacité de protection du territoire national nécessitera le renouvellement des radars « haute et basse altitude ».
- la capacité à **disposer des compétences** nécessaires pour entretenir l'outil et accompagner sa modernisation quel que soit son rythme. Cela passe par le maintien d'un entraînement exigeant, aux normes d'activité compatibles du haut niveau de performance exigé des équipages et garantes de la crédibilité opérationnelle des forces et de la sécurité de leur emploi. Cela passe également par l'optimisation de **la ressource humaine dans sa contraction, en tenant compte** des déficits avérés dans les domaines du renseignement et du soutien.
- La disposition de **moyens de soutien efficaces**. **La révision de la loi de programmation militaire offre l'opportunité d'un rééquilibrage des ressources d'investissement et de fonctionnement. Les marges de manœuvre seront faibles, et devront donc être complétées par l'identification d'économies** sur les systèmes en cours d'exploitation. Cela peut passer par l'introduction de processus de rentabilité incitatifs pour l'industrie dans la définition des contrats de soutien ou par l'optimisation du **partage Etat-industrie** au meilleur équilibre économique entre l'industrie souveraine, l'industrie d'Etat (SIAé) ou le

¹ Voir le Rapport d'information A400M : tout simplement le meilleur de MM. Bertrand Auban, Daniel Reiner et Jacques Gautier n°627 (2011-2012)

développement de partenariats, tels que ceux entrepris avec le pôle aéronautique de Bordeaux. Cela peut l'être également par la mise en place de processus innovants, à l'instar de l'initiative sur la formation des pilotes de chasse. Dans le prolongement de l'externalisation menée à Cognac, une concentration et une modernisation des moyens consacrés à la formation des pilotes de chasse permettra de dégager dès 2016 des économies d'échelle, tout en dynamisant le cursus pédagogique et en l'adaptant aux technologies utilisées sur les avions de combat.

- le **développement de la capacité d'adaptation de l'outil aux règles d'interopérabilité** avec nos principaux partenaires et aux règlements civils de circulation aérienne et d'environnement. Avec l'OTAN, l'interopérabilité se joue sur trois volets : les équipements, les procédures et les organisations, nécessitant une mise à jour constante. Avec le milieu civil, le programme ciel unique impactera la défense imposant l'intégration au bon niveau des armées européennes dans les discussions en cours et l'évolution des équipements aux futures exigences de gestion des trajectoires, des communications et du contrôle aérien.
- le **tissu industriel français**. Les capacités de l'armée de l'air s'appuient sur une industrie souveraine¹ et à forte plus-value technologique. Le secteur de l'aéronautique civile et militaire est concentré en France autour de quelques constructeurs d'avions et d'équipementiers du premier et second cercles tels que décrits par le Livre blanc. La France est le premier pays aéronautique européen². Elle développe les technologies classées critiques pour l'industrie française (8 parmi les 11 du domaine du transport selon le classement du ministère de l'industrie). L'aéronautique militaire représente environ 30 % de cette activité, impliquant 117 sociétés majeures, ce qui représente 8 Md€ de chiffre d'affaires annuel. Ces entreprises³ sont la garantie de pouvoir remplir nos missions avec un temps et un niveau d'adaptation capacitaire à la hauteur des enjeux opérationnels.
- la prise de **compétences** dans les nouveaux espaces de conflictualité. Le plus immédiat est la cyberdéfense⁴ de façon à assurer une protection des systèmes d'information opérationnels de l'armée de l'air. Dans le domaine spatial, les activités vont croissantes, que ce soit dans le domaine civil ou militaire. Parallèlement les menaces visant nos intérêts sont en pleine expansion, rendant indispensable le besoin d'en connaître. Il est donc impératif de se doter des outils permettant d'assurer la veille, la

¹ Voir le rapport d'information n° 634 (2011-2012) *Les capacités industrielles militaires critiques de MM. Daniel Reiner et Yves Pozzo di Borgo*

² Avec, en 2011, 162.000 emplois directs dans l'industrie (+10 000 emplois intérimaires et +4 500 jeunes en contrat d'alternance) et un chiffre d'affaires à 38 Md€ dont 75 % tournés à l'export.

³ Parmi les sociétés de premier rang se distinguent Dassault aviation (30% défense, CA 3,3 Md€, 11.472 emplois), SAFRAN (80% aéronautique, 10.76Md€, 54 300emplois), THALES (45% défense, CA 13Md€, 68000 emplois) et MBDA (100 % défense, CA 2.8 Md€, 4 600 emplois/10 000 en France), CASSIDIAN (CA 442 M€, 1932 emplois).

⁴ Voir le rapport d'information n° 681 (2011-2012) de M. Jean-Marie Bockel

trajectographie et la caractérisation des objets sur les orbites d'intérêt militaire.

Votre commission rappelle que, pour l'armée de l'air comme pour les autres armées, la cohérence de l'outil est l'enjeu de cette nouvelle construction. Elle fait le statut de l'arme aérienne française. Cette constatation pose clairement la question des conséquences qu'auraient des abandons capacitaires. L'une des pistes, sur lesquelles le présent rapport reviendra est celle de la révision des contrats opérationnels, et notamment celui de l'intervention qui est probablement le plus dimensionnant sur les formats des trois armées. Il a donc une influence forte sur les plans d'équipement et sur leur fonctionnement. Sa révision dépendant bien évidemment du niveau d'ambition que nous retiendrons pour la France dans le règlement des crises internationales et la préservation d'un tissu industriel souverain.

C. LA MARINE

Notre commission a confié à nos collègues Jeanny Lorgeoux et André Trillard le soin de traiter de manière exhaustive de la problématique de la maritimisation. Le présent rapport se concentre en complément sur la question du format et de l'avenir de la Marine.

Le contrat opérationnel de la marine

- Dissuasion : au moins un SNLE à la mer en permanence et les moyens de sureté assurant sa liberté d'action (quatre frégates anti sous-marines et deux SNLA ;
- La participation au dispositif permanent de surveillance et de contrôle des approches maritimes ;
- Les forces navales contribuent également à la résolution d'une crise par le déploiement du groupe aéronaval et participent aux missions d'intervention et de présence dans le monde.
- Elles apportent aussi leur contribution au recueil du renseignement.

Pour répondre à ses missions les principaux équipements de la marine sont les suivants ¹:

- un porte-avions et son groupe aérien
- quatre bâtiments amphibies dont trois BPC
- 4 SNLE
- 6 SNA
- 18 frégates dont six de surveillance
- 18 patrouilleurs
- l'aéronautique navale
- les pétroliers ravitailleurs et autres bâtiments

¹ Pour le descriptif exhaustif des moyens de la marine, voir le rapport d'information n° 674 (2011-2012) de MM. Jeanny Lorgeoux et André Trillard sur la maritimisation.

Le retour d'expérience des principales opérations menées depuis 2006 montre que nous disposons d'une marine performante, au plus haut niveau, « juste suffisant » pour reprendre les termes de l'amiral Rogel, chef d'état major de la marine :

- évacuation de 15 000 ressortissants au Liban
- Afghanistan : opération Agapante
- lutte contre la piraterie (Atalanta), opération de moyenne intensité et qui demande beaucoup de moyens. La surface à contrôler est équivalente à quatre fois la superficie du territoire français et, pour ce faire, la marine déploie six bâtiments auxquels s'ajoutent quatre bâtiments dans le cadre de l'opération Océan Shield. Or on considère qu'un bâtiment contrôle à peu près la superficie d'un département français
- Opération Corymbe dans le golfe de Guinée qui dure depuis le début des années 90 ;
- Sahel : action de commando et utilisation des avions de patrouille maritime ;
- Côte d'Ivoire, opération Licorne, qui s'inscrit dans la durée puisque l'opération a duré plus de six mois. Les bâtiments amphibies étaient le seul moyen d'apporter des renforts et du support logistique sauf à élever le niveau de la crise.
- Libye : opération Harmattan. L'ensemble des moyens venait de la mer. Cette opération a vu l'engagement de toutes les composantes de la marine, 29 bâtiments s'y sont succédé dont le porte-avions Charles de Gaulle, un SNA et les avions de patrouille pour le renseignement.

Ces opérations montrent que le choix fait depuis une cinquantaine d'années de disposer d'une marine hauturière est parfaitement pertinent.

À ces opérations il faut ajouter d'autres missions assurées dans le cadre des fonctions stratégiques du Livre blanc comme la dissuasion ou la fonction connaissance anticipation par la mer, notamment en Méditerranée.

De plus, la marine est très impliquée dans l'action de l'État en mer sous l'autorité du Secrétaire général de la mer : surveillance des pêches (plus de 4 400 contrôles), sauvegarde de la sûreté maritime, contrôle de l'immigration illégale, lutte contre la drogue etc. A titre d'exemple, 10 tonnes de cocaïne ont été saisies en 2011. La Marine assure également le contrôle du trafic maritime, par exemple en Manche, et, enfin, participe à la lutte contre la pollution.

Aux OPEX, aux fonctions stratégiques permanentes et à l'action de l'État en mer s'ajoutent enfin deux fonctions : le socle organique, c'est-à-dire la mission d'entraînement des forces qui correspond à 25 ou 30 % de l'activité selon le type de bâtiment, et le soutien à l'exportation qui comporte également une forte implication dans la formation.

L'énumération de ces fonctions, des opérations et des responsabilités montre à l'évidence que leur multiplication place la marine devant une quadrature du cercle. Cette problématique du seuil et de l'adéquation entre les moyens, en matériel et en hommes, et les missions est du reste la même que pour les autres armées.

Votre commission pense que **nous sommes proches d'une rupture.** Sous l'effet de la réforme et de la RGPP, la marine s'est rationalisée. 19 bâtiments ont été retirés du service actif entre 2009 et 2012 dont 15 n'ont pas été remplacés. Le format du Livre blanc de disposer de 18 FREMM a été réduit à 11 en loi de programmation militaire. Enfin, disposer de deux porte-avions n'est plus envisageable. Les effectifs de nos marins sont aujourd'hui de 35.000 hommes et femmes après une déflation qui a porté sur 6 000 personnels depuis 2008.

Comme l'armée de terre et l'armée de l'air, la Marine fait face à un certain nombre de fragilités :

- La multiplication des missions et la contraction du nombre des plateformes ont conduit à rechercher des **bâtiments polyvalents**. La polyvalence est un choix entre la capacité et la qualité qui permet de voir le format se réduire sans remettre en cause la capacité à assurer les missions. Ce choix de la polyvalence se retrouve dans les programmes de frégates multi missions ou dans les bâtiments B2M destinés à l'outre-mer. Les limites de la polyvalence se trouvent lorsque l'on a dépassé un certain seuil puisque les bâtiments n'ont pas le don d'ubiquité. Pour contrôler cet espace de 365 millions de kilomètres carrés, nous disposons de 35 bâtiments hauturiers, soit un bâtiment pour 10 millions de kilomètres carrés. Il faut prendre conscience du temps nécessaire pour se déplacer. Diminuer le nombre des bâtiments c'est prendre le risque de ne pas pouvoir disposer d'une plate-forme utile à un endroit quand on en a besoin ailleurs.
- **Notre marine fait également face au vieillissement des unités.** La durée de vie moyenne d'un bâtiment est de 30 ans alors que beaucoup ont plus de 25 ans (frégates, SNA, patrouilleurs). Les renouvellements à venir s'inscrivent dans des conditions financières difficiles.
- **Votre commission est particulièrement préoccupée par les capacités mises à disposition pour l'Outre mer.** Les enjeux du retrait inéluctable des P400, leur remplacement intermédiaire par des B2M, et l'arrivée à terme du programme BATSIMAR, nous placent devant un risque de trou capacitaire à un moment où, comme le montre le rapport sur la maritimisation, la préservation de nos intérêts outre mer revêt une importance particulière pour l'avenir. La confirmation des programmes B2M et BATSIMAR doit être faite faute de quoi tout retard sur les programmes aura des conséquences sur les réductions de capacités temporaires.

