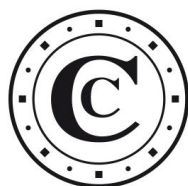


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (LPM) 2019-2025 ET LES CAPACITÉS DES ARMÉES

Rapport public thématique

Mai 2022

Sommaire

Préface.....	5
Procédures et méthodes	11
Synthèse	13
Récapitulatif des recommandations	17
Introduction.....	19
Chapitre I Les trois premières années d'exécution de la loi de programmation militaire.....	23
I - Un objectif de remontée en puissance après un quart de siècle de décroissance	24
A - La montée des menaces a conduit à mettre fin à un quart de siècle de réduction des moyens des armées	25
B - La remontée en puissance vise à atteindre en deux étapes un « modèle d'armée complet et équilibré »	28
C - La construction de la loi de programmation militaire n'a pas reproduit les erreurs du passé	30
II - Une exécution conforme à la programmation sur la période 2019-2021	33
A - L'exécution budgétaire au cours de la période 2019-2021 a été conforme à la programmation.....	33
B - Les premiers jalons de la remontée en puissance ont été posés, même si des risques budgétaires demeurent	37
Chapitre II Les capacités des armées françaises en 2021	41
I - Une armée fortement employée, qui remplit les missions qui lui sont confiées	42
A - Les armées françaises réalisent l'engagement opérationnel qui leur est actuellement demandé.....	42
B - Les armées contribuent aussi à de nombreuses missions de service public	45
II - Des armées dont certaines insuffisances n'ont pas encore été redressées	48
A - Les armées françaises présentent encore des fragilités	49
B - Beaucoup reste à faire pour atteindre « l'ambition 2030 »	55
Chapitre III Vers des choix nécessaires	61
I - Une croissance de l'effort de défense de plus en plus ardue à soutenir	62
A - L'impact de la crise sanitaire sur les finances publiques complique la poursuite de l'effort de défense.....	62
B - L'actualisation stratégique de 2021 a confirmé la montée et la diversification des menaces	64

II - Des marges de manœuvre à identifier et à exploiter davantage	67
A - Mieux exploiter les opportunités offertes par la coopération européenne.....	68
B - Réexaminer le périmètre des activités des armées	71
III - Un modèle d'armée qui pourrait être contraint d'évoluer.....	73
A - La confirmation de « l'ambition 2030 » nécessite de poursuivre les efforts budgétaires	74
B - Une nouvelle réduction homothétique des capacités des armées mettrait à mal leur cohérence.....	75
C - Modifier les priorités entre grandes capacités, comme l'a fait le Royaume-Uni en 2021, implique des choix difficiles	76
IV - Des processus de décision à améliorer pour préparer les choix.....	78
A - Mieux anticiper les évolutions stratégiques et adapter la programmation en conséquence.....	79
B - Mieux informer les décideurs politiques des enjeux opérationnels, budgétaires et industriels	80
C - Améliorer la conduite des programmes d'armement pour mieux capter l'innovation et être plus réactif.....	81
Liste des abréviations	85
Réponses des administrations et organismes concernés	87

Préface

Le présent rapport est une synthèse de travaux conduits par la Cour des comptes en 2020 et 2021. Il a été achevé en janvier 2022, avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie le 24 février. Dans le contexte créé par le lancement des opérations russes, la Cour a choisi de différer la publication du rapport, initialement prévue le 2 mars. Quelques semaines plus tard, s'est ouverte la période de réserve observée par la Cour des comptes pendant les campagnes électorales. Ces deux circonstances, qui se sont enchaînées, ont conduit à reporter la publication du présent rapport après l'élection du Président de la République.

Les constats de la Cour restent valables et actuels. Ils doivent désormais se lire à la lumière du nouveau contexte stratégique créé par la guerre d'Ukraine.

Les constats de la Cour

Dans le présent rapport, la Cour des comptes a fait le bilan des trois premières années d'exécution de la LPM 2019-2025. Elle a constaté que l'exécution budgétaire de ces premières années avait été conforme à la programmation, ce qui constitue un progrès notable par rapport aux périodes précédentes. Toutefois, le niveau élevé des restes à payer est un point d'attention pour la suite de l'exécution de la loi. En termes de résultats, la restauration des capacités des armées n'est pas encore achevée : l'entraînement, les dotations en munitions, la disponibilité et le renouvellement des matériels doivent encore progresser. L'aptitude des armées à conduire dans la durée un combat de haute intensité n'a pas encore été restaurée.

Le rapport n'y voit pas un signe de défaillance dans l'exécution de la LPM. La remontée en puissance programmée devait s'inscrire dans le temps long, après trois décennies de diminution de l'effort de défense. Aussi bien, la LPM a-t-elle été conçue comme une première étape, qui doit être prolongée par un nouveau cycle d'efforts, de 2025 à 2030, devant conduire à un modèle d'armée complet et équilibré, « l'ambition 2030 ».

En outre, depuis le vote de la loi en 2018, les armées ont dû répondre à des menaces accrues, ou développer des capacités qui n'avaient pas été pleinement anticipées. Il en est allé ainsi de la nouvelle stratégie spatiale de défense, définie postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, ou encore du développement des besoins dans le domaine cyber. Cette montée et cette diversification des menaces ont été mises en lumière par l'Actualisation stratégique de 2021, alors qu'après une décennie de restructurations, le ministère des armées ne disposait guère de marges de manœuvre. Par ailleurs, les armées ont été fortement engagées en opérations extérieures, et dans une moindre mesure sur le territoire national, au titre de la lutte contre le terrorisme et de la continuité du service public dans le contexte de la crise sanitaire, engagements qui ont pesé sur l'entraînement des forces et la disponibilité des matériels.

Or, la poursuite de l'effort de régénération des capacités des armées, au titre de la fin de la programmation actuelle et des cinq ans qui la suivront, suppose le maintien d'une trajectoire budgétaire exigeante, alors même que le pays doit faire face à une dégradation des finances publiques qui va imposer un important effort de redressement. Pour réaliser « l'ambition 2030 » inscrite dans la LPM, il sera nécessaire de tenir compte de ce contexte.

La Cour a choisi de ne pas définir les équilibres qui seront à trouver pour répondre à ce dilemme.

Elle a néanmoins cherché à en montrer la teneur, en développant trois scénarios. Le premier est celui d'une poursuite de l'effort tel qu'il a été dessiné dans la LPM en le prolongeant jusqu'en 2030. Le second est celui d'une réduction homothétique des capacités envisagées, comme cela a pu être pratiqué lors des précédentes programmations. Le troisième scénario consiste à effectuer des choix parmi les capacités des armées, pouvant aller jusqu'à modifier le modèle d'armées, à l'instar de ceux qu'a faits le Royaume-Uni. La Cour n'a pas favorisé l'un de ces scénarios : le rapport se borne à en illustrer les avantages et les inconvénients et souligne d'ailleurs que la dégradation de la situation internationale pourrait ne laisser d'autre choix que celui d'une augmentation soutenue des dépenses.

Pour autant, ces scénarios illustrent la difficulté des choix à faire, et le rapport formule plusieurs recommandations de méthode destinées à préparer les arbitrages en vue de la future programmation militaire, réflexion pouvant aller jusqu'à une évolution du modèle d'armée. Ces recommandations sont de quatre ordres :

- Réduire le périmètre de certaines missions intérieures par nature exceptionnelles, dont la principale est la mission Sentinelle afin de dégager des marges de manœuvre ;
- Exploiter davantage les synergies et les opportunités européennes, en particulier dans le domaine de l'armement ;
- Approfondir les réformes engagées des processus de développement et d'acquisition des armements ;

- Développer la fonction d'anticipation des armées, tout en rendant compte de façon plus transparente et plus exhaustive de leurs capacités, à la faveur d'actualisations plus régulières et plus réactives de la programmation militaire.

Dans le nouveau contexte international créé par l'agression militaire de la Russie, les constats résumés ci-dessus en matière d'exécution budgétaire gardent toute leur pertinence. Ils sont d'ailleurs confortés par les travaux conduits par la Cour des comptes au premier trimestre 2022 sur l'exécution du budget 2021. Ces travaux confirment les risques, soulignés dans le rapport, de financement du reste à payer qui s'élève à 83 Md€ à la fin de 2021 et sera proche de 100 Md€ à la fin de 2025.

En ce qui concerne l'activité des armées, les récents développements ne modifient pas fondamentalement le constat d'un emploi opérationnel de nos armées soutenu et durable et de ses conséquences sur la « régénération » des forces prévue par la LPM 2019-2025.

Les mesures de déploiement avancé, décidés au titre de la solidarité envers nos alliés à la suite de l'opération russe en Ukraine, témoignent de la réactivité des armées et accroissent encore le niveau très soutenu de leur emploi opérationnel. Ces mesures comprennent notamment le renforcement de la mission Lynx en Estonie, le déploiement d'un contingent de 500 militaires en Roumanie¹, le maintien d'un exercice amphibie majeur en Norvège, et la réalisation de missions de défense aériennes au profit de la Pologne à partir des bases aériennes de métropole, et de la Roumanie, à partir du groupe aéronaval déployé en Méditerranée orientale, ainsi que la livraison d'équipements militaires à l'Ukraine. Ces missions opérationnelles sont engagées à un moment où les armées conduisent par ailleurs une délicate opération de réarticulation de leur déploiement au Sahel.

Les conséquences de la guerre d'Ukraine

La guerre d'Ukraine est, par sa violence, par l'ampleur des souffrances qu'elle a déjà provoquées, par ses coûts humains et financiers et ses implications stratégiques, actuelles et potentielles, le conflit le plus grave survenu depuis la fin de la deuxième guerre mondiale sur le sol européen. Il est trop tôt pour tirer les leçons de cette guerre, dont le déclenchement a remis en cause bien des hypothèses établies depuis la fin de la guerre froide, et notamment l'éloignement de l'horizon d'une guerre interétatique majeure. Les dynamiques en cours de ce conflit, son issue et ses conséquences restent lourdes de risques et d'incertitudes.

¹ Dans le cadre de la force de réaction rapide de l'Alliance atlantique, dont la France assure cette année le commandement.

À ce stade, l'on peut dire que l'événement valide rétrospectivement le double objectif, central dans la loi de programmation 2019-2025, d'accroître la résilience des forces armées et de les mettre en mesure de faire face à une guerre de haute intensité. La partie du présent rapport consacrée aux capacités des armées montre que la perspective d'une pleine capacité des forces à agir dans le cadre d'un « engagement majeur » est encore relativement éloignée. Il sera sans doute nécessaire de la rapprocher et, à cette fin, d'intensifier les efforts relatifs au matériel et au personnel, ainsi qu'à certaines capacités transverses de soutien.

Plus généralement, il ne fait guère de doute que la programmation militaire actuelle devra être revisitée à la lumière du conflit en Ukraine et de la situation stratégique, peut-être durablement instable, qui en résultera. Cette analyse s'effectuera dans un cadre national, mais aussi européen et transatlantique. À cet égard, l'on peut relever que nombre de nos partenaires européens convergent déjà sur la nécessité d'augmenter leurs budgets de défense.

L'augmentation de l'effort budgétaire la plus spectaculaire a été annoncée par l'Allemagne le 27 février. Afin de « disposer à terme d'une Bundeswehr [...] qui nous assure une protection fiable », le chancelier allemand a annoncé la création d'un « fonds spécial » de 100 milliards d'euros pour rattraper le retard dans les investissements de défense dès 2022, de façon à porter le budget allemand de la défense à 2 % du PIB, niveau qui correspondrait à une augmentation de plus du tiers de celui-ci et mettrait l'Allemagne au troisième rang mondial pour les dépenses militaires. La première ministre danoise indiquait également le 6 mars une augmentation progressive du budget de défense visant à lui faire atteindre 2 % du PIB sous dix ans, dans le cadre d'une programmation militaire encore à établir. Un tel objectif a été, depuis, également souscrit par l'Italie et les Pays-Bas, la Suède et l'Espagne. Le président de la Roumanie, dont les dépenses de défense atteignent déjà cet objectif, a indiqué le 11 mars qu'elles seraient portées à 2,5 % du PIB.

Au-delà des États, l'Union européenne s'est affirmée comme un acteur de la défense européenne. Alors que le budget de l'Union prévoyait déjà des enveloppes conséquentes pour le Fonds européen de la défense, la politique spatiale et la Facilité européenne pour la paix, elle a ainsi annoncé débloquer 500 M€ en urgence dans ce dernier cadre pour l'aide militaire à l'Ukraine.

Enfin, le conseil européen du 24 mars a annoncé la détermination des États membres à accroître leurs budgets de défense et à renforcer leur base industrielle et technologique de défense. Il a par ailleurs annoncé la création d'une capacité de déploiement rapide pouvant compter jusqu'à 5 000 militaires [...], le développement de capacités d'analyse du renseignement [...], d'une stratégie spatiale de l'UE pour la sécurité et la défense.

S'il est ainsi probable que la programmation militaire doive s'inscrire dans la perspective de hausses concertées des budgets de défense européens, deux préconisations de méthode identifiées par la Cour dans la troisième partie du rapport s'en trouvent validées, tout en débouchant sur des perspectives élargies et qui devront être encore précisées.

D'abord, la programmation militaire pourra, moins que jamais, s'affranchir du contexte général, marqué par la dégradation des finances publiques et la montée des menaces, et qui risque de se détériorer encore du fait du conflit.

La guerre d'Ukraine risque de peser négativement sur la croissance et donc les rentrées fiscales, tout en suscitant des besoins budgétaires non anticipés, liés notamment à la situation sur les marchés de l'énergie, l'impact des sanctions sur l'activité économique et l'accueil des réfugiés. On peut craindre, de la part de la Russie, une logique d'escalade qui oblige à un accroissement des dépenses militaires pour y faire face, indépendamment même des réorientations de moyen et long terme à opérer à la lumière des leçons stratégiques tirées du conflit. Cette situation correspond au scénario 1 évoqué dans le rapport, où la situation internationale nous contraindrait à une poursuite, voire un accroissement de l'effort programmé. Le Président de la République a ainsi déclaré le 2 mars : « nombre de secteurs économiques souffrent et vont souffrir [...]. Notre croissance sera immanquablement affectée (...). Notre pays amplifiera donc l'investissement dans sa défense décidé dès 2017 ».

Cet effort reste néanmoins tributaire de la situation économique, comme l'a récemment illustré l'annulation de 300,3 M€ de crédits de paiement mis en réserve sur la mission « Défense » (dont 202,3 M€ pour le programme 146 « Équipement des forces ») par décret d'avance, visant à financer le plan de résilience économique et sociale décidé du fait des conséquences en France des sanctions décidées à l'encontre de la Russie. Cette annulation, si elle n'était pas compensée d'ici à la fin de l'année budgétaire comme le Gouvernement en a émis l'intention, constituerait un premier signe des besoins d'arbitrage dus aux contraintes budgétaires dans un contexte où, comme la Cour le souligne dans son rapport en analysant le plan « France relance », la défense n'est pas la seule priorité de l'action gouvernementale.

Ensuite, les marges de manœuvre budgétaires que la Cour recommande de rechercher dans le Fonds européen de la défense et dans les coopérations européennes d'armement vont se trouver à la fois élargies et modifiées par les augmentations annoncées, en particulier du budget allemand de la défense. En effet, l'accroissement du budget d'investissement allemand va élargir le champ des coopérations possibles, tout en posant le problème du maintien des équilibres financiers et industriels qui présidaient aux coopérations déjà décidées, et qui seront peut-être appelés à évoluer. En outre, la hausse concomitante des budgets de défense européens ouvre à la réflexion le champ de spécialisations des rôles et de priorités différenciées selon les pays, pour orienter au mieux les ressources nouvelles correspondantes.

Plus que jamais, le contexte européen doit donc être pris en compte pour décider de l'allocation des moyens alloués à la défense, comme le rappelle la Déclaration de Versailles adoptée à l'issue du sommet européen des 10 et 11 mars.

Ce nouveau contexte pourrait présenter pour les armées françaises des « marges de manœuvre » européennes plus favorables, mais différentes dans leur nature de celles anticipées dans le rapport de la Cour des comptes. Le troisième scénario présenté dans le présent rapport pourrait en tirer parti, dans une logique où la France s'appuierait davantage sur ses partenaires² ou développerait avec eux des complémentarités nouvelles. Cela permettrait, en contrepartie, d'identifier le renforcement de certaines capacités opérationnelles françaises.

Enfin, la nécessité de prévoir des rendez-vous de programmation plus fréquents (le rythme de la révision à mi-parcours semblant le plus adapté), autre recommandation de méthode du rapport de la Cour, trouve à l'évidence à s'appliquer à la séquence stratégique évolutive, et sans doute durablement instable qui s'est ouverte avec la guerre d'Ukraine. Quelle qu'en soit la forme – livre blanc, revue stratégique ou révision de la LPM étayée par un bilan de mi-parcours – une réflexion stratégique actualisée paraît indispensable. Elle doit inciter à repenser les termes de l'arbitrage entre projets d'équipement à longue échéance et résorption plus immédiate des difficultés capacitaires rencontrées par les armées. Il s'agirait de mieux combiner la logique de moyen-long terme qui a consisté à privilégier la préservation des compétences dans l'industrie de défense, qui contribuent à l'autonomie stratégique nationale, et une logique de court et moyen terme privilégiant les besoins opérationnels des forces dans un contexte de montée des menaces.

De ce point de vue, les recommandations formulées par la Cour restent d'actualité pour préparer les choix structurants de programmation militaire qui devront être effectués par les pouvoirs publics. Ces recommandations de méthode visent à permettre un processus de décision alliant une plus grande réactivité, une plus grande transparence dans l'information des décideurs publics, notamment du Parlement et de ses commissions, et une mise en cohérence de la trajectoire budgétaire de défense avec la trajectoire générale des finances publiques.