- **Une autre fragilité est relative au personnel** qui va évoluer dans sa nature. Nous passons à des bâtiments faiblement armés en équipage (FREMM du type d'Aquitaine avec un équipage de 80 personnes). Cette division par trois des équipages est un défi considérable. Elle conduit à disposer de personnels surqualifiés et surentraînés, ce qui pose à l'usage une question pour la résilience à la mer de ces bâtiments. Saura-t-on par exemple basculer d'une mission à l'autre pour les frégates avec un équipage restreint ?
- En matière de formation, c'est-à-dire de jours de mer non productifs, le maximum a été fait en mettant à profit toute heure de mer.
- De plus, la Marine a des personnels très spécialisés à gérer, ce qui implique que sa capacité à faire des économies sur le titre II est extrêmement limitée.
- Le format est mis à mal par les réductions temporaires de capacités pour des raisons financières (frégates, SNA, patrouilleurs, notamment à l'outre-mer etc.). Aujourd'hui, la marine ne peut répondre à toutes les sollicitations opérationnelles. À titre d'exemple, lors de l'opération Harmattan, l'Etat major a dû supprimer un certain nombre de missions, par exemple, en Méditerranée, de lutte contre la drogue.
- Chaque année, nous constatons des différences entre le nombre de jours en mer programmé et la réalité, de l'ordre de moins de 10 %, soit 90 jours. Nous n'avons plus le nombre de jours en mer suffisant.
- Un autre effet négatif est la baisse du rapport rémunération/charge de travail. Désormais, l'attractivité du secteur privé constitue un risque sérieux de transfert des personnels les plus compétitifs.
- La contrainte financière conduit également à faire des impasses sur les rechanges, les équipements à la mer. Le manque de ces redondances est pourtant indispensable pour durer à la mer.
- La réduction des budgets a également un impact sur la préservation des savoir-faire sensibles. C'est l'image du tas de sable : à force de gratter à la base, quand on enlève une nouvelle quantité, c'est le haut qui s'affaisse. Or, le haut du tas de sable c'est la projection de puissance, les commandos, les sous-marins etc... L'exemple du Royaume-Uni nous montre que quand on perd ce savoir-faire il faut des années pour s'en remettre.
- Le MCO de la Marine a été mis sous très forte contrainte puisqu'on demande des économies de 400 millions d'euros sur cinq ans, ce qui risque d'aboutir à de grandes difficultés.

*

* *

Quelles premières conclusions pouvons-nous tirer de cet état de lieux de nos forces armées ?

Le premier élément est de constater que la puissance militaire des Occidentaux, et de la France en particulier, reste inégalée. Nous le devons à la pertinence des choix qui ont été faits depuis plus de cinquante ans pour bâtir notre armée. Nous le devons aussi aux hommes et aux femmes qui constituent le cœur de nos forces armées. Aujourd'hui, les Occidentaux sont presque les seuls à être capables de projections de force et de puissance significatives. Nos personnels militaires sont en général les mieux entraînés et, ces temps-ci, sans doute également les plus aguerris. Nous conservons une réelle avance technologique.

La seconde conclusion est que la France dispose de forces armées modernes, professionnelles et compétitives en dépit de certaines difficultés capacitaires clairement identifiées. Le RETEX des opérations récentes a montré le haut degré d'interaction et d'intégration de nos forces au sein d'opérations combinées.

Sachant que des forces armées performantes se construisent dans la durée, le maintien du niveau d'excellence atteint suppose que nos armées disposent des ressources humaines et financières nécessaires. Ce sera bien évidemment l'objet de la loi de programmation militaire qui sera élaborée et soumise au Parlement en 2013.

Troisième conclusion : ce bilan positif est fragile, surtout dans un contexte de guerres asymétriques où l'adversaire est capable de contourner notre puissance et d'utiliser les mêmes techniques dont l'accès et l'utilisation se banalisent. Le bilan des guerres menées en Irak et en Afghanistan montre à l'évidence les limites de la puissance et l'**inadaptation partielle** de nos modes d'action militaire. La plus forte coalition militaire de tous les temps, représentant à la fois les 2/3 des PIB mondiaux et les 2/3 des dépenses de défense dans le monde, n'est parvenue, dans la difficulté, qu'à des résultats tactiques ambigus face à quelques milliers d'insurgés alors même que le différentiel technologique est immense entre les adversaires.

Quatrième remarque : nous constatons également l'**insuffisance de nos outils civils** d'intervention. Cette dernière carence est d'autant plus importante quand on sait que la victoire tactique que nous permet la supériorité technique est sans lendemain s'il n'y a pas une stratégie globale qui permet le succès stratégique et politique.

Nos forces armées ont été construites pour être projetées et pour s'assurer une logique d'influence au sein d'une coalition. Ces caractéristiques conviennent-elles aux guerres de demain ? Nous avons une « **armée de poche** » - **de haute qualité mais vulnérable** aux effets de rattrapage dus à la crise comme aux évolutions technologiques défavorables.

IV. LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE

1. La défense dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes identifie la mission Défense comme l'une de celles pour lesquelles il existe des **risques de dépassement significatifs qui requièrent une vigilance accrue.**

CP (M€)	Crédits ouverts		Risque	
	LFI 20 12	LFR mars 2012	hypothèse basse	hypothèse haute
	38001	-322	+ 500	+ 600

Source : Cour des comptes

« La LFI pour 2012 a ouvert sur la mission Défense 39,96 Md€ en AE et 38,00 Md€ en CP, ce qui marquait déjà un décrochage par rapport à la trajectoire de la loi de programmation militaire (LPM) de 1,79 Md€, décrochage qui s'est accentué après les annulations de la LFR à hauteur de 322 M€.

Au titre de l'exécution 2012, le risque de dépassement est évalué par la Cour entre 500 et 600 M€ environ.

Les **insuffisances de gestion** identifiées portent sur les **opérations extérieures** (OPEX), à hauteur de 230 M€ environ (hors titre 2), et sur la **masse salariale hors OPEX** pour un montant estimé à 200 M€ environ (hors CAS Pensions). Sur ce dernier point, un pilotage fin dans le cadre de l'arrêté de contingentement des avancements, publié en début d'année, devrait permettre une meilleure maîtrise du GVT, qui constitue la cause principale de dérapage, et d'en réduire ainsi l'ampleur.

Les actions d'ores et déjà engagées sur le fonctionnement courant et l'identification de pistes possibles d'économies (amélioration de la gestion du service de santé des armées, réduction des dépenses du fonds de restructuration de la défense...) permettent d'envisager une bonne maîtrise de ces dépenses en 2012, en dépit d'un aléa de 100 M€ au titre des dépenses de carburant. Une insuffisance au titre des infrastructures a été identifiée à hauteur de 70 M€.

Deux points de vigilance complémentaires ont été identifiés sur la mission.

Il s'agit tout d'abord du **financement des opérations de retrait des forces combattantes d'Afghanistan**, qui devrait concerner les budgets 2013 et 2014, pour lesquels la Cour n'a pas obtenu de chiffrage à ce stade.

Un second point de vigilance concerne les **tensions prévisibles sur les restes à payer des programmes d'équipement militaire**. Le ministère de la Défense devra, en effet, faire face à un important échéancier de crédits de paiements en 2012 à raison des **engagements** pris dans le passé pour l'équipement des forces qui s'élevaient à **45,18 Md€ à la fin de l'année 2011**. Les échéances pour 2012 s'établissent à 13,46 Md€ et nécessiteront, comme prévu, un recours aux ressources exceptionnelles du CAS *Gestion et valorisation du spectre hertzien* dans la limite de 1,1 Md€.

Le ministère de la défense doit accomplir en priorité d'importants efforts pour réduire ses dépenses de fonctionnement et celles de ses dépenses d'investissement non directement liées à la capacité opérationnelle des armées, autrement dit ses charges indirectes.

Si ces efforts ne suffisaient pas, la réflexion à venir dans le cadre du nouveau Livre blanc sur la défense sera l'occasion de reconsidérer certains éléments du programme d'investissement voire, en dernier ressort, de réduire les objectifs opérationnels confiés aux armées pour les adapter aux contraintes des finances publiques. »

2. Le trou de la LPM

La Cour des comptes a présenté le 12 juillet 2012 son rapport sur l'exécution de la LPM pour les années 2009 à 2014¹. Ce rapport corrobore totalement les analyses faites ci-dessus par votre commission.

La LPM avait prévu un total de dépense cumulé de 180 milliards d'euros pour les années 2009-2014, et de 377 milliards d'euros jusqu'en 2020. Pour atteindre cet objectif le gouvernement avait privilégié la défense, en contrepartie d'une restructuration majeure, en retenant une prévision d'évolution des dépenses au même rythme que l'inflation jusqu'en 2011 (le 0 volume), et une progression de 1% supérieure à l'inflation à compter de 2012. Cette situation dérogatoire n'a pu être tenue en raison de la crise des finances publiques.

Le tableau de l'exécution budgétaire de 2009-2011, établi par la Cour des comptes, montre un écart de 1,89 milliard d'euros à la fin de l'exercice 2011. La Cour constate que « l'utilisation de reports de crédits, les crédits complémentaires alloués par les lois de finances rectificatives et une inflation moins forte que prévue n'ont donc pas suffi à compenser les effets liés aux retards de perception des recettes exceptionnelles et aux arbitrages la loi de programmation des finances publiques de 2011 -- 2013. »

¹ bilan à mi-parcours de la loi de programmation militaire -- rapport thématique -- Cour des comptes juillet 2012. <http://www.ccomptes.fr/index.php/Publications/Publications/Le-bilan-a-mi-parcours-de-la-loi-de-programmation-militaire>

Exécution budgétaire 2009-2011 de la loi de programmation militaire

Crédits de paiement	(en milliards d'euros courants)	2009	2010	2011	Total 2009-2011
Ressources de la loi de programmation militaire (1)	Crédits budgétaires	29,82	30,35	30,94	91,11
	Recettes exceptionnelles	1,64	1,26	0,57	3,47
	Plan de relance de l'économie	0,99	0,77		1,76
	Total des ressources prévues	32,45	32,38	31,51	96,34
Exécution budgétaire sur le même périmètre (2)	Crédits budgétaires	31,43	30,27	30,01	91,71
	Recettes exceptionnelles	0,56	0,2	0,22	0,98
	Plan de relance de l'économie	0,99	0,77	0	1,76
	Total des dépenses exécutées	32,98	31,24	30,23	94,45
Ecart (2)-(1)	Crédits budgétaires	1,61	-0,08	-0,93	0,6
	Recettes exceptionnelles	-1,08	-1,06	-0,35	-2,49
	Plan de relance de l'économie	0	0	0	0
	Total des écarts	0,53	-1,14	-1,28	-1,89
Ecart en pourcentage					-2%

(1) Chiffres de l'article 3 de la loi de programmation militaire mis en euros courants avec les taux d'inflation réels soit 0,1 % en 2009, 1,5 % en 2010 et 2,1 % en 2011.