² À l'instar d'ailleurs de certaines coopérations en matière d'armement où le principe retenu est celui de la « *dépendance mutuelle* » (*revue stratégique de défense nationale*, 2017).

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics ; l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées, afin que leurs réponses puissent être publiées en annexe du rapport de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Le présent rapport est un travail de synthèse s'appuyant sur des travaux conduits en 2020 et en 2021 par la quatrième chambre, notamment un bilan d'étape de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025, un contrôle de la déclinaison des objectifs stratégiques de la LPM dans les contrats opérationnels des trois armées et une enquête sur la gestion des personnels civils et militaires du ministère des armées.

Les instructions conduites dans le cadre de ces travaux ont été réalisées sur pièces et sur place auprès de l'état-major des armées, de la direction générale de l'armement et du secrétariat général pour l'administration du ministère des armées. Elles ont également inclus des déplacements auprès des forces.

Dans le cadre du processus de contradiction, la section défense de la quatrième chambre a auditionné Mme Isabelle Saurat, secrétaire générale pour l'administration du ministère des armées, le 19 octobre 2021, le général d'armée aérienne Éric Autellet, major général des armées, représentant le chef d'état-major des armées, le 10 novembre 2021, et l'ingénieur général de l'armement de classe exceptionnelle Joël Barre, délégué général pour l'armement, le 15 novembre 2021.

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 23 novembre 2021, par la quatrième chambre, présidée par M. Andréani, président de chambre, et composée de MM. Ténier, Le Méné, Homé, Chailland et Colin de Verdière, conseillers maîtres, M. Autran, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, M. Jourdan, conseiller référendaire et M. Chardin, conseiller référendaire en service extraordinaire et, en tant que contre-rapporteur, M. Chatelain, conseiller maître.

Il a été examiné et approuvé le 14 décembre 2021 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin et Andréani, Mme Podeur, MM. Charpy et Gautier, Mme Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Lejeune et Advielle, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que de Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes ; www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par la Documentation Française.

Synthèse

Une exécution budgétaire conforme à la programmation pour la première fois depuis deux décennies

Après une série de réductions du format des armées et de réformes structurelles qui ont conduit à supprimer plus de 60 000 emplois lors de la dernière décennie, la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire (LPM) pour les années 2019 à 2025 a prévu une remontée des moyens accordés à la défense. Elle prévoit sur cette période une croissance du budget qui permettra d'atteindre 2 % du PIB en 2025 et de créer 6 000 emplois. Il s'agit dans un premier temps, jusqu'en 2025, de régénérer les armées et de combler certaines lacunes capacitaires, avant de poursuivre l'effort pour atteindre, à l'horizon 2030, un modèle d'armée « *complet et équilibré* » apte à répondre à l'ensemble des menaces. Cet effort s'inscrit dans un contexte international marqué par une compétition stratégique accrue entre les principales puissances et par une montée des menaces décrites dans la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* publiée le 13 octobre 2017.

Les premières années d'exécution de la LPM ont vu les crédits augmenter, passant de 35,9 Md€ en 2019 à 40,9 Md€ en 2022, conformément à la programmation. Les ressources prévues ont effectivement bénéficié au ministère des armées, y compris au profit de l'équipement des forces, domaine qui n'avait pas reçu l'ensemble des crédits prévus lors des précédentes LPM. Le ministère des armées a su éviter certains travers précédemment relevés par la Cour des comptes : sous-budgétisation chronique des opérations extérieures et renégociations de commandes fermes d'armement ; surestimation des recettes exceptionnelles de cessions, des hypothèses d'exportation d'armement et des économies attendues des réformes. Les ajustements annuels de la programmation militaire de la période 2019-2021 ont été conduits de façon souple ; ils ont permis de financer, sans crédit supplémentaire, des besoins non prévus par la loi, comme ceux de la stratégie spatiale de défense, de la réponse à la crise sanitaire et du plan de relance aéronautique, en décalant certaines dépenses, mais sans en supprimer à ce stade.

Néanmoins, plusieurs questions méritent attention. L'estimation des autorisations d'engagement restant à couvrir par des crédits de paiement a fortement augmenté pour atteindre 54 Md€ fin 2021 et 72 Md€ fin 2025. L'évolution des coûts de production des armements, un temps ralentie par

la crise sanitaire, risque de repartir à la hausse, alors que des tendances inflationnistes se manifestent dans l'économie. Le coût du remplacement des avions *Rafale* prélevés sur le parc de l'armée de l'air et de l'espace pour les ventes d'occasion à l'exportation, n'était pas prévu dans la programmation initiale.

L'ensemble de ces éléments fait peser un risque d'éviction sur les investissements programmés par la LPM qui restent à réaliser. Surtout, le fait que, dès la conception de la LPM, la plus grande partie de l'augmentation du budget et des créations d'emplois aient été programmée en fin de période, au-delà de 2023, constitue un risque important pour la réalisation des capacités visées par la loi.

Des capacités militaires fortement employées mais qui présentent encore des fragilités

La période 2019-2021 a été marquée par un haut niveau d'activité opérationnelle au titre des missions dites permanentes des armées, notamment celles liées à la posture nucléaire et à la protection du territoire, de l'espace aérien et des approches maritimes. Il en est allé de même pour les déploiements au titre de la prévention des conflits et des opérations extérieures, notamment *Barkhane* au Sahel et *Chammal* au Levant. Les armées contribuent aussi à diverses missions de service public, comme la mission *Sentinelle* au titre de la lutte contre le terrorisme, les opérations *Résilience* pendant la crise sanitaire et *Apagan* pour l'évacuation de Kaboul à l'été 2021, et les missions d'action de l'État en mer. Elles participent, enfin, au soutien des exportations d'armement.

Si elles ont réalisé l'ensemble des missions qui leur ont été demandées, les forces n'ont pu atteindre ce haut niveau d'engagement qu'au détriment de la « régénération³ » prévue par la loi de programmation, qui est encore loin d'être achevée. Le niveau d'entraînement et le taux de disponibilité du matériel demeurent inférieurs aux objectifs fixés, malgré d'importants moyens alloués à la maintenance. La remontée des effectifs met également en évidence des difficultés d'attractivité, de fidélisation et de gestion des compétences.

Le comblement des lacunes capacitaires et la réponse aux nouvelles menaces s'inscrivent, quant à eux, dans le temps long. Enfin, l'objectif de participer, aux côtés de nos alliés, à une opération classique majeure de coercition face à un adversaire étatique constitue un défi de taille pour une armée qui ne présente plus la masse nécessaire, ni le niveau de préparation qu'impliquerait une telle perspective.

³ Le rapport annexé à la LPM définit présente ainsi la « régénération » : « Il s'agit d'abord [dans la perspective de « l'ambition 2030 »] d'un impératif immédiat visant à régénérer le capital opérationnel des armées, soumis à une usure accélérée découlant de l'emploi des parcs de matériels déjà anciens et de l'intensité des engagements récents des forces au-delà des contrats opérationnels définis dans le Livre Blanc de 2013. »

Vers des choix nécessaires

Les évolutions majeures intervenues depuis 2019 sont de nature à remettre en cause les termes de la LPM 2019-2025, dont les ressources n'ont pas été fixées par la loi au-delà de 2023, faute d'avoir procédé en 2021 à une actualisation à mi-parcours de la loi, comme cela avait été le cas pour les LPM précédentes. D'une part, la crise sanitaire a dégradé les finances publiques, conduisant le Gouvernement à adopter une nouvelle trajectoire budgétaire visant à réduire le déficit public à 3 % du PIB en 2027, au prix d'un effort important de maîtrise des dépenses publiques. Elle a également fait émerger de nouvelles priorités budgétaires. D'autre part, l'*Actualisation stratégique* de 2021 a mis en exergue une accélération de la montée des menaces avec une multiplication des zones de crise et le réarmement des principaux compétiteurs de la France. Un risque d'escalade entre puissances rivales menant à un affrontement de haute intensité paraît ainsi moins improbable.

Il est donc nécessaire que le ministère des armées exploite davantage les marges de manœuvre qui s'offrent à lui et en identifie de nouvelles, notamment dans le domaine de la coopération européenne et s'agissant de la définition du périmètre des missions des armées, afin d'alléger la charge qui pèse sur elles. Ces marges de manœuvre sont toutefois limitées. Une révision du choix retenu de modèle d'armée risque donc d'être nécessaire afin de préserver la cohérence entre les ambitions et les moyens alloués au ministère des armées.

Confirmer les orientations de la LPM 2019-2025 et tendre vers le « modèle d'armée complet » à l'horizon 2030 supposerait la poursuite de la croissance de l'effort budgétaire au profit de la défense, avec une accélération en fin de période de programmation qui devra vraisemblablement être poursuivie jusqu'en 2030, après un point de passage à 50 Md€ en 2025. Tenter de préserver le modèle d'armée complet en réduisant homothétiquement les moyens, comme lors des révisions stratégiques de 2008 et de 2013, risquerait de mettre à mal la cohérence des armées. À défaut, il serait envisageable de faire le choix de rééquilibres majeurs entre capacités, comme ceux réalisés par le Royaume-Uni lors de sa dernière revue stratégique en 2021. Un tel choix risquerait cependant d'entraîner des renoncements irréversibles, sans nécessairement permettre des économies budgétaires importantes à court terme, comme le montre le cas du Royaume-Uni.

Pour préparer la réflexion qui débouchera sur les décisions à prendre au plus tard à l'issue de la LPM en cours, le ministère des armées devrait adopter un processus de décision plus réactif, permettant de s'adapter plus rapidement aux évolutions, en effectuant plus fréquemment des revues stratégiques. Dans le domaine des programmes d'armement, cela doit se traduire par une meilleure captation des innovations et une plus grande capacité d'évolution des équipements.

Ce processus doit s'accompagner d'un renforcement des capacités d'anticipation à moyen et long termes, indispensable dans un contexte stratégique en évolution rapide, ce qui suppose une association étroite des capacités d'anticipation de la direction générale de l'armement et de celles des armées. Il est enfin nécessaire de prévoir une meilleure information des pouvoirs publics et une plus grande association des commissions compétentes du Parlement sur les capacités actuelles des armées et leur évolution envisagée.

Récapitulatif des recommandations

1. Chiffrer les crédits budgétaires de 2024 et 2025 correspondant aux besoins issus des ambitions de la LPM, en tenant compte du dernier ajustement annuel de la programmation militaire et établir une trajectoire budgétaire jusqu'à l'horizon de stabilisation du déficit public prévu en 2027 (*ministère des armées*).
2. Identifier et exploiter les marges de manœuvre budgétaires qui peuvent exister, notamment dans le domaine de la coopération européenne et s'agissant de la définition du périmètre des missions confiées aux armées (*ministère des armées*).
3. Adopter un processus d'actualisation stratégique et de programmation militaire plus réactif, plus transparent et reposant sur une plus grande capacité d'anticipation (*ministère des armées*).

Introduction

Après plus d'un quart de siècle de réduction de l'effort de défense et du format des armées, amorcé à la fin de la guerre froide, la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025⁴ a prévu de porter la part des dépenses militaires dans le produit intérieur brut (PIB) à 2 % en 2025, ainsi que la création de 6 000 emplois. Cette trajectoire budgétaire en croissance vise à permettre la « régénération » des armées. Elle constitue une première étape vers un « modèle d'armée complet », apte à répondre à l'horizon 2030 à la montée des menaces décrites dans la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* publiée en octobre 2017. Le format des armées qui en résulte en 2020 est indiqué, pour les principales capacités, dans le schéma présenté à la fin de l'introduction.

La LPM devait faire l'objet d'une actualisation en 2021, en application de son article 7. En effet, seuls les crédits des annuités 2019 à 2023 sont inscrits dans l'article 3 de la loi, pour un montant total de 197,8 Md€ hors pensions. Ils doivent passer de 35,9 Md€ en 2019 à 44 Md€ en 2023. Dans la programmation interne du ministère des armées, l'objectif de 2 % du PIB en 2025 conduisait, au moment du vote de la LPM, à les porter à 47 Md€ en 2024 et à 50 Md€ en 2025. Le Gouvernement a estimé qu'une actualisation par voie législative n'était pas nécessaire et a effectué une communication au Parlement, suivie d'un vote en juin 2021, sur la base de l'article 50-1 de la Constitution⁵. À l'issue de cette procédure, la trajectoire budgétaire jusqu'en 2023 a été confirmée par le Gouvernement, ainsi que l'objectif d'atteindre 2 % du PIB en 2025, mais les annuités budgétaires 2024 et 2025 n'ont toujours pas été fixées.

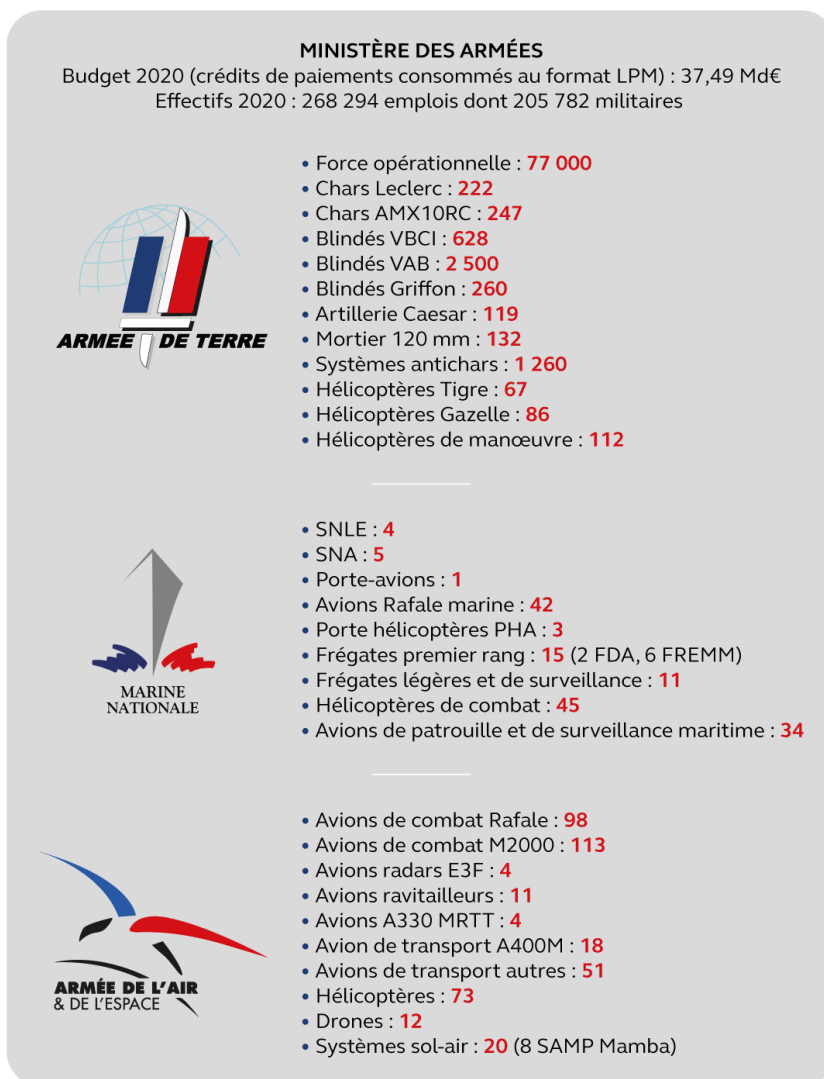
La déclaration du Gouvernement et les débats parlementaires n'ont cependant pas levé toutes les incertitudes sur la poursuite de la trajectoire adoptée en 2018. D'une part, l'*Actualisation stratégique* publiée par le ministère des armées en janvier 2021 a mis en évidence une accélération, une augmentation et une diversification des menaces par rapport aux analyses de 2017, rendant moins improbable l'hypothèse d'un affrontement

⁴ Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

⁵ « *Devant l'une ou l'autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d'un groupe parlementaire au sens de l'article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s'il le décide, faire l'objet d'un vote sans engager sa responsabilité* ».

interétatique conventionnel. D'autre part, la crise sanitaire a suscité une dégradation de l'état des finances publiques, tout en faisant émerger de nouvelles priorités. Elle a, par ailleurs, modifié la trajectoire du PIB qui servait de référence aux crédits de défense.

Schéma n° 1 : les armées françaises aujourd'hui (chiffres clés)



Source : Les chiffres clés de la défense (édition 2021)

Afin d'éclairer les décisions à venir en matière de politique de défense et d'alimenter le débat public, la Cour des comptes présente un rapport de synthèse, issu des travaux qu'elle a conduits en 2020 et en 2021 pour établir un bilan d'étape de la loi de programmation militaire 2019-2025 et examiner la déclinaison des objectifs stratégiques de la LPM dans les contrats opérationnels des forces armées. Elle constate que les trois premières années d'exécution budgétaire de la LPM ont été conformes à la programmation (1), tout en relevant que, même si les armées ont rempli l'ensemble des missions qui leur ont été confiées, leurs capacités présentent toujours des fragilités (2). Constatant que le contexte budgétaire et la montée des menaces risquent de compromettre la poursuite de l'exécution de la LPM, dans un contexte où les marges de manœuvre sont limitées, elle indique les modalités selon lesquelles il pourrait être nécessaire de rouvrir la réflexion sur le modèle d'armée visé à horizon 2030 (3).

Chapitre I

Les trois premières années d'exécution de la loi de programmation militaire

Ce premier chapitre présente la façon dont la programmation budgétaire de la LPM 2019-2025 a été construite et montre que sa mise en œuvre a été conforme à la programmation durant les trois premières années de son exécution.