Source : secrétariat général pour l'administration du ministère de la défense

Par rapport à la trajectoire définie dans la loi du 31 juillet 2009, le gouvernement précédent avait déjà infléchi à la baisse les moyens affectés à la défense. Si la LPM a été globalement respectée jusqu'en 2011, l'annulation de 3,7 milliards d'euros de crédits a marqué un tournant qui ne fait que s'accroître aujourd'hui.

Les arbitrages rendus lors des votes de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour la période 2011-2013, de la loi de finances initiales pour 2012 et de la loi de finances rectificative de février 2012 montrent que l'écart pourrait atteindre au moins 4,10 milliards à la fin 2013, du seul fait des décisions déjà prises. De façon plus globale, le maintien d'une trajectoire de stabilisation budgétaire en euros constants crée un écart de l'ordre de 15 milliards à l'horizon 2020 par rapport aux ambitions du Livre blanc, tandis que le passage à une trajectoire de stabilisation en euros courants porterait cet écart à environ 30 milliards d'euros.

Evolution de la trajectoire sur la période allant de 2011 à 2013

Crédits de paiement	(en milliards d'euros courants)	2009 et 2010	2011	2012	2013	TOTAL 2009-2013
Ressources de la loi de programmation militaire	Crédits budgétaires	60.17	30,94	32,14	33.08	156,33
	Recettes exceptionnelles	2,9	0,57	0,22	0,11	3,80
	Plan de relance de l'économie	1,76				1,76
	Total des ressources prévues	64,83	31.51	32,36	33.19	161.89
Ressources révisées à la baisse par le triennal 2011-2013	Crédits budgétaires	61,7	30,16	30,52	31.02	153,4
	Recettes exceptionnelles	0.76	1,02	1,17	1,07	4,02
	Plan de relance de l'économie	1,76				1,76
	Total des ressources prévues	64,22	31,18	31,69	32,09	159,18
Exécution budgétaire (loi de finances initiale pour 2012, triennal pour 20 13)	Crédits budgétaires	61,7	30,01	30,03	31.02	152,76
	Recettes exceptionnelles	0.76	0,22	1,22	1,07	3,27
	Plan de relance de l'économie	1,76	0	0	0	1,76
	Total des dépenses exécutées	64,22	30,23	31,25	32,09	157,79
Ecart	Crédits budgétaires	1,53	-0.93	-2,11	-2.06	-2,7
	Recettes exceptionnelles	-2.14	-0,35	1	0,96	-0,53
	Plan de relance de l'économie	0	0	0	0	0
	Total des écarts	-0,61	-1,28	-1,12	-1,10	-4,10

Source : secrétariat général pour l'Administration du ministère de la défense

Au-delà de ce constat purement comptable, la Cour des comptes dresse le **bilan capacitaire de la loi de programmation militaire**.

Tout en soulignant que d'incontestables succès ont été tenus au cours des dernières opérations extérieures et que de nombreux équipements modernes ont pu être livrés aux armées, le premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, a indiqué que les contrats opérationnels, tels que définis dans le Livre blanc, ne pourront pas être entièrement remplis. En effet, certaines priorités du Livre blanc n'ont pas été respectées :

- la capacité de mobilité stratégique et tactique de l'armée de l'air n'a pas pu être renforcée comme prévu ;
- la loi de programmation militaire n'a pas donné à la marine les moyens de déployer en permanence un groupe aéronaval ;

- la modernisation des capacités de frappe dans la profondeur de l'armée de terre et le programme Scorpion ont été reportés ;
- la priorité du Livre blanc sur la fonction « connaissance anticipation » n'a pas été totalement mise en œuvre ;
- la réorganisation du dispositif pré-positionné en Afrique n'est pas achevée ;
- des contraintes liées au développement économique et territorial pèsent toujours sur les choix effectués.

Dans son rapport, la Cour des comptes indique, qu'en dépit des succès importants remportés en Côte d'Ivoire et en Libye, les contrats opérationnels ne peuvent être tenus dans toutes leurs exigences en permanence.

Enfin, la Cour a également relevé que la disponibilité du matériel et l'entraînement des forces étaient insuffisants. Les arbitrages effectués ont conduit trop souvent à sacrifier les dépenses d'entraînement des forces et de maintien en condition opérationnelle du matériel.

Il s'agit donc, crise économique et financière oblige, d'une rupture des ambitions politique de notre pays avec les conséquences que cela implique sur les capacités de nos armées.

D'ores et déjà, nous ne disposons plus des moyens financiers pour respecter les dispositions de la LPM. La question qui se pose est donc de savoir si, comme le dit la Cour des comptes dans son audit des finances publiques, nous allons devoir réduire nos ambitions pour nous adapter aux contraintes financières ou si nous allons pouvoir dégager des marges de manœuvre.

*

* *

La Cour des comptes pose ainsi clairement la problématique des moyens affectés à la Défense qui devra être tranchée dans le futur Livre blanc et concrétisée dans la LPM.

Votre commission fait observer que les contraintes des finances publiques sont l'un des éléments de la décision. Elle n'a cessé de souligner que le redressement des comptes publics était une question d'indépendance nationale. Toutefois, la nécessité de disposer d'un outil militaire qui préserve nos capacités d'action nationales et internationales dépend principalement du niveau d'ambition que nous fixons pour notre pays. Le présent rapport envisage ci-après un certain nombre de pistes qui permettraient de dégager des marges de manœuvre.

V. QUELLES MARGES DE MANŒUVRE ?

La Commission du Livre blanc va se trouver devant des choix extrêmement importants puisque, comme le souligne la Cour des comptes, les marges de manœuvre pour les prochaines années sont limitées car de nombreux engagements fermes ont été pris, qui rigidifient considérablement la dépense.

Commandes fermes passées sur les grands contrats d'armement

Programme	Volume cible	dont commandes fermes
Avion A 400 M	50	50
Avion Rafale	286	180
Sous-marins Barracuda	6	3
Frégate FREMM	11	11
Missile Aster (FSAF;	575	535
Missile de croisière naval	200	200
Hélicoptère NH 90	160	61
Hélicoptère Tigre	80	80
Equipement FELIN	22 588	22 588
Blindé VBCI	630	630

Source : direction générale de l'armement

En effet, le Premier président de la Cour des comptes constate que « la décision de réduire la croissance des dépenses par rapport aux prévisions a conduit à repousser au-delà de 2013 la livraison de certains matériels. Dans le cadre de la mise en place de la loi de programmation en 2009 et de l'importante réduction du format des armées qu'elle imposait, le ministère a été conduit à renégocier les principaux contrats d'équipement en cours. En contrepartie des réductions qu'il a obtenues, le ministère a passé principalement des commandes fermes. **À la fin de l'année 2011, les crédits qui seront nécessaires pour couvrir les engagements pris s'élèvent à 45,2 milliards d'euros.** Les années les plus concernées sont, en 2012 et 2013, et, dans une moindre mesure, 2014 et 2015. En conséquence, les dépenses de défense seront de plus en plus rigides. »

Pour traduire les choix opérationnels qui figureront dans la prochaine loi de programmation, quatre options sont possibles, dont la Cour met en évidence les limites.

La première est la renégociation des contrats d'armement. La Cour relève que les marges de manœuvre relatives à ces contrats ont, pour l'essentiel, déjà été consommées à l'occasion de la renégociation de 2009. La réduction des volumes commandés a d'ores et déjà conduit à un fort renchérissement du coût unitaire des programmes, rendant cette **opération peu rentable d'un point de vue financier**. Au total, les négociations de 2009 ont porté sur 6,9 Md€

d'annulations dont a résulté 2,9 Md€ d'économies effectivement réalisées pour l'État, pour une forte diminution du volume des matériels livrés.

Ces renégociations ont également porté sur un **report des livraisons** qui entraînera des échéances supérieures à 10 Md€ par an entre 2016 et 2020. Cette bosse budgétaire est à mettre en regard des échéances pour les années 2012 à 2014, comprises entre 7 et 8 Md€.

Si de nouvelles négociations en vue de réduire les commandes étaient engagées, elles pourraient être encore moins rentables du point de vue financier.

La deuxième option ouverte est la mise en œuvre d'achats dits « sur étagère », c'est-à-dire acheter des matériels déjà existants chez un industriel ou dans une armée étrangère. Les coûts peuvent être moins élevés par rapport aux programmes sur mesure, ce qui justifie que cette solution soit étudiée. Néanmoins, elle ne devrait concerner que les équipements non stratégiques. Elle aurait des conséquences sur l'industrie et sur l'emploi qui ne peuvent être négligées.

Une troisième option est la recherche d'économies via une plus grande mutualisation européenne, notamment dans le domaine de l'armement. Ses résultats sont cependant incertains et les effets éventuels ne se feront sentir qu'à long terme.

Enfin, une dernière option est une **évolution du format des armées**. Une telle décision présente des contraintes en matière de ressources humaines, compte tenu de la restructuration mise en œuvre, qui se traduit par une suppression de 54 000 emplois entre 2009 et 2015.

La commission du Livre blanc va donc être confrontée à une véritable quadrature du cercle. Pour sa part, le groupe de travail de votre commission a envisagé neuf pistes permettant de rechercher des marges de manœuvre dont certaines recourent celles envisagées par la Cour des comptes.

1. Le nucléaire

Le candidat François Hollande a fait part de ses orientations en matière de défense dans son discours du 11 mars 2012 à Paris. Cette prise de position, confirmée depuis son élection, revient à sanctuariser le nucléaire de défense :

« D'ores et déjà, je veux réaffirmer deux orientations. La première, c'est la **consolidation de notre dissuasion nucléaire**. Elle est indissociable de notre sécurité et de notre statut international. Elle est, selon la formule, trop souvent employée mais juste, « l'assurance-vie » de notre pays, notamment face à la menace de la prolifération. Elle est dédiée à la défense de nos intérêts vitaux. Donc elle sanctuarise le territoire. Elle est l'arme de l'autonomie de nos choix. Dissuasion, siège permanent au Conseil de sécurité et capacité crédible de nous engager dans les crises : voilà l'articulation qui nous permet de parler fort et d'exprimer notre point de vue dans le concert des nations.

Je me suis rendu, il y a quelques semaines, à l'Île Longue pour marquer cet engagement mais dire aussi combien je regarde avec respect les sentinelles et les garants de la sécurité suprême de notre Nation, ceux qui nous permettent, sans que nous le sachions tous, d'être toujours protégés. Le contexte international n'autorise aucune faiblesse. Nous ne devons en aucune façon baisser la garde. Notre effort pour la paix dans le monde, pour le désarmement et pour la construction européenne va de pair avec notre volonté de préserver les intérêts vitaux de notre Nation. Je ne transigerai donc en rien ni n'abandonnerai aucune de nos prérogatives en ce domaine. Nous **conservons donc les deux composantes, aérienne et sous-marine, de notre dissuasion.** »

La seconde orientation du futur président a été l'engagement d'assurer un niveau crédible de l'effort de défense de notre pays et à faire en sorte que la défense ne soit pas une « variable d'ajustement ».