Dans un contexte marqué par la montée des menaces et la compétition stratégique accrue entre les puissances qui se réarment, la LPM 2019-2025 rompt avec un quart de siècle de réduction du format des armées et avec une décennie de réformes structurelles intenses. Après une période consacrée à la « régénération » des capacités militaires jusqu'en 2025, cette loi prépare le renforcement du modèle d'armée complet dans le cadre de « l'ambition 2030 ».

Le modèle d'armée complet

Le modèle d'armée complet vise à « *permettre d'atteindre les effets militaires recherchés [décrits dans le rapport annexé à la LPM] sur la totalité du spectre des menaces et des engagements possibles, y compris les plus critiques* ». Cela implique de doter les armées françaises de l'ensemble des capacités militaires nécessaires pour remplir toutes les missions qui leur sont allouées au titre des cinq fonctions stratégiques de la défense : la connaissance/anticipation, la prévention des conflits, la dissuasion nucléaire, l'intervention et la protection du territoire et des populations, afin de « *préserver l'autonomie stratégique de notre pays* ».

La programmation a su éviter les travers autrefois dénoncés par la Cour, en budgétisant mieux les opérations extérieures, en renonçant aux financements issus de recettes exceptionnelles aléatoires et en évitant les coûteuses renégociations de programmes d'armement. Sa faiblesse réside dans le fait que l'essentiel de l'effort budgétaire est attendu en fin de période, avec des annuités 2024 et 2025 non fixées à ce jour.

Durant la période 2019-2021, les crédits budgétaires consacrés à la défense ont été conformes à la programmation, y compris pour l'équipement des forces. Le ministère des armées a su faire preuve d'agilité pour absorber en gestion les effets de la crise sanitaire et pour financer des besoins non prévus, dans le domaine spatial notamment. Néanmoins, des risques budgétaires existent en raison d'un niveau élevé de restes à payer, de la reprise de l'inflation et de la nécessité de financer des besoins non prévus. Aussi les dépenses programmées sur la période 2022-2025 sont-elles soumises à des risques d'éviction.

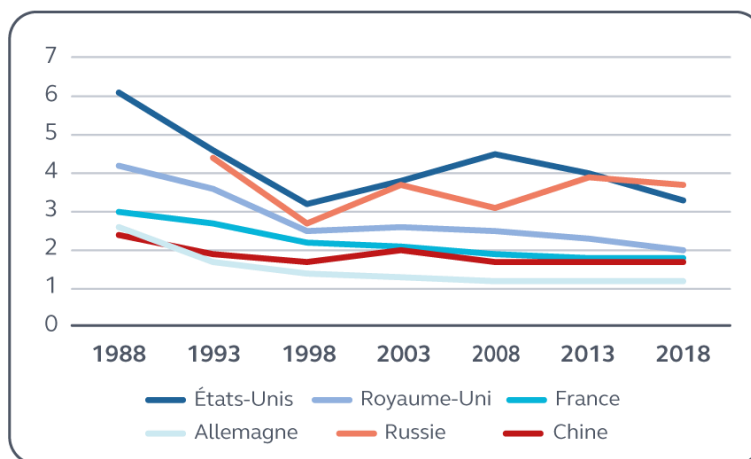
I - Un objectif de remontée en puissance après un quart de siècle de décroissance

Depuis la fin de la guerre froide, l'effort de défense avait été réduit, ce qui s'était traduit par une réduction importante des effectifs et des moyens des armées. La montée des menaces, illustrée par les attentats de 2015, a conduit à adopter une LPM 2019-2025 marquant un coup d'arrêt à cette diminution des moyens et adoptant une stratégie de remontée en puissance.

A - La montée des menaces a conduit à mettre fin à un quart de siècle de réduction des moyens des armées

1 - Depuis la fin de la guerre froide, les économies budgétaires ont entraîné une baisse des équipements et des effectifs

Graphique n° 1 : évolution des dépenses militaires en % du PIB



Source: Stockholm International Peace Research Institute

Après la fin de la guerre froide, les principales puissances militaires ont diminué fortement leurs dépenses, exprimées en pourcentage de la richesse nationale. Néanmoins, si le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ont poursuivi cette diminution jusqu'à la fin des années 2010, d'autres pays, dont les États-Unis et la Russie, ont réinvesti dans leur défense dès le tournant des années 2000, pour faire face aux nouvelles menaces (conséquences des attentats du 11 septembre 2001 pour l'un, des guerres de Tchétchénie pour l'autre). Les États-Unis ont ainsi pu soutenir des engagements militaires massifs en Afghanistan et en Irak, tout en maintenant leur avance technologique, tandis que la Russie a restauré un outil de défense affaibli après la dissolution de l'Union soviétique. La Chine a suivi une trajectoire différente, le maintien dans la durée d'un effort de défense modéré, de l'ordre de 1,7 % du PIB, ayant suffi à la positionner en rivale des États-Unis, du seul fait de la forte croissance de son économie.

Les deux premières décennies du vingt-unième siècle ont été marquées par une forte diminution des moyens des armées françaises, bien que le niveau de menace ait plutôt eu tendance à augmenter sur la période par rapport aux années 1990, comme les *Livres blancs sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 et de 2013 l'ont mis en évidence. Le ministère des armées a perdu 63 250 emplois entre 2008 et 2019, soit 20 % de ses effectifs. Entre 2003 et 2020, le nombre de chars Leclerc est passé de 406 à 222, celui des avions de combat de 393 à 261 (y compris ceux de l'aéronautique navale) et celui des frégates de premier rang de 17 à 15, en comptant les frégates de type *La Fayette*, dont les capacités sont pourtant limitées.

Cela s'est aussi traduit par une diminution des ambitions. La LPM 2003-2008 envisageait l'intervention de la France dans une opération classique majeure de coercition en coalition interalliée à hauteur de 50 000 soldats et d'une centaine d'avions de combat. Dix ans plus tard, la LPM 2014-2019 a réduit la participation à une telle opération à 15 000 soldats et 45 avions de combat. La comparaison est encore plus spectaculaire avec le volume des armées françaises de la fin des années 1980.

2 - Les réformes structurelles se sont enchaînées

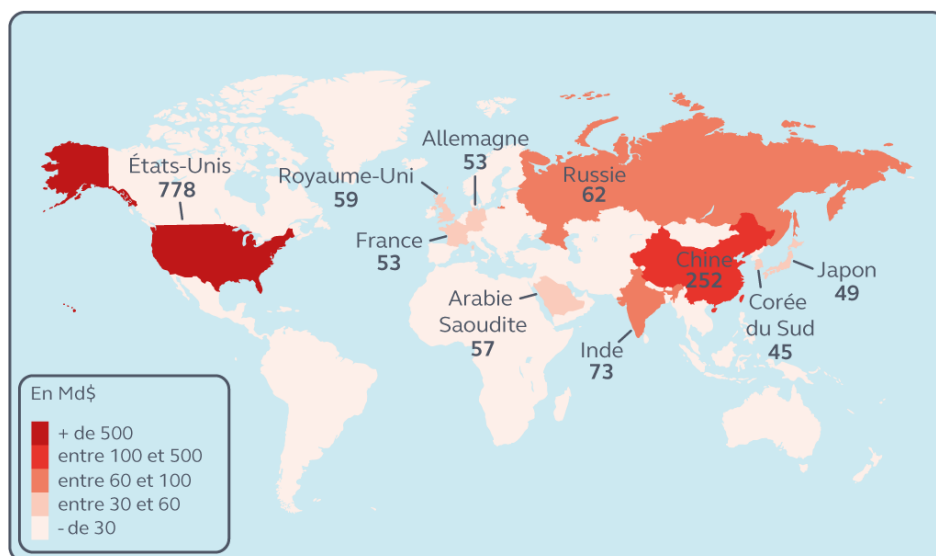
Après avoir connu une transformation majeure avec la professionnalisation, à la suite de la décision de suspendre le service national en 1996, le ministère des armées est entré dans un cycle de réformes structurelles intenses à partir de 2008, afin de dégager des économies. Ces réformes ont entraîné une refonte de la carte militaire, avec de nombreuses dissolutions d'unités (une vingtaine de régiments et une dizaine de bases aériennes notamment), une mutualisation des soutiens dans des circonscriptions administratives nouvelles, les bases de défense, ainsi qu'une série de réformes de processus et d'organisation visant à diminuer les effectifs. Si les économies recherchées n'ont pas toujours été au rendez-vous, la dégradation des soutiens et de l'environnement des forces s'est faite sentir. La Cour a notamment relevé dans ses travaux deux cas emblématiques : la perte de contrôle du processus de paye des militaires dans le cadre de l'écosystème *Louvois* et la dégradation de l'entretien des infrastructures. Enfin, ces réformes ont été concomitantes à des engagements exigeants, avec des opérations extérieures dans la durée en Afghanistan, puis au Sahel, et des interventions « d'entrée en premier⁶ » en Libye en 2011 et au Mali en 2013.

⁶ La notion « d'entrée en premier » vise la capacité à engager des forces, dans le cadre d'une coalition, dès le début de l'intervention, face à un adversaire dont les défenses n'ont pas encore été neutralisées.

3 - La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017 a relevé une montée des menaces dans un monde qui réarme

Selon le *Stockholm International Peace Research Institute*⁷, la France se positionne en 2020 au septième rang des dépenses militaires mondiales. L'environnement international est marqué par la compétition stratégique que se livrent les États-Unis et la Chine et par l'émergence de nouveaux acteurs dont la puissance économique a crû au cours des dernières décennies, notamment en Asie. En Europe, la France a reculé en position relative sous l'effet du maintien d'un effort de défense plus important du Royaume-Uni, seul pays d'Europe de l'Ouest à y consacrer plus de 2 % de son PIB, et du dynamisme économique de l'Allemagne, qui lui permet d'augmenter ses dépenses militaires plus rapidement que ne le fait la France.

Carte n° 1 : principaux budgets militaires mondiaux en 2020



Source: Stockholm International Peace Research Institute

⁷ Le Sipri, Institut de recherche international sur la paix de Stockholm, est un institut de recherche indépendant créé en 1966 par le parlement suédois et financé majoritairement par le gouvernement suédois, pour l'étude des conflits, de l'armement, du contrôle des armes et du désarmement. (<https://sipri.org/>)

Les décisions récentes traduisent cependant une prise de conscience de la montée des menaces. Les attentats de Paris en 2015 avaient déjà conduit à arrêter la diminution des moyens de la défense lors de l'actualisation de la LPM 2014-2019. La *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* de 2017 a mis l'accent sur un environnement plus agressif et la nécessité, pour y faire face, de renforcer les moyens des armées. Elle préconise notamment le maintien d'une autonomie stratégique nationale, une ambition européenne exigeante, une industrie de défense forte et un modèle d'armée complet.

B - La remontée en puissance vise à atteindre en deux étapes un « modèle d'armée complet et équilibré »

1 - La loi de programmation militaire 2019-2025 vise à rétablir la cohérence des armées, première étape de leur « régénération »

Le rapport annexé à la LPM 2019-2025 présente « *l'ambition de la France pour ses armées à l'horizon 2030* ». Il décrit un modèle d'armée complet apte à répondre aux menaces décrites dans la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* de 2017.

Cette ambition doit être atteinte en deux étapes. La première étape, de « *régénération* » des armées, organisée par la LPM 2019-2025, vise leur cohérence en « *redonnant dès à présent aux armées les moyens et les capacités nécessaires pour remplir durablement leurs missions* ». La cohérence d'une force est le résultat de l'adéquation entre sa doctrine d'emploi, son organisation, ses ressources humaines, son entraînement, son soutien et son équipement. La LPM prévoit, dans ce but, de porter un effort particulier sur l'entraînement, sur le soutien du matériel pour en augmenter la disponibilité et sur le renouvellement des équipements. Ainsi, la loi accorde au ministère des armées des moyens en croissance sensible : 1,7 Md€ d'augmentation du budget chaque année entre 2019 et 2022 puis 3 Md€ d'augmentation en 2023, sans pour autant accroître les ambitions.

2 - Une deuxième étape après 2025 vise à réaliser un modèle d'armées complet et équilibré conforme à « l'ambition 2030 »

La seconde étape pour atteindre « l'ambition 2030 » présentée dans la LPM 2019-2025 demandera de poursuivre la croissance des ressources budgétaires au cours de la période 2026-2030. Selon le ministère des armées, le modèle d'armée complet décrit par cette ambition 2030 est nécessaire pour remplir pleinement cinq fonctions stratégiques permanentes, réaffirmées en 2017 :

- la dissuasion nucléaire, « *clé de voûte de la stratégie de défense* », assurée en permanence par deux composantes océaniques et aéroportées modernisées ;
- la protection du territoire, de l'espace aérien et des approches maritimes, assurée en permanence en métropole et outre-mer ;
- la connaissance et l'anticipation, érigées en « *priorité stratégique* », avec des moyens accrus pour le renseignement et le cyberspace ;
- une fonction de prévention, s'appuyant notamment sur des bases à l'étranger et des déploiements navals et aériens ponctuels ;
- une capacité d'intervention dans une opération majeure interalliés de coercition, combinée à une capacité de réaction rapide autonome et à une capacité de gestion de crise (du type des opérations extérieures actuelles).

Certes, ce modèle d'armée complet n'avait jamais été abandonné. Cependant sa cohérence avait été fragilisée par les réductions importantes de moyens intervenues depuis trois décennies. « L'ambition 2030 » vise à lui redonner cette cohérence et à restaurer l'équilibre des armées. Elle vise aussi à rechercher à leur profit de la masse⁸ et des moyens, afin notamment de pouvoir peser au sein d'une coalition, dans l'hypothèse d'une opération majeure de coercition conduite contre un adversaire étatique capable d'une action de haute intensité.

⁸ La notion de « masse » correspond à l'objectif assigné à une armée de disposer de capacités militaires en volume suffisant pour, d'une part, peser politiquement au sein d'une coalition et, d'autre part, pouvoir soutenir dans la durée un engagement contre un adversaire étatique dans le cadre d'un conflit de haute intensité impliquant des pertes importantes.

C - La construction de la loi de programmation militaire n'a pas reproduit les erreurs du passé

1 - La trajectoire de ressources repose sur des crédits budgétaires et évite le recours à des recettes exceptionnelles aléatoires

Le ministère des armées espérait, dans les programmations précédentes, des recettes exceptionnelles attendues de cessions de bandes de fréquences hertziennes et d'emprises immobilières, pour 3,47 Md€ dans la LPM 2009-2014 et 6,10 Md€ dans la LPM 2014-2019. Ces ressources étaient incertaines, tant dans leur montant que dans leur calendrier, et les hypothèses retenues ne se sont pas réalisées. Les programmes d'entretien des infrastructures et d'équipement des forces auxquelles étaient destinées ces recettes avaient par conséquent pris du retard.

Au-delà de ces recettes exceptionnelles, la Cour avait dénoncé⁹, dans la LPM 2009-2014, le recours à des financements incertains, comme les économies attendues des réformes structurelles qui devaient financer l'équipement des forces et la revalorisation des rémunérations. La Cour avait aussi critiqué les hypothèses d'exportation de l'avion *Rafale*, en l'absence desquelles le programme des commandes nationales n'était pas soutenable.

Pour la LPM 2019-2025, le ministère des armées a eu recours à un financement reposant sur des crédits budgétaires. Les recettes exceptionnelles qui lui sont attribuées proviennent de cessions immobilières, pour des montants connus (400 M€ en 2019) ou limités (entre 15 et 25 M€ par an les années suivantes).

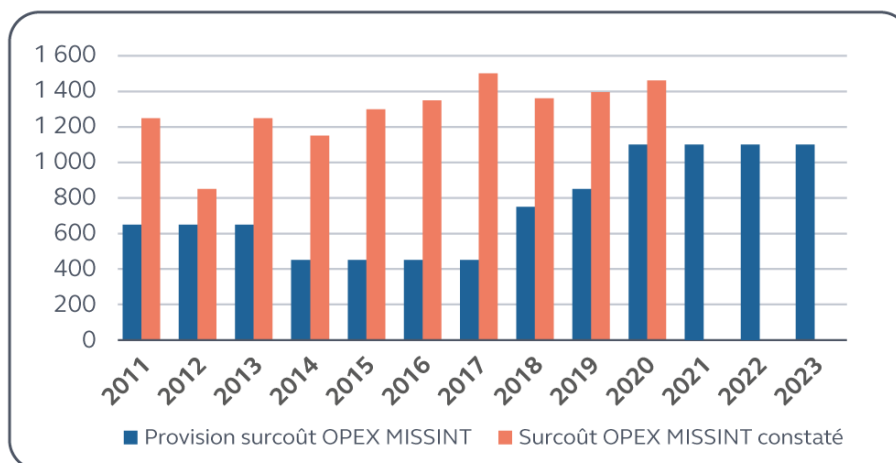
2 - Les opérations extérieures font l'objet d'une provision mieux évaluée dès la programmation initiale

Dans ses notes d'exécution budgétaire, la Cour des comptes avait relevé depuis la fin des années 2000 une sous-budgétisation importante du surcoût des opérations extérieures, alors même que les principales interventions s'inscrivaient dans le long terme (Afghanistan puis Sahel), ce qui rendait leur surcoût prévisible. Or, le financement interministériel de ces surcoûts, pourtant inscrit dans la loi, était souvent incomplet et tardif. Cet affichage conduisait le ministère des armées à financer en gestion le montant non budgété, au détriment des investissements destinés à l'équipement des forces.

⁹ Notamment Cour des comptes : *Le bilan à mi-parcours de la LPM 2009-2014*, rapport public thématique, juillet 2012.

Le ministère des armées a programmé une augmentation de la provision pour le surcoût des opérations extérieures dans la LPM 2019-2025, qui est passé de 450 M€ à 1,1 Md€ par an. La Cour a souligné cette amélioration, qui mérite d'être menée à terme, des écarts, moindres que par le passé, étant encore constatés entre la prévision et l'exécution budgétaire.

Graphique n° 2 : couverture du surcoût des opérations extérieures en M€



*Note : OPEX : opérations extérieures – MISSINT : missions de sécurité intérieure
Source : Cour des comptes à partir des données d'exécution budgétaire*

3 - Les renégociations en position de faiblesse des commandes de matériel de guerre ont été évitées

Lors des précédentes LPM, en 2009 et en 2014, le ministère des armées avait renégocié les grands programmes d'armement en cours pour dégager des marges budgétaires à court terme. Il s'agissait notamment d'annuler des commandes fermes et d'étaler des livraisons, moyennant des compensations financières pour l'industrie. La Cour avait critiqué cette approche, qui affaiblissait la capacité des forces et s'est révélée très coûteuse pour les finances publiques à moyen terme. Dans un contexte facilité par l'augmentation des ressources budgétaires prévu par la LPM 2019-2025, le ministère des armées a tiré les enseignements du passé en prenant soin de poursuivre les programmes en cours.

Le cas des frégates européennes multi-missions (FREMM)

En 2003, le ministère des armées avait passé une commande ferme de 17 FREMM. Il s'agissait alors de renouveler le parc de frégates de premier rang pour disposer de 21 unités modernes à la fin de la décennie 2010 (17 FREMM et quatre frégates de défense aérienne du type *Horizon*). Il a ensuite renégocié ce programme en 2009 et en 2014 pour réduire le nombre de FREMM à 11 puis à 8 et pour étaler les calendriers de livraisons, moyennant des compensations aux entreprises titulaires du marché et des modifications de la configuration des frégates. Le résultat à long terme pour les finances publiques s'est avéré très négatif : les huit FREMM vont au total coûter aussi cher que les 17 prévues initialement, soit un doublement de leur prix unitaire. En outre, ces réductions ont entraîné une dégradation des capacités de la marine, qui dispose en 2020 de seulement 15 frégates de premier rang (six FREMM, deux *Horizon*, deux F70 et cinq de type *La Fayette*) dont certaines, les *La Fayette*, ont des capacités moindres, d'autres – les F 70 – datant des années 1970. Les missions confiées à la marine n'ont pourtant pas été réduites depuis 2003. Le modèle d'armée 2030 prévoit toujours un format à 15 frégates de premier rang, constitué d'unités modernes : deux *Horizon*, huit FREMM, cinq frégates de défense et d'intervention (FDI).

4 - La programmation prévoit une croissance forte des ressources, dont l'essentiel est attendu en 2024 et 2025

La LPM 2019-2025 prévoit une augmentation importante des crédits budgétaires annuels de la défense, de 22,5 % entre 2019 et 2023. À partir de 2023, les ambitions de la loi votée en 2018 sont construites sur l'hypothèse d'une augmentation des budgets de 3 Md€ par an, jusqu'à atteindre 50 Md€ en 2025, correspondant à la cible de 2 % du PIB selon les prévisions de croissance au moment du vote. Une augmentation de 6 000 emplois est également prévue : elle est certes modeste, mais succède à une longue période de forte réduction d'effectifs. Cette croissance programmée des ressources est cohérente avec l'objectif affiché de faire de la période couverte par la LPM 2019-2025 une période de régénération des forces armées.

Tableau n° 1 : ressources de la LPM 2019-2025 (hors pensions)

	2019	2020	2021	2022	2023	Total	2024	2025	Total général
Crédits (en Md€ courants)	35,9	37,6	39,3	41,0	44,0	197,8	Objectif 2 % du PIB en 2025		
Augmentation d'effectifs	+ 450	+ 300	+ 300	+ 450	+ 1 500	+ 3 000	+ 1 500	+ 1 500	+ 6 000

Source : Articles 3 et 5 de la LPM 2019-2025

Cependant, l'effort budgétaire, déjà important depuis 2019, porte surtout sur les deux dernières années de la programmation. Or, les annuités budgétaires 2024 et 2025 n'ont pas été fixées, malgré les dispositions de l'article 7 de la LPM qui prévoyait une actualisation en 2021 de la trajectoire budgétaire de la LPM. Pourtant, la préparation des investissements, comme des recrutements, amène le ministère des armées à réaliser chaque année un exercice d'ajustement de la programmation portant sur six années glissantes. Les besoins sont donc connus.

II - Une exécution conforme à la programmation sur la période 2019-2021

Contrairement à ce qui s'était produit depuis deux décennies pour les précédentes lois de programmation militaire, l'exécution budgétaire a été globalement conforme à la programmation, même si des risques existent pour la fin de période couverte par la LPM.

A - L'exécution budgétaire au cours de la période 2019-2021 a été conforme à la programmation

1 - Les lois de finances ont ouvert des crédits conformes à la loi de programmation militaire qui ont été effectivement consommés

Le tableau ci-après montre la bonne exécution de la programmation budgétaire : l'écart entre les annuités budgétaires programmées par la LPM, les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits de paiement qui ont effectivement été consommés par le ministère des armées est très faible. Cela montre que les ressources budgétaires ont été votées par le Parlement en adéquation avec la programmation et que le ministère des armées a su les utiliser.

Tableau n° 2 : exécution budgétaire de la LPM entre 2019 et 2021

<i>En Md€</i>	2019	2020	2021	2022
<i>LPM</i>	35,90	37,60	39,30	41,00
<i>Loi de finances initiale</i>	35,90	37,51	39,21	40,90
<i>Crédits consommés</i>	35,85	37,49	-	-
<i>Écart entre LPM et consommation</i>	- 0,05	- 0,11	-	-

Source : Direction des affaires financières du ministère des armées

Dans cette masse budgétaire, l'agrégat « équipement » revêt une importance particulière : il regroupe les programmes d'armement pour équiper les forces et l'entretien programmé du matériel pour assurer la maintenance et les dépenses d'infrastructures. Sa trajectoire ascendante, de 19,5 Md€ en 2019 à 31,5 Md€ en 2025, soit 172,8 Md€ d'investissements sur la période 2019-2025, vise la régénération des forces par l'amélioration de la disponibilité et le renouvellement du matériel. Le ministère des armées est ainsi, de loin, le premier investisseur de l'État. La trajectoire de cet agrégat fait l'objet d'une présentation dans le rapport annexé à la LPM. Le tableau ci-après montre que, sur la période 2019-2021, l'exécution des crédits correspondants a été conforme à la trajectoire programmée.

Tableau n° 3 : exécution budgétaire de l'agrégat équipement

<i>En Md€</i>	2019	2020	2021
<i>Agrégat équipement de la LPM</i>	19,54	20,83	22,36
<i>Loi de finances initiale</i>	19,56	20,90	22,33
<i>Crédits consommés</i>	19,66	21,25	-
<i>Écart consommation/LPM</i>	+ 0,11	+ 0,42	

Source : Direction des affaires financières du ministère des armées

Sur les trois premières années d'exécution de la LPM, les paiements au titre de l'équipement ont même été supérieurs à ce que prévoyait la programmation. Il s'agit d'une évolution notable par rapport au passé, lorsque le ministère des armées réduisait ses dépenses d'investissement pour couvrir les dépassements, au regard des lois de finances initiales, de la masse salariale et du fonctionnement. Les précédents travaux de la Cour avaient ainsi montré que, sur les périodes couvertes par les LPM 2003-2008 et 2009-2014, l'équivalent de près d'une année d'investissement par LPM avait ainsi été perdu par rapport à la programmation initiale.

La trajectoire d'évolution des effectifs prévue par la LPM a également été respectée. Le ministère a effectué les créations de postes et les recrutements programmés, comme le montre le tableau ci-après :

Tableau n° 4 : augmentation nette des effectifs entre 2019 et 2021

	2019	2020	2021	Total
<i>Trajectoire LPM</i>	+ 450	+ 300	+ 300	+ 1 050
<i>Réalisation</i>	+ 391	+ 416	+ 221	+ 1 028

Source : Ministère des armées

2 - Les ajustements annuels de la programmation militaire ont permis des adaptations sans effet d'éviction à ce stade

Chaque année, lors de l'actualisation annuelle de la programmation militaire (A2PM), le ministère des armées effectue des arbitrages sur la trajectoire de l'agrégat équipement, sous enveloppe budgétaire inchangée. Ces arbitrages visent notamment à tenir compte des aléas rencontrés dans la conduite des programmes d'armement, à prendre en compte des besoins nouveaux et à ajuster les priorités en matière d'équipements.

Les ajustements réalisés sur la période 2019-2021 ont modifié l'affectation de 3,1 Md€, soit un montant de l'ordre d'un milliard d'euros par an. Ont ainsi été financés des besoins nouveaux qui n'avaient pas été programmés dans la LPM, notamment pour l'espace exo-atmosphérique, conformément à la *Stratégie spatiale de défense* approuvée par le Président de la République en septembre 2019, et pour la lutte dans le cyberspace, à la suite de l'*Actualisation stratégique* de 2021, qui a mis en exergue la montée des menaces dans ce domaine. Les conséquences des événements survenus depuis 2019, comme la participation du ministère des armées au plan de relance aéronautique en 2020 et la réparation du sous-marin nucléaire d'attaque *Perle* à la suite de son incendie lors de son arrêt technique en juin 2020, ont également été intégrées.

Le ministère des armées est parvenu à financer ces besoins nouveaux en tirant parti des moindres consommations de crédits constatées par ailleurs : moindres dépenses de masse salariale en 2019, du fait notamment de recrutements intervenus plus tardivement que prévu, décalage d'investissements au-delà de 2020 du fait des retards de livraison de certains équipements dans le contexte de la crise sanitaire, augmentation moins forte que prévue du coût des facteurs¹⁰ du fait du ralentissement économique observé pendant la crise sanitaire en 2020 et 2021. Les effets d'éviction de ces engagements nouveaux sur les équipements programmés ont été limités à ce stade.

¹⁰ Le coût des facteurs renvoie au coût de réalisation des programmes d'armement, qui dépend notamment des évolutions de prix des matières premières, des composants et de la masse salariale. Son évolution sur la durée des programmes est estimée lors de leur lancement et mise à jour chaque année en fonction des évolutions effectives observées.

3 - Les effets budgétaires immédiats de la crise sanitaire ont été gérés avec souplesse

La crise sanitaire a eu des effets importants sur le fonctionnement et l'équipement des armées en 2020. Ils ont toutefois été gérés avec souplesse pour ne pas compromettre la mise en œuvre de la LPM.

Tableau n° 5 : impact budgétaire de la crise sanitaire en 2020

<i>Crédits de paiement en M€</i>	Moindres dépenses	Dépenses supplémentaires	Solde
<i>Programme 144</i>	11	21	- 9
<i>Programme 146</i>	264	263	1
<i>Programme 178</i>	755	758	- 3
<i>Programme 212</i>	111	52	59
Total	1 141	1 094	48

Source : Direction des affaires financières du ministère des armées

Concernant le programme 178 – *Préparation et emploi des forces*, les armées ont lancé le 25 mars 2020 l'opération *Résilience* pour renforcer le service public dans la lutte contre la pandémie, en sollicitant le service de santé des armées, la marine nationale et l'armée de l'air et de l'espace. *A contrario*, certaines activités de préparation opérationnelle ont dû être annulées ou réduites, notamment les exercices interalliés, ce qui a permis d'autofinancer une partie importante de l'opération *Résilience*.

Concernant le programme 146 – *Équipement des forces*, l'industrie de défense française a dû faire face à des difficultés financières. Elles ont affecté notamment les entreprises ayant une part significative de leur activité dans l'aéronautique civile. La crise a eu un impact sur la chaîne logistique de certains secteurs, ce qui s'est traduit par des retards de livraison. Ainsi, dans le domaine de l'armement terrestre, la crise a conduit à des retards importants pour les blindés *Griffon*, dont 90 des 128 exemplaires prévus ont été livrés en 2020. Face à cela, la direction générale de l'armement a créé une *task force* pour suivre les difficultés rencontrées au sein de l'industrie de défense et mettre en place des mesures de rebond destinées à alimenter les trésoreries défaillantes des industriels, avec notamment des anticipations de commandes. Le ministère des armées a ainsi contribué au plan de relance de l'aéronautique par des anticipations de commandes portant, entre autres, sur trois avions A330, qui ont été payés en partie dès 2020. Ces commandes supplémentaires ont été rendues possibles par la moindre dépense liée aux retards observés par ailleurs.

B - Les premiers jalons de la remontée en puissance ont été posés, même si des risques budgétaires demeurent

1 - Des programmes ont été lancés pour préparer l'avenir et le renouvellement des équipements majeurs se poursuit

La période 2019-2021 a été l'occasion de franchir des étapes importantes pour des programmes d'armement destinés à préparer l'avenir, au-delà de l'horizon 2030. Il s'agit notamment du programme du système de combat aérien du futur (SCAF), lancé en coopération avec l'Allemagne et l'Espagne. Il comporte, dans un premier temps, le développement d'un prototype du futur avion de combat de nouvelle génération et, à terme, une aviation de combat composée de vecteurs pilotés et non pilotés connectés par un « système de combat collaboratif ». Il s'agit aussi du programme de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de troisième génération (SNLE 3G) qui s'inscrit dans le cadre de la modernisation de la dissuasion nucléaire. Enfin, les études d'avant-projet ont été lancées pour le développement d'un porte-avions à propulsion nucléaire destiné à succéder au *Charles de Gaulle*.

Ces programmes portent sur des équipements qui entreront en service à l'horizon 2040. Ils figurent parmi les plus exigeants en termes d'engagements budgétaires à long terme et de haute technologie. La décision de lancer le programme SCAF et de renouveler la flotte de SNLE et le porte-avions témoigne donc d'une volonté de maintenir dans la durée la France parmi les puissances disposant d'une dissuasion nucléaire autonome, mettant en œuvre un groupe aéronaval et disposant d'une industrie aéronautique capable de concevoir, développer et produire des systèmes de combat aérien et des navires à propulsion nucléaire.

Le lancement de ces programmes s'est accompagné d'une augmentation importante des crédits consacrés à la recherche. Ainsi, les crédits dévolus à la prospective de défense sont passés de 1,08 Md€ en 2018 à 1,33 Md€ au titre du projet de loi de finances pour 2022. L'essentiel de l'augmentation est allé aux études amont, dont l'allocation budgétaire est passée de 723 M€ en 2018 à 1 002 M€ en 2022. Ces études concernent la levée des risques relatifs à des briques technologiques en préparation de programmes d'armement futurs, mais s'appuient aussi sur l'innovation ouverte et l'analyse de technologies émergentes susceptibles d'introduire des ruptures stratégiques (armes à énergie dirigée, calcul quantique, etc.), dont la Cour a encore récemment relevé l'importance¹¹. Elles permettront par exemple la préparation d'un premier vol de démonstration de missile hyper-vélocité au premier semestre 2022.

¹¹ Cour des comptes, *L'innovation de défense, un outil d'indépendance stratégique et économique à renforcer*, rapport public annuel 2021.

Dans le même temps, les programmes d'armement majeurs destinés à renouveler le matériel vieillissant, dont certains datent de plus de trente ans, se sont poursuivis. Entre 2019 et 2021, ont ainsi été livrés 336 blindés *Griffon* dans le cadre du programme SCORPION¹². Cela permet d'initier le remplacement des anciens véhicules de l'avant blindés (VAB) par des engins permettant à l'armée de terre d'entrer dans l'ère de la numérisation du champ de bataille. L'armée de terre a également reçu 16 hélicoptères NH90 *Caïman* pour remplacer les antiques *Puma*, tandis que l'armée de l'air et de l'espace recevait quatre avions A400M en plus des 14 déjà livrés avant le début de la LPM, ce qui contribue à combler les graves lacunes capacitaires du transport aérien militaire. La marine nationale a quant à elle pris livraison de deux FREMM, la dernière sur huit étant attendue en 2022, ainsi que du premier sous-marin nucléaire d'attaque de la classe *Suffren*, issu du programme BARRACUDA.

Enfin, le ministère des armées prépare les capacités nécessaires pour répondre aux nouvelles menaces dans le domaine spatial, avec le lancement du programme d'action et résilience spatiale (ARES) dans le cadre de la stratégie spatiale de défense de 2019, ainsi que dans le domaine du cyberspace.

2 - Plusieurs risques budgétaires demeurent néanmoins

La soutenabilité de la trajectoire budgétaire de la LPM doit s'apprécier en tenant compte notamment de l'évolution des restes à payer, c'est-à-dire des dépenses engagées mais non encore payées du fait, notamment, du délai de réalisation des équipements et des prestations qui s'étalent sur plusieurs années. Ces restes à payer ont augmenté de 12 % en 2019 et de 8 % en 2020. Ils devraient atteindre 54 Md€ à la fin de 2021 et 72 Md€ à la fin de 2025, selon les prévisions du ministère des armées. La trajectoire a ainsi été revue à la hausse depuis le début de la LPM, quand le montant prévu à la fin de 2021 était de 45 Md€ et celui à la fin de 2025 de 61 Md€. Le ministère des armées explique cette croissance notamment par la conclusion de contrats de maintenance d'un nouveau type, caractérisés par une durée plus longue et par une plus grande responsabilisation des industriels. Ces contrats nouveaux offrent la perspective d'une meilleure maîtrise des coûts et d'une amélioration de la disponibilité des équipements majeurs, en particulier dans le domaine aéronautique. Cependant leur mise en œuvre génère mécaniquement une augmentation des restes à payer.