Ces deux lignes directrices ont été constamment réaffirmées et, en dernier lieu, lors des interventions du Président de la République, les 13 et 14 juillet 2012, ainsi que du ministre de la Défense, M. Jean-Yves Le Drian.

Sur la question spécifique du nucléaire, notre commission a publié un rapport d'information sur l'avenir des forces nucléaires sous la coprésidence de Didier Boulaud et de Xavier Pintat.¹ Les sénateurs membres du groupe de travail ont voulu poser le débat en des termes objectifs : combien cela coûte, pour quelle utilité militaire, quelle signification politique et quelles retombées économiques ? Quand devons nous prendre les décisions pour réinvestir – sur quoi porteront-elles et quels en seront les coûts ?

Il est évident que la question ne pouvait être éludée, avec un secteur nucléaire militaire représentant 20 % des crédits d'investissement, plus de 20 % des crédits de R&D et 10 % du budget global de la Défense. De plus, au-delà de cette approche budgétaire, **la question de l'adéquation de notre défense nucléaire à la menace réelle et de notre doctrine d'emploi doit être précisée.**

Le présent rapport renvoie donc à ce rapport d'information.

2. Les normes

La question de notre autonomie par rapport aux normes doit être posée. Certes, l'interopérabilité, vitale pour agir en coalition, est essentielle. Nous pouvons néanmoins nous interroger sur le fait de nous voir imposer des normes technologiques maximum qui risquent de nous épuiser et d'avoir des conséquences sur nos choix capacitaires.

¹ L'avenir des forces nucléaires françaises - Rapport d'information n° 668 (2011-2012) du 12 juillet 2012 - par MM. Didier BOULAUD, Xavier PINTAT, Jean-Pierre CHEVÈNEMENT, Mmes Michelle DEMESSINE, Josette DURRIEU, MM. Jacques GAUTIER, Alain GOURNAC, Gérard LARCHER et Bernard PIRAS

Il ne s'agit pas de concevoir une armée « à deux vitesses », mais un véritable « système de forces intégrées » qui, à budget inchangé, permettrait de conserver tout l'apport opérationnel de la haute technologie en le combinant à la nécessité de disposer de forces robustes et plus nombreuses, de bon niveau technologique, mais conçues à exigences et coûts contraints.

Il s'agirait de faire porter la réflexion sur ce qui est « tactiquement souhaitable », à la fois en fonction de la vocation propre de chaque engin et en fonction du système global de force que l'on veut créer.

Dans ce cadre, s'il est absolument nécessaire de préserver l'ambition de l'excellence technologique pour une partie des forces, la nécessité de conserver des formats minima impose d'équiper une partie des forces avec des équipements aux coûts volontairement maîtrisés. Dans le cas contraire, le nombre de nos Engins Principaux de Combat (EPC, qu'ils soient terrestres, navals ou aériens) ne peut que diminuer très rapidement. Nos armées seraient alors dotées du meilleur, mais dans des formats qui ne permettraient ni de faire face à la multiplicité des crises, ni de mettre au sol des volumes suffisants pour « contrôler le milieu », ce qui s'avère toujours finalement indispensable si l'on veut maîtriser un peu l'issue politique des conflits.

Il paraît à votre commission indispensable de creuser cette piste tout en préservant notre supériorité technologique car celle-ci est le gage de la protection accrue de nos soldats sur le terrain (c'est le concept de « blindage transparent »)¹ Elle doit permettre, grâce aux moyens de commandement et à une meilleure circulation de l'information, d'agir en temps réflexe (et non différé, comme c'est le cas aujourd'hui). La capacité de réaction, donc d'initiative, facteur indispensable, notamment face à un adversaire léger insaisissable, en sera décuplé. Enfin, cette recherche de la supériorité technologique doit permettre d'offrir au combattant une plus grande et plus rapide capacité d'adaptation aux contingences spécifiques de l'engagement (terrain, ami, ennemi, météo....).

3. La maîtrise des programmes d'armement²

Notre commission ne méconnaît en aucune façon la complexité des programmes d'armement et l'évolution de technologies de rupture qui sont un apport capital à l'évolution des techniques dans le domaine militaire comme dans le domaine civil. L'exemple de l'A400M, où on a cru qu'il suffisait de militariser un avion et des compétences civiles, est là pour nous rappeler les difficultés.

¹ Le concept de « blindage transparent » : on ne s'arrête pas à la protection physique proche mais à la protection face à un danger plus lointain grâce à l'efficacité des armes, des moyens optroniques et du renseignement de contact.

² Voir aussi *Les capacités militaires industrielles critiques - rapport d'information n° 634 (2011-2012) du 4 juillet 2012 - par MM. Daniel REINER, Yves POZZO di BORGO, Jacques GAUTIER, Alain GOURNAC, Gérard LARCHER, Rachel MAZUIR, Jean-Claude PEYRONNET et Gilbert ROGER*

Toutefois, la comparaison avec d'autres programmes internationaux et leurs dérapages en termes de délais comme de coûts (le F35 étant un exemple extrême) ne justifie en aucune façon nos propres errements. Une meilleure maîtrise de nos programmes d'armement est possible. Elle est sans doute l'une des voies permettant, à terme, de dégager des marges de manœuvre.

Dans son rapport public annuel pour 2010 la Cour des comptes a examiné « La conduite des programmes d'armement ». Le constat de départ de la Cour est que « par rapport aux objectifs initialement retenus, les programmes d'armement considérés ont tous été affectés dans leur réalisation par des dérapages temporels et des dérives financières conduisant, in fine, à doter les forces armées plus tardivement de matériels moins nombreux et, parfois, aux capacités réduites par rapport aux spécifications retenues ». Les chiffres sont connus :

Évolution des prix unitaires (PU)

(M€)	Quantité initiale	Quantité actuelle	Coût initial	Coût actuel	PU initial	PU actuel	A% du PU
Rafale (avions de combat)	320	286	39 073	40 690	122,1	142,3	16,5%
Tigre (hélicoptères de combat)	215	80	8 899	5 898	41,4	73,7	78,1%
SNLE (sous-marin nucléaire lanceur d'engins)	6	4	16 186	17 130	2 698	4 282	58,7%
FREMM (frégate)	17	11	9 105	7 818	535,6	710,7	32,7%
Barracuda (sous-marin nucléaire d'attaque)	6	6	8 562	8 718	1 427	1 453	2%
VBCI (véhicule blindé)	700	630	2 490	2 867	3,56	4,55	27,8%
NH 90 (hélicoptère)	220	160	8 787	7 759	39,9	48,5	21,4%

Source DGA (Conditions économiques : janvier 2009)

La compression des dépenses étatiques, dans le contexte actuel de crise, doit conduire à une plus forte attention aux coûts des contrats et à leur exacte exécution dans le temps. On retrouve ici le problème de la maîtrise technologique. La recherche de l'excellence peut entraîner des effets pervers.

Les sur-spécifications, l'utilisation de technologies non matures, se traduisent par des délais qui font arriver les équipements trop tard dans un contexte stratégique qui a le plus souvent changé en profondeur. Des délais de dix à quinze ans entre l'expression initiale du besoin et l'arrivée dans les forces se retrouvent fréquemment.

Dans un contexte de coûts contraints, les choix actuels pour la gestion du triangle « coût-performance-délais » présentent des effets pervers majeurs : les délais réduisent la réactivité et la qualité contraint fortement la quantité.

Il n'est naturellement pas dans le propos de la commission de contester le fait que la technicité est un atout pour les forces armées occidentales ; elle assure notre supériorité en opération et notamment notre capacité à entrer en premier. Il ne faut pas pour autant que le primat de la performance technique pour la performance, la sur-spécification conduisent à priver les responsables militaires d'une part croissante de liberté d'action et d'efficacité globale. Or, ces logiques répondent parfois à des préoccupations très éloignées des finalités des armées.

Une loi d'Augustine en France?

La nature cyclique des dépenses d'équipement, conjuguée à une inflation des prix militaires et des révisions d'acquisitions, soulève une question déjà abordée aux Etats-Unis sous le nom de loi d'Augustine. La loi d'Augustine, du nom de l'ancien directeur de Lockheed Martin et ancien secrétaire de l'US Army dans les années 1970, Norman Augustine, désigne tout simplement l'augmentation non contrôlée du coût d'acquisition des systèmes d'armes alors que les budgets de défense suivent une tendance haussière moins rapide voire stable (en euros constants). Norman Augustine résumait cette situation dans le cas américain en déclarant que « le coût unitaire des produits aéronautiques militaires a crû à un rythme étonnant et intenable tout au long de l'histoire. Considérons l'exemple des avions tactiques. Comparant l'évolution du coût unitaire par rapport au temps, [...] nous observons que le coût d'un avion tactique a été multiplié en moyenne par 4 tous les dix ans. En extrapolant le budget de la défense selon les tendances de ce siècle, on découvre qu'en 2054 la courbe du coût d'un avion rejoindra celle du budget. Ainsi, au rythme actuel, le budget de la défense entier ne permettra d'acheter [en 2054] qu'un seul avion tactique ».

Cette loi mérite d'être explorée et prise au sérieux dans **le cas français**. En effet, si les méthodes d'acquisition et l'évolution des coûts ne changent pas, il est probable que d'ici quelques années, le ministère de la Défense sera confronté à un choix cornélien d'avoir par exemple une frégate suréquipée comprenant les derniers développements technologiques, mais une seule. L'augmentation des coûts unitaires entraîne une fuite en avant budgétaire qui est en contradiction avec la contrainte budgétaire des Etats actuellement. **Par conséquent, la logique comptable qui consiste à disposer de matériels de plus en plus coûteux en fonction de ressources disponibles de plus en plus rares s'opposera très vite à une logique militaire incompatible avec le fait de disposer seulement d'une frégate, même suréquipée.** Plus fondamentalement, l'arbitrage qualité/quantité se pose avec acuité dans le domaine de la défense qui n'est pas un secteur comme les autres.

Les budgets de défense en France, entre déni et déclin – Focus stratégique n°36 – IFRI – Martial Foucault – avril 2012

Pour reprendre une image utile du Général Vincent Desportes, il nous faut retrouver « *l'esprit Logan* ». Selon lui « sachant que les derniers 20% des spécificités des équipements ne trouvent jamais à s'employer et qu'elle correspondent généralement à 80% des délais et des coûts, « l'esprit Logan » voudrait que l'on se contente immédiatement des 80% essentiels à coût réduit plutôt que d'exiger 120% à coût élevés qui ne seront disponibles que dans 15 ans ». ¹

¹ On observera néanmoins qu'une limite de l'effet Logan réside dans la faible résilience de nos démocraties aux pertes et l'impératif d'éviter les dommages collatéraux, pour des raisons à la fois éthiques (nos valeurs) et pratiques (gagner la bataille des perceptions).. Ceci pousse à des actions

Les responsables de la défense vont en partie dans ce sens en soulignant qu'un militaire n'est pas un ingénieur qui se fait plaisir. Il faut donc rompre avec une « technologisation » excessive du discours stratégique. La technologie a permis la réduction du format, notamment par la mise en place de matériels polyvalents. Cette tendance a naturellement des limites : chaque nouvelle génération de système d'arme coûte en moyenne 10 fois plus cher que la précédente. En estimant à un facteur 2 l'amélioration de l'efficacité, on aboutit à un résultat paradoxal : à budget constant, les forces alignées sont divisées par cinq. Notre pays connaît ce phénomène. Le risque est d'aboutir à une armée « échantillonnaire » dotée de quelques capacités dans chacun des secteurs concernés.