¹² Programme de l'armée de terre comprenant des véhicules blindés interconnectés au sein d'un réseau d'information collaboratif.

Le ministère des armées est parvenu à gérer au mieux les ajustements annuels de la programmation militaire depuis 2019 en bénéficiant d'une conjoncture favorable en matière d'évolution des coûts des facteurs. Tout indique que cette situation risque de changer avec, en 2021, un début de reprise économique caractérisé par une augmentation des prix des matières premières, des composants et des salaires. En augmentant le besoin en crédits de paiement nécessaires pour solder les engagements passés, cette indexation à la hausse des coûts des équipements privera le ministère des marges dont il a bénéficié l'an dernier.

Par ailleurs, certains contrats remportés à l'exportation pour l'avion *Rafale* ont entraîné des prélèvements sur le parc de l'armée de l'air pour fournir rapidement les avions d'occasion commandés. Le prélèvement sera de douze appareils dès 2021 pour le contrat grec, à prendre parmi les 102 appareils en service à la fin de 2020. S'y ajoutera le prélèvement de douze autres avions dans le cadre du contrat croate. En raison de l'écart de prix entre les appareils neufs et ceux qui sont vendus d'occasion, le remplacement des avions ainsi prélevés crée un besoin de ressources budgétaires non programmées pour garantir que, conformément à la LPM, l'armée de l'air dispose de 129 *Rafale* en 2025. Le maintien d'un format de l'ordre de 250 avions de combat (en incluant ceux de l'aéronautique navale) en dépend.

La conjonction de restes à payer élevés, d'un financement de besoins non prévus par la LPM, de la reprise de l'inflation et du besoin de remplacer les avions prélevés pour l'exportation agrège un ensemble de risques pesant sur les ressources du ministère des armées, qui pourraient compromettre sa capacité à financer la totalité des programmes d'armement prévus par la LPM. Ces risques sont d'autant plus importants qu'une incertitude pèse sur les annuités budgétaires 2024 et 2025 de la LPM.

CONCLUSION

Après un quart de siècle de réduction des moyens des armées, la loi de programmation militaire 2019-2025 a prévu une augmentation importante des ressources budgétaires du ministère des armées, autorisant un ambitieux plan d'équipement et une progression des effectifs. Cette loi s'inscrit dans le cadre d'une stratégie visant, jusqu'en 2025, à régénérer les forces et à réduire leurs lacunes capacitaires. Elle constitue une première étape, avant de tendre, à l'horizon 2030, vers un modèle d'armée complet, renforcé, apte à répondre à la montée et à la diversification des menaces.

Le bilan de l'exécution budgétaire des premières années de la LPM est positif. L'augmentation effective des crédits de paiement de 35,9 Md€ en 2019 à 40,9 Md€ en 2022 et celle, plus forte, des autorisations d'engagement, ont permis aux armées de mettre l'accent sur l'équipement des forces et d'augmenter les effectifs d'environ 1 000 postes après une décennie marquée par plus de 60 000 suppressions d'emplois. Le financement des nouveaux besoins non programmés, notamment dans le domaine spatial et dans le cyberspace, et les effets de la crise sanitaire ont pu, à ce stade, être gérés à budget inchangé sans effet d'éviction sur les autres programmes d'armements, dont certains avaient pris du retard. Les travers autrefois relevés par la Cour en matière de sous-budgétisation des opérations extérieures, de recours aux recettes exceptionnelles et de renégociation des programmes d'armement ont aussi pu être évités.

Néanmoins, des risques demeurent pour la soutenabilité de la trajectoire budgétaire de la LPM, ce qui pourrait avoir un effet d'éviction sur certains investissements programmés. Le fait que la plus grande partie de l'effort d'augmentation des budgets et des effectifs ait été programmée au-delà de 2023, alors que les annuités budgétaires de 2024 et de 2025 n'ont pas été confirmées par l'actualisation prévue mais finalement non votée en 2021, fait peser un risque fort sur la fin de la période. Le niveau des restes à payer a augmenté pour atteindre 54 Md€ à la fin de 2021 et poursuivra sa croissance, pesant sur les crédits de paiement futurs. Les coûts des facteurs risquent de repartir à la hausse, mettant fin à l'effet d'aubaine qui a permis le financement de besoins non prévus par la LPM sans ressource supplémentaire. Enfin, le remplacement des avions Rafale prélevés pour fournir les contrats à l'exportation crée des besoins budgétaires nouveaux qu'il faudra financer.

Chapitre II

Les capacités des armées françaises

en 2021

Ce deuxième chapitre dresse un bilan des premiers résultats obtenus par la LPM en termes de performances des armées dans la double perspective de la « régénération » prévue pour 2025 puis de « l'ambition 2030 ».

Ce bilan est contrasté. D'une part, les armées parviennent à réaliser l'ensemble des missions qui leur sont aujourd'hui demandées, au titre des cinq grandes fonctions stratégiques (connaissance et anticipation, dissuasion, protection du territoire, intervention, en particulier en opérations extérieures, et prévention des conflits), dans un contexte d'activité militaire particulièrement soutenue. Les armées réalisent aussi d'autres missions, la plus importante étant le soutien aux forces de sécurité intérieure sur le territoire national sur réquisition de l'autorité publique, spécialement au titre de l'opération Sentinelle.

D'autre part, les armées n'ont pas encore accompli leur régénération. Les faiblesses concernent le niveau d'entraînement des forces, les difficultés de recrutement et de fidélisation du personnel, et la disponibilité toujours insuffisante des matériels malgré les efforts importants consentis pour l'améliorer. Ces faiblesses sont problématiques dans le contexte stratégique actuel, en particulier pour faire face au retour du risque d'engagement majeur, qui nécessite également de combler les lacunes capacitaires existantes : l'enjeu est d'acquérir la masse et le niveau de préparation que supposerait un conflit symétrique.

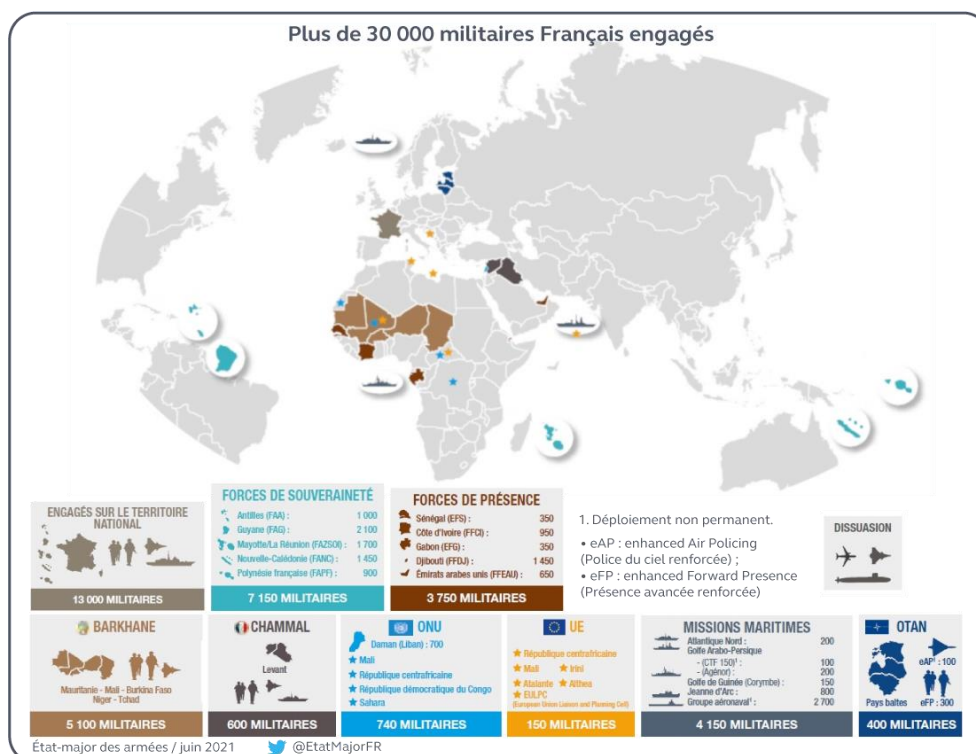
I - Une armée fortement employée, qui remplit les missions qui lui sont confiées

Les armées françaises ont une activité opérationnelle intense, occasionnée par de nombreux déploiements au titre des fonctions stratégiques de la LPM comme de leur contribution, sur le territoire national, à des missions de service public.

A - Les armées françaises réalisent l'engagement opérationnel qui leur est actuellement demandé

Les opérations en cours des armées françaises sont résumées par la carte ci-dessous. Leur volume, notamment au titre des opérations extérieures, correspond à l'objectif fixé par la LPM 2019-2025 de pouvoir engager dans la durée 7 500 militaires dans des opérations de gestion de crise. En revanche, l'engagement maximal de 15 000 militaires qui serait nécessaire dans le cadre d'une opération interalliée de coercition, n'a pas été réalisé depuis la première guerre du Golfe en 1991. À l'époque, cet engagement était, en volume, très inférieur aux attentes des *Livres blancs* guidant la stratégie nationale jusqu'en 2008 ; aujourd'hui, une telle mobilisation atteindrait les limites du contrat opérationnel des armées et nécessiterait des arbitrages avec leur activité opérationnelle courante.

Carte n° 2 : déploiements opérationnels des forces armées françaises



Source : chiffres-clés de la défense (2021)

1 - La dissuasion nucléaire et la protection du territoire et de ses approches mobilisent en permanence des moyens

Les fonctions stratégiques de dissuasion nucléaire comme de protection se traduisent par des postures permanentes que la marine nationale et l'armée de l'air et de l'espace doivent assurer sans rupture. Pour la dissuasion, il s'agit d'abord de la présence permanente à la mer des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, qui suppose par ailleurs de déployer d'importants moyens en appui (frégates anti-sous-marines, avions de patrouille maritime, etc.). Il s'agit ensuite de la permanence d'alerte de moyens de l'armée de l'air et de l'espace (notamment des avions de combat *Rafale* et de ravitaillement). Sa crédibilité est entretenue, pour la composante océanique, par des tirs réguliers de missiles balistiques et, pour la composante aéroportée, par l'organisation d'exercices représentatifs d'une mission de frappe nucléaire. Les exercices *Poker* mobilisent ainsi une cinquantaine d'aéronefs quatre fois par an en moyenne.

La « posture permanente de sûreté aérienne »¹³ garantit la capacité de détecter puis d'intercepter dans des délais très brefs tout aéronef suspect dans l'espace aérien métropolitain. Elle repose sur des moyens de détection radar des menaces et de contrôle aérien, sur un commandement unique permanent, le centre national des opérations aériennes, ainsi que sur des avions de combat et hélicoptères en alerte sur de nombreux sites métropolitains. Les rapports annuels de performance du programme budgétaire 178 – *Préparation et emploi des forces* rendent compte d'une posture sans faille, malgré le nombre croissant d'événements : en 2018, 298 situations anormales ont occasionné 88 décollages de chasseurs sur alerte et 61 décollages d'hélicoptères ; en 2020, 560 situations anormales ont occasionné 350 interventions de chasseurs et d'hélicoptères.

Enfin, la « posture permanente de sauvegarde maritime »¹⁴ intègre, en plus de la défense maritime du territoire, des missions relevant de l'action de l'État en mer, dont la marine nationale fournit 80 % des moyens en métropole et 98 % en intégrant les outre-mer (bâtiments de surface, hélicoptères, avions de surveillance). Ces missions, coordonnées par les préfets maritimes¹⁵, recouvrent notamment la fonction de garde-côtes, la lutte contre les pollutions maritimes et la police des pêches, la lutte contre les trafics illicites et l'aide d'urgence aux populations après le passage d'un cyclone. Elles s'exercent sur une zone économique exclusive de 10,2 millions de kilomètres carrés, la seconde mondiale, très majoritairement située outre-mer, dont la moitié dans le Pacifique. Elles mobilisent, pour les outre-mer, les principaux moyens de la marine nationale, avec chaque année environ 2 200 jours de mer pour les frégates de surveillance, patrouilleurs et bâtiments de soutien et 1 500 heures de vol de patrouille maritime.

2 - L'engagement en opérations extérieures au titre de la fonction intervention est important et concerne plusieurs théâtres

La partie la plus visible des missions d'intervention remplies par les armées est la gestion de crise, au titre de laquelle elles sont déployées en opérations extérieures. La plus importante au regard des moyens militaires engagés, *Barkhane*, vise à lutter contre les groupes armés terroristes au Sahel, à accompagner les capacités des forces armées de cinq pays du Sahel (G5 Sahel) et à agir au profit des populations locales. En septembre 2021, les forces françaises sur place comptaient 5 100 militaires, sept avions de chasse, six drones, 20 hélicoptères, cinq à huit avions de transport tactiques et stratégiques,

¹³ Articles D. 1441-1 et suivants du code de la défense.

¹⁴ Articles D. 1431-1 et suivants du code de la défense.

¹⁵ Décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer et décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer.

280 véhicules blindés lourds, 400 véhicules logistiques et 220 véhicules blindés légers. Les forces de l'opération *Barkhane* ont mené 128 actions de combat en 2020. Elles ont aussi formé 18 000 militaires de la force du G5 Sahel depuis 2014.

L'opération *Chammal*, qui constitue la participation française à l'opération multinationale *Inherent Resolve* contre Daech au Levant, implique près de 600 militaires, 11 *Rafale* et une frégate. Le groupe aéronaval y contribue également, de façon ponctuelle, lorsqu'il est de passage en méditerranée orientale.

3 - Au titre de la prévention des conflits, une forte présence militaire est maintenue hors d'Europe

La prévention des crises repose sur deux dispositifs.

Le premier est composé des forces terrestres et aériennes dites « de présence », pré-positionnées dans des bases opérationnelles avancées (Côte-d'Ivoire, Djibouti, Émirats arabes unis) et des « pôles opérationnels de coopération » (Gabon, Sénégal). Ces forces remplissent des missions de partenariat locales, en particulier de formation, et permettent à la France de disposer d'une meilleure réactivité au cas où une crise surviendrait dans la région.

Le deuxième dispositif repose sur des manœuvres aériennes ou des déploiements navals, par exemple les opérations *Corymbe* visant à lutter contre la piraterie dans le golfe de Guinée en appui des autorités locales, *Atalanta* avec les mêmes objectifs au large de la Somalie, *Agenor* pour protéger les flux commerciaux dans le détroit d'Ormuz. Y contribuent également des déploiements de forces terrestres, comme dans le cadre de l'opération *Lynx* dans les pays baltes. Ces activités sont pour la plupart conduites dans le cadre de missions de l'Union européenne ou de l'OTAN.

B - Les armées contribuent aussi à de nombreuses missions de service public

Au-delà de leur intervention au titre des postures permanentes de sûreté aérienne et de sauvegarde maritime, les forces armées peuvent intervenir sur le territoire national, sur réquisition des autorités civiles, dans le cadre de la règle dite des « 4I » c'est-à-dire lorsque les moyens civils sont inexistant, insuffisants, inadaptés ou indisponibles¹⁶. Fréquemment mises en œuvre, par exemple dans le cadre des secours d'urgence après une catastrophe naturelle, ces missions

¹⁶ Instruction interministérielle relative à l'engagement des armées sur le territoire national lorsqu'elles interviennent sur réquisition de l'autorité civile, n° 10100/SGDSN/PSE/PSN/NP du 14 novembre 2017.

prennent également la forme d'interventions, parfois de longue durée, impliquant des moyens importants des armées. « *Contribution solidaire des armées, ultima ratio* », ces interventions « *ne font pas l'objet d'une facturation interne* »¹⁷. Les dépenses associées relèvent en effet de la provision budgétaire relative aux surcoûts des opérations extérieures et missions intérieures.

1 - La mission *Sentinelle* a un impact durable sur l'organisation de l'armée de terre

L'opération *Sentinelle* a été lancée au lendemain des attentats de janvier 2015. Elle a été inscrite dans la loi à l'occasion d'une actualisation de la LPM 2014-2019¹⁸, qui intègre à la posture de protection terrestre l'objectif de pouvoir mobiliser 7 000 militaires des forces terrestres dans la durée, soit 10 % de la force opérationnelle terrestre (et davantage que le nombre de militaires déployés dans le cadre de l'opération *Barkhane*), et jusqu'à 10 000 militaires pendant un mois, sur le territoire national. Ces effectifs s'ajoutent aux 2 200 militaires qui assurent la protection des sites du ministère des armées. Le déclenchement de la mission *Sentinelle* a conduit en 2015 à la décision de porter de 66 000 à 77 000 les effectifs militaires de la force opérationnelle terrestre.

Six ans après son lancement, l'opération *Sentinelle* est toujours active. Or l'intervention des armées sur le territoire national, par nature, doit avoir un terme, ce qui invite à réexaminer régulièrement la justification de leur participation à la sécurité intérieure du pays en temps de paix¹⁹.

2 - La contribution à la lutte contre la pandémie a également mobilisé des moyens des armées

Le 25 mars 2020, l'opération *Résilience* a été lancée pour contribuer à la lutte contre la pandémie de covid 19. Elle a mobilisé le service de santé des armées, pour la mise en place d'un élément militaire de réanimation à Mulhouse, soit 91 soignants et 30 personnes chargées de la logistique, ainsi que l'armée de l'air (avions A330 *Phénix*, hélicoptères) et la marine nationale (porte-hélicoptères amphibies *Tonnerre* en Corse, *Dixmude* aux Antilles et en Guyane et *Mistral* à Mayotte et La Réunion) pour le transfert

¹⁷ Audition de la ministre des armées, par la commission de la défense nationale des forces armées de l'Assemblée nationale, le 5 octobre 2021.

¹⁸ Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense.

¹⁹ « *La décision de réduire de manière importante le niveau d'engagement des armées est prise [...] lorsque les critères de fin de crise majeure sont réunis ou que les moyens à disposition de l'autorité civile sont estimés à nouveau disponibles, suffisants et adaptés pour y faire face* » (instruction n°10100 précitée).

de patients entre régions et l'acheminement de matériel médical. L'armée de terre a également été mise à contribution pour des missions d'appui sanitaire et logistique, notamment l'intervention d'équipes spécialisées dans les risques NRBC²⁰ pour la décontamination de sites, ainsi que pour la protection de sites et la sécurisation de convois.

3 - L'évacuation humanitaire de Kaboul en 2021 a été réalisée grâce à un important pont aérien

Du 15 au 27 août 2021, les armées françaises ont conduit l'opération *Apagan*. Planifiée comme une opération d'évacuation de ressortissants, elle a rapidement été transformée en opération d'évacuation humanitaire de plus de 2 800 personnes vers Paris. Les armées françaises ont eu la charge du double pont aérien mis en œuvre à ce titre, de Kaboul à la base aérienne 104, située aux Émirats arabes unis, puis de cette base jusqu'à la métropole. Elles ont ainsi été amenées à déployer plusieurs dizaines de militaires à Kaboul et à mobiliser les capacités logistiques et de transit de la base d'Al Dhafra, ainsi que des avions de transport (A400M *Atlas* et C130 pour assurer 26 vols depuis et vers Kaboul, du fait notamment de leurs capacités d'autoprotection et de vol de nuit, et A330 *Phénix* pour réaliser 16 vols depuis et vers la métropole), en coopération avec les ministères des affaires étrangères et de l'intérieur pour les aspects consulaires et de sécurité.

Sa réalisation rapide et efficace a été favorisée par une « *conjoncture assez favorable* », caractérisée par l'absence de grande relève à assurer concurrentement pour l'opération *Barkhane* et une bonne disponibilité des flottes acquise malgré une « *capacité A400[M] toujours en phase de montée en puissance* »²¹.

4 - Le soutien aux exportations d'armement consomme des ressources significatives

Les armées concourent également au soutien des exportations d'armement. L'impact le plus important est occasionné par le prélèvement de matériel en dotation, faute de disponibilité d'un stock industriel apte à répondre à une demande de livraison rapide à l'exportation. Ainsi, douze avions *Rafale* d'occasion doivent être livrés à la Grèce en 2021 et 2023. La commande du ministère des armées permettant de les remplacer ne donnera lieu à des livraisons qu'à partir de 2024. Aucune commande n'a encore été

²⁰ Nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique.

²¹ Audition du chef du centre de planification et de conduite des opérations par la commission de la défense nationale des forces armées de l'Assemblée nationale, le 29 septembre 2021.

annoncée pour le remplacement des douze *Rafale* d'occasion vendus à la Croatie. Ces contrats incluent la vente de pièces de rechange, de munitions et d'équipements de mission (radars, optronique, etc.), dont les stocks sont également sous tension. De façon indirecte, le prélèvement de deux frégates de défense et d'intervention (FDI) sur la chaîne de production de Naval Group, dans le cadre d'un contrat d'exportation également conclu avec la Grèce, retardera la pleine réalisation du format à 15 frégates de premier rang prévu à l'horizon 2030 par la LPM, pour l'instant tenu grâce à des frégates de type *La Fayette*, dont les capacités opérationnelles sont moindres que celles des FDI.

Le soutien aux exportations d'armement implique un engagement de plusieurs administrations. Ce soutien pèse sur les armées, sollicitées pour attester et démontrer les capacités opérationnelles des équipements proposés et, dans le cas du *Rafale*, former les pilotes. Entre 2016 et 2021, 49 pilotes qatariens, égyptiens, indiens et grecs ont été formés par l'armée de l'air sur la base aérienne 113 de Saint-Dizier (la durée de leur formation est comprise entre quatre et neuf mois). Il mobilise aussi la direction générale de l'armement, chargée de garantir le bon déroulement du contrat d'exportation et les performances techniques des équipements livrés.

Les exportations bénéficient en retour à la France car elles contribuent au maintien de l'industrie de défense. Elles offrent aussi des opportunités de coopérations opérationnelles avec les pays clients, comme dans le cas du contrat conclu avec la Belgique en marge du marché CAMO visant à équiper la composante terrestre de cet allié avec des blindés *Jaguar* et *Griffon*.

Ces activités, certes prévues par la LPM au titre du soutien au tissu industriel de défense national, prennent toutefois une ampleur qui pourrait mettre les armées sous tension pour la réalisation de certaines missions.

II - Des armées dont certaines insuffisances n'ont pas encore été redressées

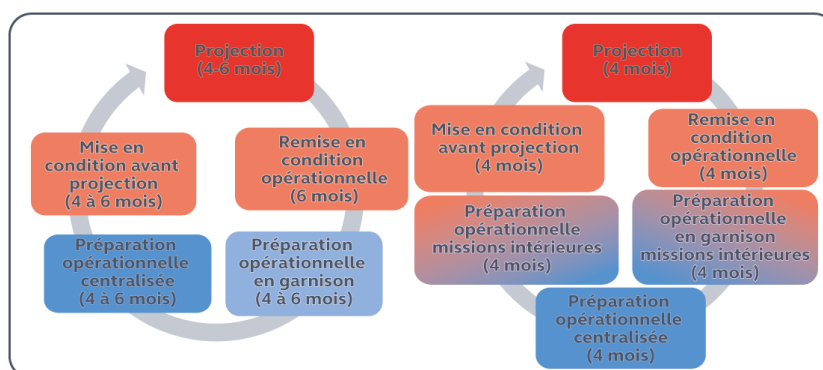
Si les efforts consentis depuis 2018 ont permis d'entreprendre le processus de « régénération » des armées, de nombreuses fragilités organiques restent à réparer. En parallèle, l'atteinte de l'ensemble des capacités prévues par « l'ambition 2030 » nécessite de combler certaines lacunes capacitaires et d'augmenter la masse des armées, en vue d'une possible opération de coercition majeure.

A - Les armées françaises présentent encore des fragilités

1 - Le haut niveau d'engagement opérationnel se fait au détriment de l'entraînement

Chaque armée gère de façon particulière l'équilibre entre les activités opérationnelles et l'entraînement, qui garantit le maintien des capacités opérationnelles dans la durée. Toutes cependant, selon leurs modalités propres, ont été amenées, dans la période récente, à réduire l'entraînement pour répondre aux nombreuses sollicitations opérationnelles qui mobilisent leurs moyens. Pour l'armée de terre, par exemple, et en particulier l'infanterie et la cavalerie, l'activité connaît des cycles de 24 mois sur lesquels les missions intérieures, notamment *Sentinelle*, pèsent fortement (voir le schéma ci-dessous). Ce cycle à cinq temps (projection, remise en condition opérationnelle, préparation opérationnelle en garnison, préparation opérationnelle centralisée, mise en condition avant projection), initialement conçu en vue de la participation aux opérations extérieures et des prises d'alerte, a dû intégrer les participations à la mission *Sentinelle*, au détriment du temps consacré à l'entraînement, comme le montre le schéma ci-dessous.

Schéma n° 2 : activité des forces terrestres



Note : à gauche, cycle théorique en 2015 ; à droite, cycle adapté en 2020 avec les besoins des missions intérieures

Source : Cour des comptes, d'après des données de l'armée de terre

Pour les bâtiments de surface de la marine nationale, la contrainte principale tient à des considérations de ressources humaines qui limitent l'activité à environ 110 jours de mer par an et par unité. La marine nationale estime de plus que l'entraînement qualifiant, réalisé essentiellement sous forme de « stages », consomme environ 25 % de cette activité. Si cet objectif était atteint en 2017, il ne représentait plus que 21 % des jours de mer en 2019.

Les bâtiments de la marine nationale à double équipage

Le double équipage, mis en œuvre de longue date pour les sous-marins, permet une optimisation de l'emploi des bâtiments en augmentant le nombre de jours de mer lorsqu'ils ne sont pas en maintenance. Il permet également d'assurer l'entraînement de l'équipage resté à terre, sur des simulateurs dont la qualité s'accroît, pendant que l'autre équipage en mer réalise les missions. Les bâtiments de soutien sont aussi déjà armés par des équipages doubles.

Pour les frégates multi-missions et patrouilleurs de service public, le passage au double équipage permet d'atteindre 180 à 200 jours de mer par an. Par ailleurs il améliore les conditions de travail des équipages en leur donnant plus de visibilité sur les périodes à terre. La principale contrainte redevient alors la disponibilité technique du bâtiment. Déjà mis en œuvre sur les frégates *Aquitaine* et *Languedoc* et sur les patrouilleurs *Flamant*, *Cormoran* et *Pluvier*, le double équipage sera étendu aux autres frégates selon le retour d'expérience qui est attendu de ces premières expérimentations.

L'accroissement de l'activité peut toutefois entraîner un vieillissement plus rapide des bâtiments et limiter leur durée de service. Le ministère des armées devra donc compléter le retour d'expérience sur la gestion des ressources humaines et la conduite des opérations par des études techniques.

Pour l'armée de l'air et de l'espace, c'est la faible disponibilité des aéronefs qui contraint, voire compromet l'entraînement, le nombre limité d'heures de vol disponibles étant affecté en priorité aux opérations²².

En définitive, pour les trois armées, le niveau de réalisation des activités et de l'entraînement est durablement inférieur d'environ 10 % (jusqu'à 30 % pour les pilotes d'hélicoptères de l'armée de terre et les pilotes d'avions de transport de l'armée de l'air) à la norme fixée par la LPM, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 6 : niveau de réalisation des activités et de l'entraînement

	Norme LPM	2018	2019	2020	2021	Cible 2023
<i>Journées de préparation opérationnelle (Terre)</i>	90 jours	81	82	79	81	83
<i>Pilote d'hélicoptère (Terre) *</i>	200 heures de vol	154	173	163	142	158
<i>Pilote de chasse (Air)</i>	180 heures de vol	161	159	152	164	170
<i>Pilote de transport (Air)</i>	320 heures de vol	201	185	176	219	245
<i>Bâtiment de surface (Marine) *</i>	110 jours de mer	101	109	102	95	110

Note : pilotes d'hélicoptère terre hors forces spéciales, bâtiments de surface hauturiers

Source : rapport annuel de performances 2020 (réalisé 2018-2020) et projet annuel de performances 2021 (prévision 2021, cible 2023) du programme budgétaire 178 – Préparation et emploi des forces

²² Audition du chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace sur l'actualisation de la LPM 2019-2025, par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 30 juin 2021.

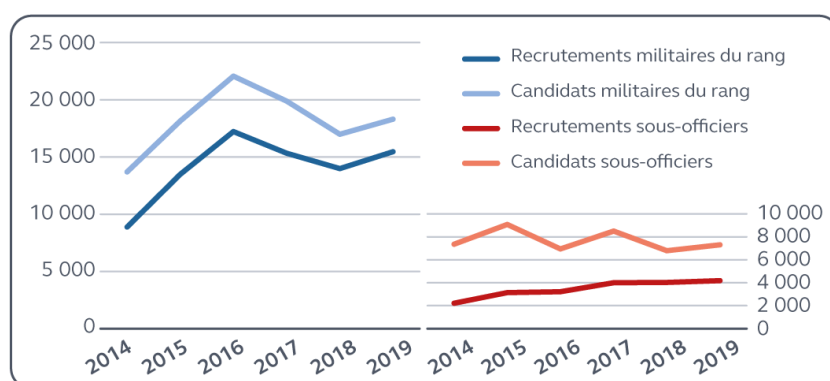
2 - La remontée des effectifs est compliquée par les problèmes du recrutement et de la fidélisation

La remontée des effectifs prévue par la LPM, pour l'instant réalisée à quelques postes près, laisse toutefois perdurer d'importants déficits de compétences dans des spécialités où elles sont longues à acquérir (par exemple la maintenance aéronautique, la propulsion nucléaire dans la marine, le contrôle aérien) ou convoitées par le secteur privé (notamment pour la mise en œuvre des systèmes d'information et de communication). Ces difficultés sont aggravées par le fait que les nouvelles embauches sont presque toujours réalisées en bas de pyramide. Il en résulte une charge de travail accrue pour les sous-officiers qualifiés, parfois en nombre insuffisant dans leur spécialité, et qui doivent en outre encadrer et former les nouvelles recrues.

La *Revue stratégique* de 2017 a appelé à poursuivre l'effort de recrutement déjà initié par la LPM 2014-2019 actualisée, dans les spécialités de la cyberdéfense et du renseignement. La LPM 2019-2025 a d'ailleurs prévu qu'une part importante des augmentations d'effectifs soit dirigée vers ces spécialités. En outre, la ministre des armées a annoncé en septembre 2021 le recrutement, d'ici à 2025, de 770 cyber-combattants, en supplément des 1 100 recrutements initialement prévus par la LPM. Ces spécialités sont toutefois particulièrement exposées à la difficulté d'attirer et de fidéliser les candidats qui touche, plus largement, presque toutes les filières.

En effet, la sélectivité pour le recrutement baisse, comme le montre le graphique ci-dessous, pour les sous-officiers et les militaires du rang. Les armées ont du mal à susciter autant de vocations qu'il serait nécessaire pour faire face à l'augmentation des besoins de recrutement. Cette tendance moyenne recouvre cependant des disparités importantes selon les spécialités, surtout pour les sous-officiers.

De ce fait, le ministère des armées a accru le recours au personnel civil sous contrat : les recrutements civils représentaient ainsi 211 personnes au titre des nouveaux emplois prévus en 2019 par la LPM, soit 48 % du flux de recrutement annuel, bien au-delà de leur proportion au sein du ministère (23 % en 2020). L'évolution de cette tendance, en particulier en fin de période d'application de la LPM où l'effort de recrutement sera le plus important, devra faire l'objet de toute la vigilance du ministère. Il devra en particulier être attentif à la gestion différenciée des emplois et aux contraintes opérationnelles que cela pourrait occasionner.

Graphique n° 3 : sélectivité des recrutements

Source : haut comité d'évaluation de la condition militaire, revues annuelles de la condition militaire 2015-2020

3 - L'effort consenti en faveur de l'entretien programmé du matériel n'a pas encore permis de restaurer sa disponibilité

La Cour s'est exprimée plusieurs fois publiquement sur les enjeux du maintien en condition opérationnelle du matériel²³, qui a fait l'objet de nombreuses réformes. L'effort budgétaire est important, puisque le volume fléché vers l'« *entretien programmé du matériel* » du programme 178 – *Préparation et emploi des forces* représente en 2021, hors dépenses de personnel, un total de 4,12 Md€ de crédits de paiement (dont 0,94 Md€ pour les forces terrestres, 1,50 Md€ pour la marine nationale, 1,63 Md€ pour l'armée de l'air), contre 3,22 Md€ en 2015. Néanmoins, les performances observées montrent que la disponibilité des matériels majeurs reste souvent insuffisante. Ainsi, sauf pour ce qui concerne les frégates de la marine nationale et les hélicoptères de l'armée de terre, les documents annuels de performance du programme budgétaire 178 – *Préparation et emploi des forces* ne montrent pas d'amélioration de la disponibilité des équipements par rapport aux exigences des contrats opérationnels (indicateur 5.2) entre 2018 et 2020.

Le tableau ci-dessous présente le niveau et l'évolution de la disponibilité technique opérationnelle (DTO) de quelques équipements majeurs. La DTO mesure le nombre de matériels disponibles en pourcentage du besoin prévu par les contrats opérationnels.

²³ Notamment Cour des comptes : *Le maintien en condition opérationnelle des matériels militaires : des efforts à poursuivre*, rapport public thématique, septembre 2014.

Tableau n° 7 : disponibilité de quelques équipements majeurs

% du besoin opérationnel	Réalisation		
	2018	2019	2020
<i>Char Leclerc</i>	85 %	80 %	87 %
<i>Véhicules blindés de combat d'infanterie</i>	74 %	67 %	58 %
<i>Hélicoptères de manœuvre de l'armée de terre</i>	36 %	39 %	45 %
<i>Frégates</i>	51 %	70 %	66 %
<i>Hélicoptères marine</i>	50 %	51 %	49 %
<i>Avions de transport tactique</i>	64 %	57 %	65 %
<i>Avions de combat</i>	86 %	85 %	82 %

Source : projets et rapports annuels de performance 2018, 2019 et 2020 du programme budgétaire 178 « préparation et emploi des forces ».

Pour le matériel aéronautique, des réformes importantes ont été lancées avec la création de la direction de la maintenance aéronautique en 2017, la mise en œuvre de contrats dits « verticalisés » responsabilisant un industriel unique sur la base de la disponibilité globale d'une flotte, et l'augmentation importante des moyens financiers consacrés à l'entretien programmé du matériel. Il s'agit en effet du domaine qui présente le plus d'enjeux, dans la mesure où la disponibilité des aéronefs est souvent décevante et que les ressources budgétaires allouées représentent plus de la moitié de l'ensemble des budgets de maintenance. À ce stade, les effets attendus de ces réformes sur l'augmentation de la disponibilité des aéronefs ne sont pas encore observés, comme le montrent l'encadré ci-dessous et le tableau n° 7 ci-avant.

La disponibilité du matériel aéronautique

Pour rendre compte de la disponibilité de ses équipements, le ministère des armées utilise deux notions complémentaires :

- la disponibilité technique (DT), qui décrit le nombre d'avions effectivement disponibles, rapporté au parc total : elle permet d'évaluer l'efficacité de la maintenance ;
- la disponibilité technique opérationnelle (DTO), qui module la disponibilité technique selon les besoins des contrats opérationnels : elle permet entre autres d'estimer la marge dont les armées disposent pour s'entraîner.