Une nouvelle façon de « penser » les programmes d'armement c'est développer une meilleure synergie entre les trois acteurs clefs que sont la DGA, les industriels et les états-majors, ce qui permettra une meilleure analyse fonctionnelle donc une meilleure compréhension du besoin par tous, une meilleure analyse des valeurs donc une limitation drastique des sur-spécifications et, au final, une gestion plus souple des programmes afin de briser l'immobilisme naturellement produit par la signature de tout contrat, du fait des implications du code des marchés public.

Cette nouvelle façon de travailler doit permettre :

- de réduire les coûts dans une démarche globale de rationalisation –dans la conception initiale comme dans le soutien ultérieur– respectant le principe de juste suffisance technologique et de maîtrise des coûts de possession ;
- d'accroître la cohérence en particulier avec un architecte industriel unique qui veille à l'interconnexion et à l'intégration des nouveaux équipements.

La commission du Livre blanc devrait veiller à ce que les recommandations de la Cour des comptes en 2012 aient bien été prises en compte.

Le rapport d'information sur les capacités industrielles militaires critiques traite en partie de ces questions.

4. La relocalisation géographique

Dans son rapport sur l'évolution du contexte stratégique, la commission s'était penchée sur la notion d'arc de crise qui définit, dans le Livre blanc de 2008 le champ géographique de nos intérêts et de nos interventions éventuelles.

Le Livre blanc définissait un arc de crise allant de la Mauritanie au Pakistan. La pertinence de ce concept géographique demeure : cette zone constitue un espace de risque stratégique et de fragilité structurelle autour duquel la réflexion en matière de défense et de sécurité doit continuer à se positionner.

La notion d'arc de crise, aussi pratique soit-elle, intellectuellement parlant, recoupe naturellement des situations extrêmement diverses et il est évident que cette zone ne doit pas s'appréhender selon une clé de lecture arabo-musulmane.

Afin de tenir compte de cette diversité, on a pu, sémantiquement parlant, proposer le concept « **d'aires d'investissements stratégiques majeurs** ».

Ce changement sémantique permet d'infléchir et de prolonger l'arc de crise vers l'Est en passant par les détroits de Malacca, jusqu'à la mer de Chine. Il permet également d'inclure les nouveaux territoires de communication, comme le passage par l'Arctique.

En fait ce concept permet de dépasser la notion géographique de l'arc de crise pour mieux hiérarchiser nos intérêts en distinguant :

- nos intérêts relevant de la contiguïté géographique : les Balkans, le pourtour méditerranéen qui constituent « l'arrière-cour » des européens, une zone où leur responsabilité directe est engagée ;

L'Afrique sub-saharienne, la zone sahélienne, l'Afrique de l'Ouest où l'implantation de bases terroristes, l'importance de nos intérêts économiques et l'importance des communautés françaises peuvent conduire à des interventions directes ;

L'Afrique des accords de défense et de partenariat qui correspond largement à la définition précédente ;

- la sécurisation des voies d'approvisionnement stratégiques (détroits, canaux) qui incluse la lutte contre la piraterie ;
- la sécurisation des ressources de tout type de nos zones économiques exclusives.

On remarquera que, dans les quatre premières de ces aires d'investissements stratégiques majeurs, les intérêts français sont quasi totalement les mêmes que ceux d'autres nations en particulier européennes.

La sécurité, la stabilité et la paix de l'arrière-cour européenne concernent les 27 pays membres de l'Union européenne. Avec la Méditerranée ces zones sont celles que les Etats-Unis nous demandent de prendre en charge et pour lesquelles ils ne sont plus disposés qu'à apporter un appui voire, dans le meilleur des cas, un « leadership from behind ».

La menace terroriste dans le Sahel, l'existence de communauté de ressortissants européens, les intérêts économiques, la vocation africaine de l'aide au développement européen constituent des intérêts partagés des Européens, tout

au moins des principales nations de l'Union européenne. Rappelons que le programme RECAMP est désormais européen.

Il en va de même de la sécurisation des voies d'approvisionnement dont l'ensemble de l'Europe dépend. Du reste, l'opération Atalanta de lutte contre la piraterie montre cette prise de conscience des intérêts communs et, en conséquence du partage du fardeau.

Pour ces quatre aires, une coopération et un partage des tâches ou, au moins, des financements devront être recherchés à l'avenir avec nos partenaires.

La contrepartie logique d'une réelle prise en charge de la sécurité de l'Europe, telle que nous le demandent nos alliés américains, serait une délégation d'action aux Etats-Unis dans d'autres zones, en particulier en Asie-Pacifique-Océan indien.

Par contre, au niveau national, nos intérêts dans les DOM-COM, dont les ZEE, seront à l'avenir des atouts précieux de notre puissance et de nos ressources. Un effort très insuffisant est fait aujourd'hui. La récente mission de la commission en Australie et Nouvelle-Calédonie fait craindre une baisse sévère des moyens affectés au contrôle de ces zones (pour simplifier : pour assurer les missions de l'action de l'Etat en mer). Votre commission pense au contraire qu'il faut se donner les moyens de souveraineté dans ces zones. (voir le rapport d'information sur la maritimisation¹).

5. L'Europe de la Défense, la mutualisation : Smart Defense ? Pooling and sharing ?

L'Europe est en panne, en hibernation, comme le dit le chef d'état-major des armées, l'amiral Guillaud. Encore précise t-il qu'il s'agit d'une vision optimiste car on peut sortir de l'hibernation.

La relance de l'Europe de la Défense, la constitution d'un « pilier européen », devait être le pendant, sinon la contrepartie, de la réintégration pleine et entière de la France dans l'OTAN. Il n'en a rien été et, après une présidence française de l'Union européenne volontariste pendant un semestre, la panne de l'Europe s'est installée durablement. Il est vrai que le blocage qui vient quasi systématiquement du Royaume-Uni complique les choses.

Les mutualisations sont indiscutablement une voie permettant, à terme (compte tenu des programmes en cours et de leur durée de vie), d'importantes économies. Des exemples de mutualisations réussies existent, notamment en matière de formation ou de transport aérien (EATC). Elles sont donc possibles sous réserve d'un certain nombre de conditions préalables.

¹ Rapport d'information n° 674 (2011-2012)

La première est bien sûr la **confiance** qui repose sur une **communauté de vues** et la **convergence, voire la confusion des analyses stratégiques**. On peut accepter de dépendre d'un autre si nos intérêts sont exactement les mêmes.

La seconde question à se poser est de savoir par rapport à qui l'on souhaite être indépendant, ou, en creux, quel degré de dépendance accepte-t-on d'avoir et vis-à-vis de qui.

Car, mutualisation et partage capacitaire impliquent, de facto, des abandons de souveraineté sur un outil par essence régalien. Ils signifient qu'un Etat **n'a plus la totalité du spectre des moyens d'intervention** et qu'il sera par la suite **dépendant d'un ou de plusieurs autres** pays dont rien ne dit qu'ils partageront toujours les mêmes objectifs de politique étrangère ou la même appréciation des objectifs militaires à atteindre pour une intervention donnée.

Cette situation de dépendance mutuelle est déjà acceptée par bon nombre d'Etats européens qui, à dire vrai, ont abdicqué la volonté de se défendre et qui s'en remettent à l'OTAN et surtout aux Etats-Unis. A force de renoncements, ces pays n'ont plus les moyens de se défendre. En Europe, seuls la France, le Royaume-Uni ont encore la capacité d'agir selon leur volonté nationale pour des opérations d'envergure limitée.

Encore faut-il distinguer entre mutualisation et partage.

La mutualisation (pooling) n'attente pas à la souveraineté, mais elle en limite singulièrement l'exercice.

- Elle **amoindrie l'autonomie**, car les moyens mutualisés ne peuvent, que pour une part qui risque d'être faible, être scindés ou être présents simultanément en deux endroits géographiques différents.

- Elle ouvre des possibilités de conflit entre Etats contributeurs quant au moment, à la durée, à la zone géographique observée, etc., lors d'opérations.

Il faut donc avoir bien pesé les conséquences de tels accords entre Etats. Si cela semble complexe entre deux pays, la difficulté ira croissante si davantage de nations sont impliquées dans ces arrangements.

Le partage de capacités opérationnelles (sharing) repose pour sa part sur l'idée qu'une nation détient une capacité diminuée, ou ne la détient plus du tout, s'en remettant à une autre ou à un ensemble d'autres nations pour la compléter ou y suppléer.

- **Elle est plus lourde et handicapante que la précédente option**, car elle conduit à des abandons capacitaires.

- Poussée à son extrême, cette option reviendrait à **spécialiser certains Etats** dans telle ou telle capacité. Cette option n'est viable que s'il existait une défense et une armée européenne capables d'agir pour défendre des intérêts communs.

De telles idées ne pourraient trouver leur sens que par l'existence *d'un pouvoir exécutif commun entre des Etats consentant des abandons concertés*. Ce concept oblige les Etats à un accord parfait et irrémédiable en termes de politique étrangère et d'intérêts à défendre.

Ces notions paraissent évidentes pour des pays qui ont renoncé à leur défense et qui n'ont souvent pas la taille critique et les finances qui leur permettraient une autonomie. Elles se posent de manière singulièrement différente pour la France ainsi que pour le Royaume-Uni. Encore que, pour ce dernier, faut-il tenir compte de son lien privilégié avec les Etats-Unis qui demeure extrêmement fort.

Pour la France, le SGDSN, M. Francis Delon, rappelait dans une interview récente que **le premier enjeu structurant pour notre politique de défense était de placer le principe du maintien de notre autonomie stratégique au cœur de celle-ci puisqu'elle en constitue la ligne directrice**.

Disons clairement que si l'autonomie stratégique est le cœur de notre politique de défense, on ne mutualise que ce qui n'engage pas le positionnement stratégique du pays. C'est par exemple le cas sur les avions de transport.

La meilleure mutualisation c'est de choisir des produits identiques avec des calendriers identiques et une volonté politique d'investir en commun. C'est ce que nous tentons de réaliser avec le Royaume-Uni et les traités de Lancaster House qui pourraient, à long terme, en cas de succès, aboutir à une dépendance commune, voire à une défense commune.

Un Etat affichant des ambitions mondiales, ou même régionales, peut difficilement s'accommoder d'une telle politique de moyens militaires. Une réflexion politique paraît dans ce domaine impérative. Cela pose clairement la question de notre niveau d'ambition.

6. La diminution des formats

Depuis la professionnalisation, la tendance des lois de programmation budgétaire et des Livre blancs est celle de la réduction des formats sous l'effet conjugué de la diminution des budgets affectés aux forces (hors nucléaire) et de l'accroissement du coût des équipements majeurs (**l'inflation militaire**).