La DTO est un indicateur de performance du programme 178 – *Préparation et emploi des forces*. En revanche le ministère des armées a souhaité, après 2017, restreindre la diffusion des données relevant de la DT, jugée plus sensible.

L'indicateur de la DTO est une valeur moyenne établie par catégorie d'appareil (par exemple, pour l'ensemble des avions de combat, *Mirage* et *Rafale* confondus). La DT, au contraire, est propre à chaque type d'appareils et sa dégradation peut traduire le vieillissement des équipements. En outre, le matériel déployé en opération est plus à jour de ses visites de maintenance, tandis que le matériel restant en métropole pour l'entraînement concentre, pour certaines flottes critiques, les problèmes de disponibilité.

La Cour relève que, s'agissant des avions de combat de l'armée de l'air et sur la base de déclarations publiques de responsables du ministère des armées :

- en 2017, la DTO était de 92 % pour l'ensemble des avions de combat, tandis que la DT, alors publique, n'atteignait que 44,5 % ;
- pour les *Rafale*, cette même DT était de 55,9 % au premier semestre 2017²⁴ ;
- en 2021, la DTO prévue, actualisée en cours d'année, reste de 85 %, sans amélioration par rapport au début de la LPM ;

concernant la DT des *Rafale*, le ministère des armées annonçait par ailleurs pour le premier semestre 2021 une amélioration de + 50 % par rapport à 2017, soit une disponibilité technique de l'ordre de 84 %, ce qui semble élevé alors même qu'au moins 14 avions sur les 102 en parc (13,7 %) n'étaient pas en état de vol du fait de leur utilisation comme « réservoirs de pièces détachées »²⁵, en sus des avions indisponibles du fait de pannes.

La disponibilité du matériel terrestre demeure un enjeu important malgré les réformes mises en place depuis une dizaine d'année : création de la structure intégrée du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres (SIMMT), évolution de la contractualisation avec des contrats transverses prenant en compte de nombreux accessoires (pneus, piles, batteries, etc.), plus grande responsabilisation de certains industriels avec des contrats prévoyant des engagements de disponibilité sur les parcs d'entraînement et amélioration des systèmes d'information logistiques. Les problèmes rencontrés proviennent notamment du vieillissement de certains parcs (dont le segment des blindés médians, en attendant leur remplacement par les *Griffon* et *Jaguar* livrés au titre du programme SCORPION²⁶), de

²⁴ Rapport pour avis de la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances 2018, n° 277 tome VI, octobre 2017.

²⁵ Audition de la ministre des armées par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, le 6 octobre 2021.

²⁶ Les premiers *Griffon* livrés à l'armée de terre sont déjà employés en opérations.

l'engagement intensif en opérations extérieures sur des terrains accélérant l'usure du matériel (c'est par exemple le cas de l'artillerie CAESAR, employée au titre de l'opération *Chammal*) et de l'hétérogénéité des parcs, qui multiplie les chaînes de maintenance et les nombres de pièces à détenir (par exemple en ce qui concerne les hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de terre). Pour pallier les effets de cette disponibilité insuffisante, l'armée de terre a mis en place il y a une dizaine d'années une gestion mutualisée des engins, dans le cadre de la politique d'emploi et de gestion des parcs (PEGP), qui a fait l'objet d'une réforme en 2016 avec la politique de gestion des parcs au contact (PAC), visant notamment à augmenter la dotation des régiments pour faciliter la préparation opérationnelle.

Pour le matériel naval, la création du service de soutien de la flotte en 2000 et la mise en place de contrats verticalisés par flotte ont permis de mettre en œuvre un système de soutien abouti, avec une bonne implication de l'ensemble des acteurs. Le taux de disponibilité des bâtiments s'est stabilisé autour d'une valeur très proche du maximum théorique, correspondant au calendrier prévisionnel des arrêts techniques. Il importe néanmoins de rester vigilant sur cette performance, le vieillissement de certaines unités, prolongées dans l'attente de la livraison de leur remplaçant, pouvant faire augmenter leur indisponibilité pour avarie.

B - Beaucoup reste à faire pour atteindre « l'ambition 2030 »

En complément des difficultés organiques, le déficit de matériel dans certains segments occasionne des réductions de capacités dont la résorption, qui dépend de la livraison de nouveaux équipements, suppose une poursuite dans la durée des travaux engagés. En outre, atteindre d'ici à 2030 l'ensemble des ambitions fixées par la LPM, en ce qui concerne l'éventualité d'une opération de coercition majeure, suppose une montée en puissance globale des armées.

1 - Le comblement des lacunes capacitaires et la prise en compte des nouvelles menaces s'inscrivent dans le temps long

Trop peu anticipée ou sujette à des retards, la réalisation de nouveaux programmes d'armement visant à remplacer du matériel vieillissant ou déjà retiré du service peut occasionner dans les armées des ruptures de capacités plus ou moins temporaires. C'est par exemple le cas pour le transport aérien tactique, où la forte indisponibilité des C130H *Hercules* et le retrait de service des C160 *Transall* de l'armée de l'air occasionne de fortes contraintes qui ne trouveront leur terme qu'en 2028, une fois l'ensemble des A400M livrés et mis à niveau. Les premiers avions ont en effet été livrés aux armées dans une version « incomplète »,

limitée pour l'essentiel au transport de matériel et de passagers sur longue distance. Aussi font-ils l'objet de chantiers de mise à niveau jusqu'en 2026.

Les contraintes dans le segment du transport aérien stratégique conduisent l'armée de l'air à faire appel à des vols affrétés ou à l'aide de nos partenaires. De même, comme la Cour l'a déjà souligné publiquement²⁷, les retards du programme européen de drone MALE²⁸ contraignent les capacités de reconnaissance et de frappe sur les théâtres d'opérations, et la livraison très progressive des drones *Reaper* américains ne permet pas à ce jour de répondre pleinement aux besoins des armées.

Pour le matériel naval, c'est surtout le segment hauturier qui présente un déficit depuis 1995, avec un nombre de frégates de premier rang inférieur à 15 unités jusqu'à 2030, après un creux à 10 ou 11 unités entre 2014 et 2025. Le retard du lancement des programmes de patrouilleurs hauturiers occasionne également des manques, jusqu'à 2025 outre-mer et 2030 en métropole. Enfin, le retrait progressif du service des pétroliers-ravitailleurs, dont seuls la *Marne* et la *Somme* sont encore en service, respectivement jusqu'en 2023 et 2025, pour un format théorique de quatre unités, limitera l'autonomie des déploiements navals jusqu'à la livraison du dernier bâtiment ravitailleur de force, en 2029.

Les moyens de patrouille maritime sont de plus en plus sollicités, en métropole pour lutter contre les migrations illégales en Manche, comme outre-mer en raison de l'intensification des besoins de police des pêches dans l'Indopacifique et de lutte contre le trafic de stupéfiants aux Antilles et en Guyane. Alors que les forces navales interviennent régulièrement en opérations (missions du groupe aéronaval et des trois porte-hélicoptères amphibies jusqu'en Indopacifique, missions de prévention des crises au large du Mozambique et de la Guinée, etc.), ces ruptures capacitaires sont d'autant plus pénalisantes qu'elles s'inscrivent dans la durée. En outre, la dispersion des unités hauturières entre les différentes bases navales, en métropole et outre-mer (hormis à Toulon, port-base de l'ensemble des bâtiments de surface « de haut du spectre ») les rend davantage sensibles aux aléas de toute nature²⁹.

Pour l'armée de terre enfin, c'est avant tout la livraison des véhicules blindés légers du programme SCORPION (véhicules *Griffon* et *Serval*) qui constitue, jusqu'en 2030, l'enjeu majeur de renouvellement des

²⁷ Cour des comptes, *Les drones militaires aériens, une rupture stratégique mal conduite*, Rapport public annuel 2020.

²⁸ Drone de moyenne altitude et longue endurance.

²⁹ L'incendie survenu à l'été 2021 sur le BSAOM d'*Entrecasteaux*, alors que la frégate de surveillance *Vendémiaire* était indisponible pour entretien, a par exemple fortement compromis les capacités hauturières de la marine nationale en Nouvelle-Calédonie – audition du chef d'état-major de la marine par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, le 27 octobre 2021.

équipements. Les systèmes de drones tactiques *Patroller* sont également très attendus, en remplacement des drones *Sperwer*, employés à titre intérimaire depuis 2001. Enfin, l'effort porté sur les véhicules du segment médian, très employés en opérations, principalement grâce au véhicule blindé *Griffon*, a conduit à repousser les travaux portant sur les équipements lourds, dans le domaine des chars et de l'artillerie.

La longue durée des programmes d'armement correspondant à ces équipements a deux corollaires : une stabilité des objectifs fixés et une continuité des moyens budgétaires permettant leur bonne réalisation. Leur mise en œuvre risque en conséquence de faire obstacle au développement rapide de nouvelles capacités pour prendre en compte l'évolution des menaces. Ainsi les capacités développées par le programme « action et résilience spatiale », lancé en application de la stratégie spatiale de défense présentée en 2019, ne seront effectives qu'à l'horizon 2030.

2 - L'opération de coercition majeure constitue un défi pour des armées qui ne disposent plus de la masse nécessaire

Le contrat fixé aux armées de pouvoir intervenir, au sein d'une coalition, dans une opération de coercition majeure regroupant d'importants moyens (jusqu'à deux brigades interarmes soit environ 15 000 hommes, le porte-avions et son groupe aérien ainsi que deux porte-hélicoptères amphibies et jusqu'à 45 avions de combat)³⁰ répond au scénario d'un affrontement symétrique entre États ou alliances. Ce scénario devient moins improbable dans un contexte marqué par l'affirmation de puissance de certains États, dont la *Revue stratégique* de 2017 et l'*Actualisation stratégique* de 2021 ont relevé qu'elle suscite un risque d'escalade accru. Le réarmement des principaux compétiteurs stratégiques traduit le durcissement du contexte, alors que le format des armées françaises prévu par la LPM va présenter une stabilité importante jusqu'à 2030. Malgré les moyens engagés dans la LPM, le risque de déclassement existe donc. Par exemple, la flotte de 250 avions de combat, en incluant l'aéronautique navale, ne place la France qu'au treizième rang mondial. Trois puissances, les États-Unis, la Chine et la Russie, disposent de plus de 1 600 avions de combat et une dizaine d'autres États possèdent des flottes plus importantes que celle de la France.

Dans la mesure où presque tous les moyens disponibles des armées sont engagés en opérations ou en entraînement, dans le cadre de la situation opérationnelle de référence, une opération majeure nécessiterait une bascule importante entre les théâtres d'opérations actuellement ouverts et le lieu

³⁰ Rapport annexé à la LPM 2019-2025, paragraphe 2.2.

d'une telle opération. De plus, les missions sanctuarisées de protection du territoire et le soutien à la dissuasion devraient sans doute être renforcés à cette occasion, en puisant dans le même réservoir de moyens d'où serait tirée la contribution des armées à cet engagement majeur.

Au-delà de la disponibilité des moyens, un engagement majeur suppose une préparation accrue de l'ensemble des forces à ce type de scénario, qui exige le déploiement de capacités d'un volume très supérieur à celui de chacune des opérations extérieures récentes. L'exercice interarmées *Orion*, que les armées prévoient de réaliser en 2023, répond à cette nécessité. La préparation des armées demande aussi des exercices majeurs pour entraîner les forces à la « haute intensité ». Or, en raison de leur complexité et du nombre d'unités y concourant, ces exercices subissent particulièrement les aléas de la disponibilité du matériel et des besoins opérationnels.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'armée de terre, les constats réalisés à l'occasion de l'exercice *Warfighter*, organisé par les États-Unis pour simuler une opération aéroterrestre d'ampleur dans le cadre d'une intervention interalliée de haute intensité, montrent les défis qui restent à relever si l'on veut atteindre les ambitions les plus élevées de la LPM au titre de la fonction stratégique « intervention ». Une des deux divisions françaises (la troisième division) a participé à cet exercice simulé conduit au niveau du volume d'un corps d'armée, soit environ 100 000 hommes, regroupant trois divisions alliées. Elle était complétée d'une troisième brigade américaine de 5 000 hommes pour les besoins de l'exercice. Le chef d'état-major de l'armée de terre a présenté le résultat de l'exercice pour la contribution française : dans le cadre du scénario de *Warfighter*, « au bout de 10 jours et 10 nuits d'opérations, l'arbitrage a été établi à 1 700 morts et 11 000 blessés »³¹. Compte tenu de l'impact d'une telle opération majeure sur le format des armées, et des difficultés de relève que cela poserait, ces premiers résultats montrent le défi que représente la réalisation de ce type d'opérations dans la durée, pour une armée française qui ne dispose plus de la masse nécessaire.

Au-delà des pertes humaines, le haut niveau d'attrition attendu concerne aussi les équipements (dont les plus importants, par exemple les bâtiments de la marine, ne pourront pas être remplacés rapidement), les rechanges et les munitions, notamment les missiles. La RAND corporation concluait ainsi une note de recherche sur les capacités françaises : « *La France est prête pour la guerre, mais pas pour une guerre qui dure* »³².

³¹ Audition du chef d'état-major de l'armée de terre, sur l'actualisation de la LPM 2019-2025, par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 23 juin 2021.

³² « *France is ready for war, but not a long war* » – Rapport de recherche de la RAND Corporation de 2021 intitulé « *A Strong Ally Stretched Thin : An Overview of France's Defense Capabilities from a Burdensharing Perspective* », 2021.

CONCLUSION

Fortement engagées sur le territoire national métropolitain et outre-mer comme en opérations extérieures, les armées remplissent en 2021 l'ensemble de leurs missions militaires et des missions de service public qui leur sont confiées. Elles interviennent ainsi dans le cadre de deux opérations extérieures majeures, Barkhane au Sahel et Chammal au Levant, tout en maintenant de nombreux déploiements pour la prévention des crises et en assumant les postures permanentes de dissuasion nucléaire, de protection du territoire ainsi que, depuis 2015, la mission Sentinelle de lutte contre le terrorisme.

Cette sollicitation opérationnelle très forte n'est pas sans conséquences sur l'entraînement et sur la disponibilité des matériels. Sur ces deux plans, les objectifs fixés par la LPM au titre de la régénération des armées ne sont pas atteints à ce jour. Les armées pâtissent également d'un déficit de compétences dans certains domaines, que les récentes augmentations d'effectifs n'ont pas encore pu combler. Cela les amène à porter une attention accrue à l'attractivité du métier des armes.

Enfin, dans un contexte stratégique de montée des menaces, le manque de masse et d'équipements dans certains domaines capacitaires fait peser un risque sur l'atteinte à l'horizon 2030 du modèle d'armée complet et équilibré qu'ambitionne la LPM, afin de rendre les armées aptes à s'engager dans une opération majeure de haute intensité dans le cadre d'une coalition.

Chapitre III

Vers des choix nécessaires

Le troisième chapitre présente les enjeux de la programmation militaire, qui nécessitent des choix de la part des pouvoirs publics. En effet, la réalisation de « l'ambition 2030 » annoncée par la LPM est confrontée au double défi de la dégradation des finances publiques à l'issue de la crise sanitaire et de l'accélération de la montée des menaces décrite dans l'*Actualisation stratégique* de 2021. Dans ce contexte tendu, la Cour invite le ministère des armées à se saisir de toutes les marges de manœuvre qui pourraient se présenter à lui, en tirant un meilleur parti des possibilités offertes par les coopérations européennes et en réexaminant le périmètre des missions des armées.

Ces marges de manœuvre sont toutefois limitées. Des choix portant sur le modèle d'armée lui-même risquent donc d'être nécessaires. Pour les éclairer, le chapitre esquisse trois scénarios. Le premier est la confirmation de « l'ambition 2030 » de la LPM : il suppose une poursuite de la croissance de l'effort budgétaire de défense, qu'il sera difficile de concilier avec la réduction du déficit public à 3 % du PIB en 2027 à laquelle la France s'est engagée. Le second est celui d'une réduction homothétique des moyens, comme cela a été fait en 2008 et en 2013 : la réalisation de ce scénario risque de mettre à mal la cohérence des armées et leur aptitude à remplir leurs missions. Le dernier est celui de choix capacitaires, à l'image de ce qu'a commencé à faire le Royaume-Uni. Cependant il ne produit pas d'économie budgétaire à court terme et implique des renoncements.

Pour préparer ces choix, le ministère des armées doit améliorer ses processus de décision, en renforçant sa capacité d'anticipation stratégique à moyen et long termes, en informant mieux les pouvoirs publics des enjeux stratégiques et opérationnels et de leur traduction budgétaire, et en gagnant en réactivité dans la conduite des programmes d'armement pour livrer plus vite, mieux capter l'innovation et s'adapter à l'évolution des besoins opérationnels.

I - Une croissance de l'effort de défense de plus en plus ardue à soutenir

La remontée en puissance de l'outil de défense prévue par la LPM 2019-2025 se heurte à la conjonction de deux évolutions défavorables. D'une part, les finances publiques se sont dégradées sous l'effet de la crise sanitaire, imposant un effort de réduction du déficit public d'ici à 2027 qui peut contrarier la poursuite d'une forte croissance des budgets de défense. D'autre part, l'accélération et la diversification de la montée des menaces mises en évidence par l'*Actualisation stratégique* de 2021 tendent parallèlement à augmenter les besoins en matière de défense.