Cela est particulièrement clair dans l'actuel Livre blanc et sa LPM. Nous avons échangé une baisse des effectifs (- 54 000) contre la modernisation des équipements et l'assurance de maintenir l'investissement dans les capacités à un niveau élevé. Les économies issues de la réorganisation (vente de l'immobilier de défense et des fréquences) étant reversées intégralement au travers du CAS à l'investissement. Par ailleurs, engagement était pris de revaloriser la condition militaire.

Si nous restons sur les mêmes logiques de recherche permanente des meilleures capacités technologiques pour l'ensemble de nos parcs et flottes, **la contraction des formats va donc se poursuivre inexorablement**.

Depuis des décennies, avec en particulier les 2 grandes contractions de 1996 et 2008, nous assistons à un processus clair : **les formats rattrapent toujours, à la baisse, les volumes d'équipements que nous pouvons financer.**

Or, ceux-là diminuent sans cesse, entraînant les formats dans une spirale descendante, les armées vers leur inefficacité globale et la France vers la diminution de son poids stratégique.

La situation est véritablement préoccupante pour les forces conventionnelles. L'Etat tend à conserver les outils essentiels de souveraineté, nucléaire et renseignement en particulier, dont les coûts viennent d'autant compresser la part allouée aux autres équipements. Le coût de la DAMB, très sous-évalué d'ailleurs puisque nous espérons pouvoir contribuer par des briques en nature au projet de l'OTAN, auquel la France doit participer va encore grever les budgets et restreindre d'autant la capacité d'équipement des forces d'action/projection.

Le risque auquel nous devons faire face serait celui de ne pouvoir faire porter l'effort que sur les équipements conventionnels, une fois sanctuarisés les domaines cités ci-dessus.

En caricaturant on pourrait dire que **l'Etat devra bientôt choisir entre capacités de dissuasion et capacités d'action.**

7. Le recours à des supplétifs ou la coopération de défense

Notre format de forces et les capacités techniques de nos armes nous permettent d'emporter la décision très rapidement grâce à notre supériorité technologique. La durée des interventions permettant une victoire tactique est très réduite dans le temps. La décision a été emportée en quelques semaines dans les conflits en Irak ou en Afghanistan.

Une fois cette bataille gagnée, nous rentrons immédiatement dans un conflit asymétrique où l'empreinte au sol est indispensable. Or le volume de nos forces ne permet pas cette empreinte, seule susceptible de créer de la sécurité et de permettre les conditions de la paix, compris en termes de développement. Le maillage du terrain par des forces de sécurité militaires, policières, de gendarmerie, est clairement hors de portée des armées occidentales.

Or, sans ce maillage, il ne peut y avoir de sécurité, laquelle est le gage pour remplir les objectifs politiques de l'intervention et, in fine, le succès stratégique.

Il ne s'agit pas par **le recours à des supplétifs ou par l'encadrement de troupes locales** de faire faire la guerre par d'autres. Il est patent que ces troupes n'apporteront jamais la fiabilité et la discipline de soldats entraînés et instruits dans les valeurs de la France, respectueux des lois nationales et internationales, des conventions de Genève et de nos codes éthiques. La confusion des responsabilités sur le terrain doit impérativement être évitée.

Cela étant, après les expériences de l'Irak, de l'Afghanistan, de la Libye, nous ne pouvons que constater la nécessité de s'appuyer sur des alliés locaux pour gérer la crise à leur niveau. On voit bien que la difficulté actuelle au Mali est d'aboutir à une intervention sous responsabilité régionale de la CEDEAO et de l'Union africaine. Or il est très vraisemblable que la brigade des « forces en attente » n'est pas techniquement en mesure d'agir efficacement.

Le prochain Livre blanc doit se pencher avec une très grande attention sur le développement de nos coopérations structurelles (sous l'égide de la DCSD) et opérationnelles (sous la responsabilité de l'EMA et de sa direction de la coopération internationale). Une réflexion dans ce domaine constitue une indéniable piste pour la gestion et la prévention des crises à venir.

On rappellera ici les moyens dérisoires au regard des besoins.

Le budget de la DCSD est de 86 millions d'euros sur le P105 dont 51 M€ sur le titre II, rémunération des experts. 34,8 M€ restent donc pour financer les actions.

Il faudrait y ajouter 6 M€ provenant du P209 (mondialisation) pour la rémunération d'experts techniques internationaux et des crédits du fond de secours pour la sortie de crise.

C'est dire combien il est indispensable de trouver des partenaires et des financements complémentaires.

Compte tenu de cette relative pénurie budgétaire, la DCSD a déterminé des priorités dans ses missions :

- les grands enjeux de sécurité (criminalité organisée, terrorisme, piraterie....) ;
- le Conseil de haut niveau en mettant des experts auprès des ministres ou des CEM ;
- l'accompagnement de contrats d'équipement ;
- la formation ;
- l'enseignement du français.

Les actions concernant le soutien logistique et l'aide directe dépendent des reliquats budgétaires éventuels.

La même indigence budgétaire se retrouve au niveau de la coopération opérationnelle.

Pourtant, avec ces moyens très limités, le bilan de la coopération est remarquable. Il ne suffit cependant pas, dans la perspective qui est la nôtre, d'une articulation efficace entre des armées modernes, à la pointe de la technologie, qui peuvent emporter rapidement la décision, et des armées locales qui peuvent et doivent contribuer, par leur empreinte au sol et leur connaissance du milieu, à transformer la victoire tactique en succès stratégique et politique.

8. Le recours aux forces spéciales et au renseignement

Votre commission souhaite enfin évoquer la tendance du « recours salvateur » aux forces spéciales et au renseignement comme solutions d'avenir. Les annonces faites par le Pentagone pour le format futur des forces américaines mettent l'accent sur le développement de ces deux axes, tirant les conséquences des conflits récents.

Cette approche connaît des limites.

S'agissant des forces spéciales, la force de ces unités est justement de pouvoir exécuter, en complément d'actions classiques, des opérations spéciales pour lesquelles elles ont été sélectionnées et entraînées. Elles n'ont pas vocation à se substituer à des unités plus classiques. Il y aurait, en effet, un risque, en élargissant leur domaine de compétences et donc leur polyvalence, à leur faire perdre leur spécificité et leur excellence. Enfin, un accroissement excessif de leur volume poserait rapidement un problème de qualité. Les forces spéciales sont conçues pour des opérations de va-et-vient. Elles s'épuisent à des opérations de longue durée.

Le développement des fonctions connaissance-anticipation doit par contre être encouragé, d'autant que, comme le rappelle la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution de la LPM, les objectifs fixés n'ont pas été tenus. En particulier, le doublement financier en faveur du spatial n'a pas eu lieu. Or, outre le fait que cette fonction stratégique était une innovation du Livre blanc, sa maîtrise est l'une des conditions importantes de notre autonomie stratégique.

Votre commission a publié un rapport d'information¹ sur la réforme de la fonction anticipation. Il faut néanmoins veiller aux effets d'exclusion que peut entraîner une trop forte focalisation sur les outils de renseignement.

9. La réforme de la réserve

Notre outil est performant et cohérent mais limité en capacité à durer faute d'une réserve suffisante en personnel et en moyens disponibles.

La réserve est un élément extrêmement important dans la situation de pénurie actuelle. Une réflexion est extrêmement nécessaire dans ce domaine.²

Pour faire face aux crises, en particulier sur le territoire national, deux ressources semblent insuffisamment exploitées : la réserve disponible et la réserve opérationnelle.

¹ **La fonction « anticipation stratégique » : quel renforcement depuis le Livre blanc ?** Rapport d'information n° 585 (2010-2011) du 8 juin 2011 - par M. Robert Del PICCHIA

² **Pour une réserve de sécurité nationale** Rapport d'information n° 174 (2010-2011) du 14 décembre 2010 - par M. Michel BOUTANT et Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM

La première est constituée d'anciens militaires professionnels qui restent soumis pendant cinq ans, au terme de leur service actif, à une obligation de disponibilité. Rappelables par décret, ils peuvent fournir en quelques jours un renfort de plusieurs milliers d'hommes et de femmes expérimentés, directement utilisables dans leurs précédentes fonctions de spécialistes ou de combattants. Encore faut-il que leur gestion et leur affectation soient organisées, contrôlées et testées au cours d'exercices réguliers. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

La seconde ressource repose sur le volontariat : la réserve opérationnelle fournit aux armées des renforts en personnel et les alimente en spécialistes qui leur font défaut. Cette réserve reste toutefois peu employée et gagnerait sans doute à être réorientée majoritairement vers la sécurité du territoire, au prix d'une augmentation de ses effectifs et d'une décentralisation complète de sa gestion à l'échelon régional.

Le principal intérêt des réserves est de permettre, lorsque les armées sont fortement sollicitées par des opérations majeures ou des engagements multiples, de tenir dans la durée. De ce point de vue, les réservistes seront d'autant plus importants que le format des armées se réduit, ce qui est évidemment le cas depuis 2008.

Afin de professionnaliser la réserve opérationnelle, il convient de mieux identifier les réservistes pour mieux gérer les compétences disponibles. Cette information passe par une meilleure identification des réservistes, au sein de chaque réserve, au moment du recrutement.

Parallèlement, une réflexion doit être approfondie sur les besoins réels des forces d'active, sur l'identification des emplois susceptibles d'être occupés par les réservistes et sur les coûts de gestion des réservistes. La doctrine d'emploi des réservistes opérationnels doit être révisé au regard de l'évolution du format des armées. Cette doctrine devrait indiquer –selon les scénarios de crise sur le territoire national ou selon les engagements multiples en opérations extérieures– combien de réservistes seraient nécessaires et pour quelle mission.

Le format des réserves militaires est aujourd'hui très théoriquement fondé sur les contrats opérationnels. La construction des cibles par les différentes armées intègre avant tout les effectifs passés, les capacités d'encadrement par les militaires d'active, les besoins en matière de lissage de l'activité et les contraintes budgétaires. Il a jusqu'à présent favorisé les effectifs au détriment de la durée de service des effectifs.

Une professionnalisation des réservistes opérationnels devrait conduire à réduire le rythme de la montée en puissance des effectifs pour accroître la durée moyenne des activités. Cette mesure pourrait passer par une réduction de la proportion des contrats de faible durée. Elle permettrait de dégager des marges de manœuvre pour étoffer les programmes d'activité qui prévoient entre 20 et 30 jours, de façon à ce que la situation soit plus satisfaisante pour les réservistes motivés et le retour sur investissement en termes de formation et de coût plus élevé pour les armées.

L'élaboration de cette doctrine d'emploi devrait permettre l'intégration des réserves dans les différentes planifications et dans les exercices d'entraînement, afin que le dispositif soit pleinement opérationnel.

L'utilisation des réserves à des fins opérationnelles sera d'autant plus performante que leur mode de fonctionnement en période normale sera efficace.

De ce point de vue, on ne peut que constater le caractère ambigu du contrat passé entre le réserviste et les armées, ambiguïté quant aux obligations réciproques des deux parties, ambiguïté quant au statut de l'employeur qui sans être partie au contrat s'y trouve de fait engagé.

Il est inquiétant de voir tant de volontaires cacher leur appartenance à la réserve. D'une part, parce qu'ils devraient pouvoir en être ouvertement fiers, il est pour le moins anormal qu'il faille se cacher pour servir son pays, d'autre part, parce que cette situation de clandestinité jette un doute sur l'efficacité du dispositif.

C'est pourquoi, il convient **d'engager une réflexion juridique sur la nature du contrat d'engagement à servir dans la réserve** afin d'explorer, d'une part, l'idée d'un contrat tripartite de temps partiel fondé sur la polyactivité et, d'autre part, l'idée d'offrir aux réservistes différents types de contrats correspondant à différents types d'engagement.

Les entreprises, en tant qu'employeurs de réservistes, constituent un élément central du dispositif. Conscientes que la qualité et les performances de nos réserves dépendront de la qualité des relations que les différentes réserves sauront nouer avec les employeurs, le groupe de travail estime que des actions doivent être menées pour valoriser les entreprises qui emploient des réservistes.

Afin de faciliter l'engagement dans la réserve, la gestion quotidienne des réservistes doit être améliorée. En effet, la lourdeur des procédures, ainsi que les à-coups budgétaires sur les crédits de la réserve ont un impact négatif sur la fidélisation des réservistes et leur entraînement. Parallèlement à la pleine intégration des réservistes en matière d'emploi, une gestion différenciée des réservistes pour le règlement des formalités administratives, permettrait d'apporter des accommodements raisonnables aux règles en vigueur pour le personnel d'active, qui ne sont pas toujours adaptées à un personnel intermittent.

Cette réflexion générale sur les améliorations nécessaires en termes juridique ou de gestion devrait également porter sur quelques pistes concrètes et innovantes comme, par exemple, de regrouper les compétences en matière de franchissement et de les confier totalement à un régiment de réserve ou encore le sous-emploi des officiers de réserve spécialistes d'état-major (ORSEM) qui trouveraient à être utilement employés en renfort des états-majors interarmées de zone de défense et de sécurité pour planifier l'emploi des moyens militaires régionaux, notamment ceux à base de réservistes.

10. Préserver les moyens de la formation

Le rapport de la Cour des comptes souligne également l'un des effets négatifs des contraintes financières qui ont conduit les responsables à retenir un niveau d'entraînement et d'activité des forces en retrait par rapport aux objectifs de la LPM.

Les opérations extérieures ont également contribué à ce retrait qui arrive à un point préoccupant, risquant de mettre en péril la capacité opérationnelle de nos forces armées.

Toutefois la Cour fait remarquer que les armées ont pu garantir un niveau d'entraînement adéquat aux unités devant partir en opérations à court terme, ce qui, selon elle, conduit à relâcher l'effort pour les forces dont la projection n'est pas prévue à court terme. Cette remarque est pertinente mais doit être nuancée par le fait qu'une très grande partie de nos forces, en particulier pour l'armée de terre, a fait l'objet de rotations en Afghanistan, permettant ainsi une préparation opérationnelle efficace.

Avant d'aborder la question du maintien d'un entraînement exigeant en l'absence de grandes opérations extérieures – situation que les forces armées vont connaître dès 2013 avec le retrait d'Afghanistan – votre groupe de travail partage l'inquiétude de la Cour des comptes sur le niveau insuffisant d'entraînement par rapport aux objectifs de la LPM. En renvoyant aux analyses de la Cour (rapport p.66 et suivantes) on se bornera à constater avec elle que :

- l'objectif de 150 jours d'activité par an dans l'armée de terre est hors d'atteinte. L'objectif révisé à 120 jours n'a même pas été réalisé. « Le niveau d'activité, qui a certes augmenté en passant de 105 jours en 2009 à 119 jours en 2010, connaît une nouvelle diminution depuis lors avec 117 jours en 2011 et une prévision de 111 jours pour 2012 et 105 jours pour 2013, ce qui risque d'altérer la capacité opérationnelle des forces. » ;
- la Marine nationale ne parvient pas à tenir totalement l'objectif de 100 jours de mer par an. Ils s'élèvent à 91 jours en 2010 et 92 jours en 2011 pour un objectif revu à la baisse à 90 jours. Les heures de vol des pilotes de chasse de l'aéronavale sont conformes aux objectifs de la LPM mais cette situation tient au très fort niveau d'activité lié aux opérations en Libye ;
- l'armée de l'air connaît un déficit d'heures de vol, posant problème pour le maintien de certaines compétences. La situation est particulièrement préoccupante pour les pilotes de transport qui ont eu un niveau d'activité de 287 heures pour un objectif de 400 et pour les pilotes d'hélicoptères qui en ont fait 170 pour un objectif de 200. Le niveau d'activité des piquets de chasse est quant à lui satisfaisant. Il faut toutefois noter l'impact des opérations en Libye sur la formation des pilotes les plus jeunes.

Votre groupe de travail s'est particulièrement intéressé au dispositif de préparation opérationnelle des forces terrestres qui seront, en volume tout au moins, les principales concernées par le retrait d'Afghanistan.

Depuis avril 2011, le cycle de programmation des forces terrestres a évolué, passant de quatre à cinq temps. Le temps de projection étant amené à diminuer – peut être pour une période temporaire – le défi sera de maintenir le niveau de compétence opérationnelle des forces. L'expérience opérationnelle diminuant la part de la préparation opérationnelle spécifique, c'est-à-dire liée aux conditions particulières du théâtre ou de l'activité faisant l'objet de la projection, va diminuer. Ce rééquilibrage se fera au profit de la préparation opérationnelle générique¹, celle qui prépare à « une guerre ».

Cette préparation est un atout très important des armées françaises. Sous la pression de la nécessité et des contraintes budgétaires, elle a été abandonnée par nos alliés britanniques qui ont tout concentré sur la préparation spécifique aux théâtres irakiens et afghans. C'est cette préparation générique qui a permis à l'ALAT d'intervenir avec une pleine efficacité en Libye, notamment pour les missions de nuit alors que les hélicoptères britanniques ne pouvaient les accompagner pour ce type de mission pour lesquelles leurs équipages n'avaient pas été entraînés.

Il faudra donc veiller avec une particulière attention à ce que les moyens nécessaires à la poursuite de ces préparations soient maintenus. Il serait erroné en effet de penser que moins d'OPEX va entraîner moins de besoin de formation et qu'il serait donc possible de consacrer moins de ressources à l'activité des troupes.

Améliorer l'instruction en entraînement tactique en métropole suppose de pouvoir faire travailler nos unités sur des exercices intéressants, d'avoir les moyens nécessaires et les indemnités des services en campagne, qui sont théoriquement de 26 jours par an, mais qui, relevant du titre II, peuvent être affectées par la régulation budgétaire. Une vigilance particulière sera nécessaire pour les maintenir, voire les augmenter.

Si la réduction des OPEX se confirme, il est essentiel de maintenir **rythme** et **intérêt des activités** (avec matériels majeurs, à l'étranger et OM...) pour que nos hommes restent dans nos rangs et continuent à éprouver de l'intérêt pour le métier militaire. Il faudra, en particulier, revaloriser les missions de courte durée (Antilles, Guyane, Djibouti, Émirats arabes unis etc.). S'agissant par

¹ La préparation opérationnelle générique repose sur :

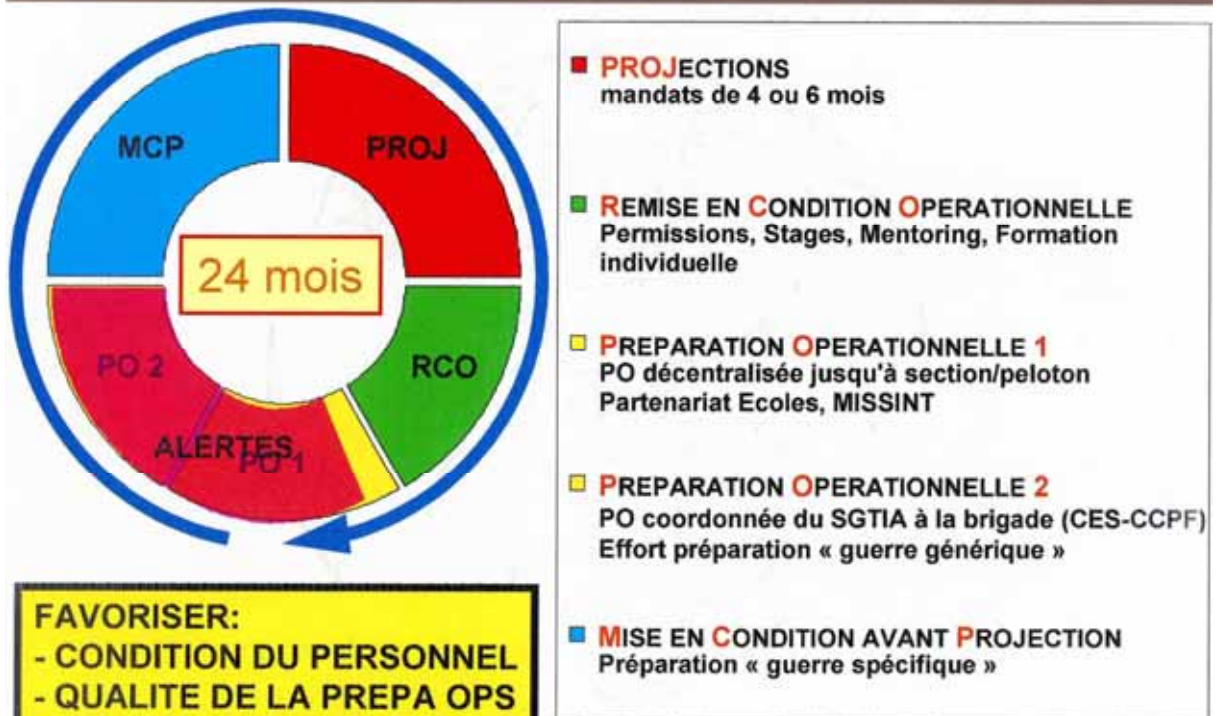
- la formation initiale (savoir-faire, savoir être, savoir individuels)
- l'acquisition et la conservation des savoir-faire propres aux missions communes à tous les soldats
- L'acquisition et la conservation des savoir-faire métier (artilleur, fantassin, cavalier...) se déroulant d'abord en garnison puis en centres spécialisés (qui permettent un entraînement interarmes).

Cette préparation générique correspond au scénario H3 (engagement majeur de 30 000 hommes au sein d'une coalition). Elle correspond au « fond de sac » de base des unités de l'armée de terre.

exemple de la Guyane, les récents événements dramatiques montrent que la lutte contre l'orpaillage clandestin supposerait de disposer de moyens supplémentaires.



LE RYTHME DES FORCES TERRESTRES LE CYCLE A 5 TEMPS



En conclusion, votre groupe de travail rappelle les propos du chef d'état-major des armées qui disait, lors de son audition budgétaire en octobre dernier devant notre commission : « donnez-moi le niveau d'ambition politique et nous pourrons en déduire les moyens nécessaires ». Cela nous renvoie à nos responsabilités de décideurs politiques tant au niveau de l'exécutif que du législatif. Le présent rapport est parti du principe que notre niveau d'ambition était inchangé. C'est indiscutablement au chef des armées et au gouvernement de déterminer ce niveau d'ambition et de le proposer à la représentation nationale. C'est ce qui va être fait dans les mois qui viennent au travers du Livre blanc et de la loi de programmation militaire. Notre conviction, qui ressort des travaux que nous avons menés, est qu'à ambition inchangée, nous faisons face aujourd'hui à la quadrature du cercle.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie sous la présidence de M. Jean-Louis Carrère, président, la commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 18 juillet 2012.

A l'issue de l'exposé des coprésidents, un débat s'est engagé.

M. Jeanny Lorgeoux - L'excellent rapport de nos collègues nous place devant une véritable quadrature du cercle que devra résoudre la commission du Livre blanc.

M. Daniel Reiner - Le bilan est effectivement sévère mais réaliste. Du reste, nous constatons, dans chacun de nos rapports budgétaires et dans les nombreux rendez-vous que nous avons eus, au ministère ou avec les industriels les lacunes capacitaires que vous signalez.

En même temps, mais vous le dites aussi, nous disposons d'une armée totale pour un investissement qui est de moins de 1,6 %. Rappelons l'époque où nous consacrons 3 % du PIB à la défense ! Le problème est que beaucoup de nos programmes d'armement ont été commandés pour faire face à la menace de l'URSS et à un type de bataille qui est aujourd'hui plus qu'improbable. Le Rafale qui ne s'oppose pas aujourd'hui aux MIG et le NH90 a été lancé il y a trente ans alors qu'il commence à être mis en service. Il y a donc inadéquation de ces programmes pour répondre à des guerres asymétriques.

Je m'interroge sur le point de savoir si nos LPM ne sont pas trop ambitieuses. La Cour des comptes est fondée à dénoncer les objectifs non atteints. Cela étant, notre LPM actuelle court jusqu'en 2014. Il y aurait encore deux ans d'application pour améliorer la situation constatée par la Cour à mi-parcours.

Peut-être devrions-nous mettre plus l'accent sur le MCO que vous évoquez à plusieurs reprises dans votre rapport. Les choix de très hautes technologies entraînent des coûts de MCO considérables dont les industriels ont une tendance naturelle à profiter. Il nous faut obtenir des matériels plus rustiques, moins coûteux et adaptables. L'exemple de nos opérations d'urgence pour l'Afghanistan a montré qu'on pouvait très utilement adapter nos matériels.

Disons aussi clairement qu'on ne peut diminuer les effectifs sauf à supprimer une armée. D'ores et déjà, les contrats opérationnels ne peuvent être atteints, alors même que nous ne sommes pas au bout de la "manœuvre RH".

Nous ne pouvons non plus accepter que l'armée de terre soit la principale visée, compte tenu des rigidités des autres programmes (sanctuarisation du nucléaire, programmes aéronautiques et maritimes lancés...). Gardons-nous de l'illusion qu'a donnée l'opération en Libye, elle n'est pas le modèle des interventions à venir. Il faudra toujours des gens au sol.

Si nous ne pouvons toucher au format, il faudra dire si nous baissions le niveau d'effort aujourd'hui de 1,6 % du PIB, ce qui nous conduirait à diminuer nos contrats d'objectif et à ne plus occuper la même place dans les coalitions.

Mme Nathalie Goulet - Tout cela nous ramène à une question de volonté politique. Avons-nous toujours intérêt à voter le budget de la défense ?

M. Jean-Louis Carrère, président - Nous pouvons en effet décider le rejet ou amender le budget de la défense.

M. Jean-Marie Bockel - J'approuve totalement votre analyse sur la réserve et la nécessité de mieux l'employer, ceci pour un coût dérisoire par rapport à l'apport des compétences.

Sur les économies à faire, si nous ne pouvons toucher au format, je rappelle que la Cour des comptes s'interroge sur le nombre d'états-majors et d'officiers généraux dans nos armées.

M. Jean-Louis Carrère, président - Je félicite à mon tour les rapporteurs. Les travaux que notre commission a réalisés sont très importants. Il va falloir optimiser le travail fait et je souhaite que nos représentants au sein de la commission du Livre blanc se fassent l'écho de nos conclusions et de nos interrogations.

Le rapport d'information a été adopté à l'unanimité.

ANNEXE 1

LES CONTRATS OPÉRATIONNELS DU LIVRE BLANC DE 2008

Les contrats opérationnels assignés aux forces orientent l'organisation de l'appareil de défense et de sécurité nationale, les ressources humaines et l'effort d'équipement.

La nouveauté du Livre blanc est double :

- il élargit le champ des « contrats opérationnels » aux dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile ;
- il fixe des contrats opérationnels pour chacune des grandes fonctions stratégiques (connaissance et anticipation, prévention, dissuasion, protection, intervention).

Le contrat opérationnel ne détermine pas un plafond de forces ou de moyens, mais il dimensionne les capacités que les armées ou les dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile doivent pouvoir mettre en œuvre, en fonction des circonstances et sur décision de l'autorité politique.

I. Pour les forces armées, les principaux contrats opérationnels sont :

1. Pour la fonction stratégique CONNAISSANCE ET ANTICIPATION :

- renforcement des capteurs spatiaux optiques (accroissement de la définition), infrarouges et électromagnétiques ;
- équipement en drones de théâtre (drone MALE pour « moyenne altitude longue endurance ») et de niveau tactique (allant jusqu'au « microdrone ») ;
- rénovation ou constitution des systèmes d'écoute électromagnétique terrestres, embarqués, aéroportés et spatiaux ;
- capacité de détection des tirs de missiles balistiques et d'alerte.

2. Pour la fonction stratégique DISSUASION :

- au moins un sous-marin nucléaire lanceur d'engins (SNLE) à la mer en permanence (soit quatre SNLE en parc) ;
- les moyens de sûreté assurant la liberté d'action des SNLE, soit quatre frégates anti-sous-marines et deux sous-marins nucléaires d'attaque ;
- une capacité de frappe aérienne nucléaire disponible en permanence, reposant sur deux escadrons de Rafale ;
- les moyens d'accompagnement et de soutien de la composante aéroportée, avions ravitailleurs en particulier.

3. Pour la fonction stratégique PREVENTION :

- un dispositif de forces prépositionnées articulé à terme en deux points d'appui, sur les façades maritimes de l'Afrique, et une présence renforcée, avec au moins une base dans le Golfe arabo-persique ;
- une capacité de projection régionale de certains DOM-COM (Guyane, la Réunion, Nouvelle Calédonie)

4. Pour la fonction stratégique PROTECTION :

- le dispositif permanent de surveillance et de contrôle des approches maritimes (chaîne de surveillance côtière à base de radars et de sémaphores, un avion de patrouille maritime et une frégate par façade maritime), pouvant être renforcé par l'intervention de patrouilleurs et de
- bâtiments de guerre des mines ou d'assistance hauturière ;
- le dispositif permanent de surveillance et de contrôle des approches aériennes, disposant d'une capacité d'interception d'aéronefs rapides (jusqu'à six patrouilles opérationnelles de deux avions de combat) et d'aéronefs lents (hélicoptères) ;
- le dispositif Vigipirate pour la protection des points sensibles ;
- une capacité de renfort pouvant atteindre 10 000 hommes de l'armée de terre, tant pour les missions de sécurisation que pour les interventions en renfort de la sécurité civile ;
- des forces de souveraineté dans les DOM-COM, avec des moyens de théâtre concentrés sur la Guyane, La Réunion et la Nouvelle-Calédonie.

5. Pour la fonction stratégique INTERVENTION :

- la capacité de projeter en six mois et pour une durée d'un an, une force terrestre pouvant atteindre 30 000 hommes ;
- la capacité de projeter 70 avions de combat en opérations ;
- une force navale ou aéronavale, comportant des bâtiments majeurs (le porte-avions Charles-de-Gaulle, deux ou trois bâtiments de projection et de commandement (BPC)), leurs frégates d'escorte, leur soutien logistique à la mer (pétroliers ravitailleurs et bâtiments atelier), un ou deux sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) ;
- une composante de « forces spéciales ».

La France doit pouvoir armer un état-major interarmées stratégique pour une opération multinationale dont elle serait la nation-cadre, ou un état-major interarmées de théâtre, ainsi que des états-majors de composante (terre, air, mer, opérations spéciales).

Une capacité d'intervention en réserve permanente est préservée en métropole :

- 5 000 hommes de l'Armée de terre
- 10 avions de combat de l'Armée de l'air avec leurs moyens d'accompagnement ;
- deux ou trois bâtiments amphibie et/ou frégates.

II. Pour les dispositifs de sécurité intérieure et de sécurité civile, agissant au titre de la fonction stratégique de PROTECTION, la totalité du personnel est appelée à intervenir en cas de crise extrême, sur l'ensemble du territoire national.

Les dispositifs de sécurité intérieure et de protection civile doivent pouvoir intervenir dans l'urgence en mobilisant immédiatement sur le territoire métropolitain :

- des unités d'intervention de forces de police ou gendarmerie (RAID, GIGN, détachement central interministériel d'intervention technique (DCI), appuyés le cas échéant par le groupement interarmées d'hélicoptères (GIH)) ;
- trente unités des forces mobiles ;
- dix colonnes de renfort de sécurité civile ;
- une capacité de prise en charge immédiate de plusieurs dizaines de milliers de personnes déplacées ;
- les capacités d'action et d'urgence des douanes pour la sécurisation et le contrôle de zones frontalières

Tout ou partie de ces moyens peuvent être projetés en renfort au profit d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer. Outre-mer, le dispositif d'intervention d'urgence s'appuie sur les moyens permanents de sécurité et de protection civile et peut être renforcé à bref délai par les unités militaires locales ou régionales.

ANNEXE 2

LISTE CHRONOLOGIQUE DES AUDITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

1. **M. Camille Grand**, Directeur de la Fondation pour la recherche scientifique
2. **Amiral Edouard Guillaud**, chef d'état-major des armées
3. **Amiral Bernard Rogel**, chef d'état major de la Marine
4. **Général Hervé Charpentier**, commandant des forces terrestres et l'état major des CFT à Lille : général Bertrand Clément-Bollée, général Arnaud Sainte-Claire Deville, Général Jean-Philippe Houdinet, général Patrick Alabergere, général Collins, Colonel Collet.
5. **Général Bertrand Ract-Madoux**, chef d'état-major de l'armée de terre
6. **Général Antoine Noguier**, commandant de défense aérienne et des opérations aériennes
7. **M. Etienne de Durand**, directeur du centre des études de sécurité (IFRI)
8. **Général Guy Girier**, sous-chef d'état major plans programmes, état major de l'armée de l'air
9. **Général Jean-Paul Palomeros**, chef d'état-major de l'armée de l'air
10. **Contre-amiral Emmanuel Carlier**, sous-chef d'état major plans programmes, état-major de la marine
11. **Amiral Xavier Magne**, commandant de la force d'action navale
12. **Général Vincent Desportes (CR)**
13. **M. Jacques Audibert**, directeur politique, Ministère des Affaires étrangères
14. **M. Patrick Maisonnave**, Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement, Ministère des Affaires étrangères
15. **Général Bernard Guillet**, sous-chef d'état major plans programmes, état major de l'armée de terre
16. **Général Bruno Clément-Bollée**, directeur de la coopération et de la sécurité de défense (DCSD)
17. **Vice amiral d'escadre Philippe Combes**, sous-chef d'état-major relations internationales (EMA)
18. **Général Didier Castres**, sous-chef d'état major opérations (EMA)