A - L'impact de la crise sanitaire sur les finances publiques complique la poursuite de l'effort de défense

1 - Les annuités budgétaires 2024 et 2025 de la loi de programmation militaire n'ont pas été confirmées en 2021

Selon les termes des articles 3 et 7 de la LPM, la trajectoire des crédits budgétaires pour 2024 et 2025 aurait dû être consolidée par une actualisation mise en œuvre avant la fin de l'année 2021, « *prenant en compte la situation macroéconomique à la date de l'actualisation* ». Celle-ci devait, par ailleurs, permettre de « *vérifier la bonne adéquation entre les objectifs fixés [...], les réalisations et les moyens consacrés* ». Elle devait s'inscrire dans l'objectif fixé par la loi en 2018 (article 2) « *de porter l'effort national de défense à hauteur de 2 % du produit intérieur brut* » en 2025. Considérant que, du fait des conséquences économiques de la crise sanitaire, cet objectif de 2 % n'était plus une référence, la ministre des armées a proposé de « [se concentrer] sur la relance de notre économie avant de réévaluer nos perspectives de croissance pour l'horizon 2025. C'est alors qu'il sera pertinent de consolider les ressources de nos armées pour les années 2024 et 2025 »³³.

Pour autant, la programmation militaire du ministère des armées a été construite sur l'hypothèse d'un budget de 47 Md€ en 2024 et de 50 Md€ en 2025. La visibilité sur les crédits futurs est nécessaire à la mise en œuvre d'une programmation pluriannuelle et les besoins financiers doivent d'ores et déjà être exprimés par le ministère pour ces deux exercices. À défaut de permettre de conclure quant à la situation macroéconomique, comme le prévoit l'article 3 de la LPM, ils permettront de vérifier la bonne adéquation entre ambitions et moyens appelée par son article 7.

³³ Audition de la ministre des armées par la commission de la défense nationale des forces armées de l'Assemblée nationale, le 4 mai 2021.

2 - La crise sanitaire a fragilisé les finances publiques de la Nation et a fait émerger d'autres priorités publiques

Dans son rapport de juin 2021 relatif à la situation et aux perspectives des finances publiques, la Cour des comptes relevait que les conséquences économiques de la crise sanitaire, et notamment les mesures de soutien à l'économie et le plan de relance, avaient eu un impact sans précédent sur les finances publiques. Leur principal effet mesuré était, en 2020, un déficit public de 9,2 % du PIB et une dette publique représentant désormais 115,1 % du PIB (soit 2 650 Md€). Malgré le rebond économique de 2021, l'ambition du *Programme de stabilité 2021-2027*³⁴ de ramener le déficit public en-dessous de 3 % en 2027, niveau qui permettrait au ratio de dette sur PIB de commencer à s'infléchir, suppose un effort important de maîtrise de la dépense publique : celle-ci ne devrait croître, hors charges d'intérêts, que de 0,6 % en volume sur cette période, soit une économie supplémentaire en dépense de près de 9 Md€ chaque année, selon les calculs présentés par la Cour dans le rapport précité.

En outre, la crise économique a fait émerger de nouvelles priorités publiques, qui se sont traduites dans un premier temps par le plan *France relance* : emploi des jeunes, transition écologique, soutien de l'innovation et en particulier des petites et moyennes entreprises. Hormis les mesures de soutien à l'aéronautique, qui intégraient notamment des achats de matériel, très peu de ces mesures concernent spécifiquement la défense.

Dans la mesure où le budget du ministère des armées en 2021 représente 10,5 % de celui de l'État hors charge de la dette, le contexte de finances publiques présenté ci-dessus s'accorde mal avec les objectifs d'augmentation en volume visant à réaliser l'ensemble des ambitions décrites par la LPM, sauf à orienter une partie plus importante des ressources destinées à la relance de l'économie vers l'effort de défense. Cette orientation n'a pas à ce stade été retenue par le Gouvernement.

³⁴ Le *Programme de stabilité* d'avril 2021 a actualisé les prévisions de croissance et la trajectoire de finances publiques que le Gouvernement s'est fixée pour les années 2021 à 2027.

B - L'actualisation stratégique de 2021 a confirmé la montée et la diversification des menaces

1 - Le risque de conflit de haute intensité entre États est moins improbable que par le passé

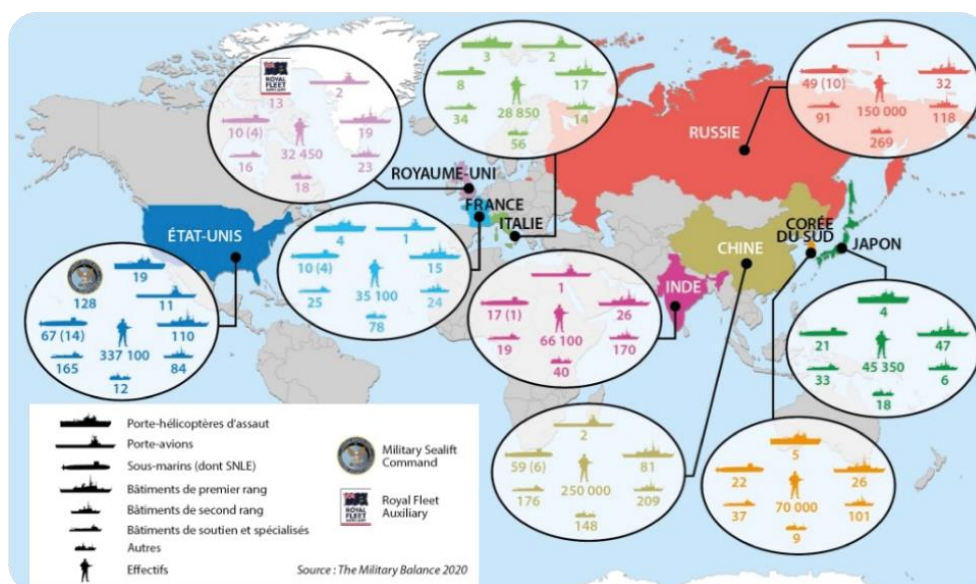
En 2017 déjà, la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* constatait une remise en cause de l'ordre multilatéral, marquée par la posture de certains États privilégiant ouvertement les rapports de force, contestant l'ordre établi ou bloquant le fonctionnement d'institutions internationales : ce type d'actions serait de nature à « *faciliter la propagation rapide des effets des crises* ». L'*Actualisation stratégique* de janvier 2021 ne dit pas autre chose, constatant même une accélération de cette dégradation du contexte stratégique. Cette dégradation stratégique conduit l'état-major des armées à considérer que l'état de compétition est désormais permanent, qu'il est d'ores et déjà exacerbé localement ou dans certains champs stratégiques par de multiples formes de contestations, pouvant déboucher sur des affrontements ouverts plus facilement que par le passé.

Pour les responsables du ministère des armées, « *les trois menaces principales* [identifiées dès 2017], *le terrorisme djihadiste, la prolifération des armes de destruction massive et le retour de la compétition stratégique entre puissances* [...] *s'aggravent et s'accélèrent* »³⁵. Il s'agit en particulier de l'affirmation de puissances régionales, qui ont pu, par exemple, justifier de la part de la France des missions de réassurance en Méditerranée orientale à l'été 2020, ou aux difficultés rencontrées par la marine nationale à l'occasion de sa participation à la mission *Irini* de contrôle de l'embargo sur la vente d'armes à la Libye en juin 2020. L'opération *Agenor*, visant à sécuriser le trafic pétrolier dans le détroit d'Ormuz, s'inscrit également dans ce contexte général de montée des tensions.

Le durcissement des menaces rend plus concrète l'ambition de disposer d'un modèle d'armée apte à faire face à l'ensemble du spectre des menaces, y compris en participant à une opération de coercition majeure. Le réarmement des principales puissances, en particulier dans le domaine naval, qui est illustré par la carte ci-après, pourrait même nécessiter, selon les objectifs stratégiques retenus par le Gouvernement, une croissance du format des armées. Or cette perspective n'est pas envisagée dans la LPM au titre de « l'ambition 2030 ».

³⁵ Audition du chef d'état-major des armées, sur l'adaptation de la LPM 2019-2025 aux enjeux stratégiques, par la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, le 2 juin 2021.

Carte n° 3 : capacités des principales flottes mondiales



Source : centre d'études stratégiques de la marine, mai 2020

2 - Les zones géographiques pouvant nécessiter l'intervention des armées sont de plus en plus nombreuses

Les zones d'engagement possible de la France, identifiées dans la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* de 2017 – l'« arc de crise » incluant la bande sahélo-saharienne en Afrique et le Proche et Moyen-Orient – et les zones de tensions – flanc Est de l'Europe, Méditerranée et rive Sud – restent des aires d'intérêts. Ces zones mobilisent toujours fortement les armées françaises, notamment l'armée de terre et l'armée de l'air, qui y sont déployées régulièrement au titre de la prévention ou de la gestion des crises.

S'y ajoutent désormais de nouvelles régions, notamment maritimes : la Baltique et l'Atlantique Nord, ainsi que la mer de Chine méridionale. Cela augmente pour la marine nationale le nombre de zones nécessitant des passages réguliers à défaut d'une présence permanente : missions jusque dans le Grand Nord, par exemple, pour le bâtiment de soutien et d'appui métropolitain (BSAM) *Rhône* en août 2021, mission *Marianne* dans le Pacifique pour le SNA *Émeraude* et le BSAM *Seine* en mai 2021.

Enfin le regain d'intérêt des principales puissances pour l'Indopacifique met sous tension le modèle d'action de la marine nationale, qui doit y assurer le contrôle de l'État sur une zone économique exclusive particulièrement vaste.

Cela conduit à un fort éparpillement des forces armées, amenées à intervenir partout en même temps. Dans une récente analyse de la capacité de la France à être un allié des États-Unis, la RAND corporation a ainsi résumé sa situation dans les termes suivants : « *Un allié puissant mis à rude épreuve* »³⁶.

3 - Les menaces émergent de plus en plus rapidement, dans de nouveaux champs de la conflictualité

L'introduction de nouvelles technologies et leur dissémination, notamment en matière de défense anti-missiles et antiaérienne, ont tendance à niveler les capacités opérationnelles de nombreux acteurs stratégiques. La prolifération de menaces, par exemple NRBC, la généralisation des cyberattaques et le changement de contexte stratégique dans l'espace exo-atmosphérique multiplient par ailleurs les champs de conflictualité. Cela exige des armées une réactivité plus forte, tant par la technologie que dans sa doctrine, pour s'adapter sans cesse à de nouvelles formes de confrontation.

Ces évolutions technologiques, rapides voire en rupture, demandent un effort de modernisation constant des équipements fournis aux armées ; c'est d'ailleurs une des ambitions de la LPM. Elles peuvent également nécessiter la création de nouvelles capacités, ce qui s'est par exemple traduit, depuis le vote de la LPM, par l'adoption d'une nouvelle *stratégie cyber des armées* puis d'une *stratégie spatiale de défense* en 2019 ; il s'agit désormais de maîtriser les technologies de missiles hyper-véloces ou encore de réinvestir les grands fonds marins. Dans le volet de la défense civile, la création en septembre 2021 du service à compétence nationale de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères *Viginum* fait écho aux récentes campagnes de désinformation menées en Afrique à l'encontre de la force *Barkhane*.

³⁶ « *A strong ally stretched thin* » – Rapport de recherche de la RAND Corporation de 2021, cité.

La stratégie spatiale de défense

En septembre 2019, le Président de la République a approuvé une nouvelle stratégie spatiale de défense, visant à renforcer les capacités des armées selon quatre piliers capacitaires : le soutien aux capacités spatiales, la connaissance de la situation spatiale, l'appui aux opérations et l'action dans l'espace.

Le premier pilier a notamment consisté en la création d'un commandement de l'espace, rattaché à l'armée de l'air, devenue à l'occasion armée de l'air et de l'espace. L'installation à Toulouse du commandement de l'espace et la montée en puissance de ses effectifs doivent, d'ici à 2025, lui permettre d'assurer l'ensemble des missions qui lui sont dévolues, dont le maintien en orbite des satellites militaires avec le concours du CNES.

Le renforcement de la connaissance de la situation spatiale et de l'action dans l'espace a donné lieu à des programmes d'équipement ambitieux, qui doivent permettre de franchir une première étape dans le processus de remplacement du radar GRAVES³⁷ d'ici à 2025, puis de réaliser un démonstrateur de capacités d'« action et résilience dans l'espace » pour 2030 (permettant par exemple aux satellites militaires français de détecter voire de se défendre contre des objets effectuant des manœuvres ambiguës ou hostiles à leur approche).

Le développement de l'appui aux opérations vise quant à lui à faciliter l'accès aux moyens spatiaux pour les forces déployées. Il comprend une augmentation des capacités de télécommunications spatiales et une amélioration des capacités de traitement et de transmission des données au sol.

La stratégie spatiale de défense est ainsi source de besoins nouveaux, non programmés au titre de la LPM, dans un domaine où la France ne disposera des moyens opérationnels pour faire face aux nouvelles menaces qu'à l'horizon 2030.

II - Des marges de manœuvre à identifier et à exploiter davantage

Dans le contexte actuel, il est important que le ministère des armées identifie et exploite au mieux les marges de manœuvre qui, bien que limitées, pourraient contribuer à desserrer la tension entre les contraintes liées à la montée des menaces et celles liées à la dégradation des finances publiques. Sur la base de ses travaux passés, la Cour des comptes présente ci-après quelques pistes qui pourraient être explorées.

³⁷ Développé par l'ONERA dans les années 2000, le système GRAVES permet de suivre quotidiennement et cataloguer plus de 3 000 objets spatiaux en orbite basse.

A - Mieux exploiter les opportunités offertes par la coopération européenne

1 - Consolider et diversifier les coopérations interétatiques en matière d'armement

Le ministère des armées dispose d'une solide expérience de la coopération avec les États européens dans le domaine de l'armement. Dans son rapport public thématique d'avril 2018, consacré à *La coopération européenne en matière d'armement*, la Cour des comptes avait souligné les aspects positifs qui pouvaient être attendus de ces coopérations, en termes de partage des coûts de développement et de consolidation de l'industrie de défense, dans une perspective d'autonomie stratégique européenne. Le rapport soulignait néanmoins certains travers, notamment des dérives de coûts et de délais, qu'il convenait de limiter, en réalisant dès le départ les conditions nécessaires à une coopération réussie. Parmi ces conditions, figurent l'harmonisation des besoins opérationnels des partenaires, l'alignement de leurs contraintes budgétaires et calendaires et l'organisation d'une maîtrise d'ouvrage et d'une maîtrise d'œuvre permettant de prendre rapidement des décisions. Cela devrait le plus souvent conduire à limiter le nombre de partenaires au début de la coopération.

Aujourd'hui, beaucoup d'enjeux se concentrent sur le développement du système de combat aérien du futur (SCAF), lancé en coopération avec l'Allemagne et l'Espagne. Les exigences techniques de l'intégration, dans un système collaboratif, des vecteurs, pilotés ou non, des armements et des moyens de communication et de coordination de ce système, font naître des projets de « systèmes de systèmes » dont la réalisation demande des crédits considérables, de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards d'euros, qui rendent nécessaire la mutualisation des coûts de développement avec des partenaires. La réussite d'un tel système favoriserait le maintien au meilleur niveau mondial de l'industrie aéronautique européenne. Son échec placerait les États européens dans une situation de dépendance accrue envers les États-Unis. Un retour à la voie nationale, comme pour le *Rafale* dans les années 1980, engendrerait des besoins budgétaires très importants, sans garantie sur l'interopérabilité avec nos partenaires et l'articulation des différents systèmes entre eux.

2 - Mieux tirer parti des financements de l'Union européenne, en cohérence avec l'implication de la France dans l'Alliance atlantique

Au-delà de la coopération interétatique à laquelle le ministère des armées est habitué de longue date, le contexte actuel est marqué par une activité croissante de l'Union européenne sur les questions de défense. Cet intérêt se traduit par la mobilisation de ressources budgétaires européennes qui peuvent offrir des opportunités pour la France. L'Union européenne a commencé par investir le domaine spatial, qui a longtemps été un champ des coopérations interétatiques au sein de l'Agence spatiale européenne, avec le cofinancement de projets, comme la constellation de satellites *Galileo* dont les applications sont à la fois civiles et militaires. Ainsi, le budget spatial de l'Union européenne s'élève à 13,2 Md€ sur la période 2021-2027.

Plus récemment, l'Union européenne a prévu des moyens budgétaires pour la politique de l'armement afin de contribuer, au côté des États membres, au financement de la recherche de défense et au développement de certains équipements. Le budget du fonds européen de la défense est doté de 8,5 Md€ pour la période 2021-2027. Enfin, les efforts que l'Union européenne déploie, au côté des États, pour la relance de l'économie après la crise sanitaire, pourraient être orientés en partie vers les industries utiles pour la défense.

En 2021, dans le cadre du fonds européen de la défense, l'Union européenne a déjà décidé de financer 23 projets pour un montant de 1,2 Md€, dont 700 M€ pour le développement de programmes majeurs dans le domaine de l'aviation de combat de nouvelle génération, des navires modulaires et des dispositifs de défense antimissiles. Elle va également consacrer 100 M€ au développement de technologies de rupture dans le domaine de l'intelligence artificielle, du *cloud* de défense et des semi-conducteurs. Par ailleurs, les premiers résultats obtenus par la France dans le cadre de l'action préparatoire de recherche sont positifs : 14 projets sur 16 intègrent une participation de l'industrie française, et 24 autres États membres de l'Union européenne y participent.

Comme l'a indiqué la Cour dans le chapitre du rapport public annuel 2021 consacré à l'innovation de défense, il est important que le ministère des armées s'investisse davantage auprès des institutions européennes et de nos partenaires de l'Union européenne pour tirer le meilleur parti des ressources budgétaires européennes et des coopérations qu'elles encouragent, en s'assurant que l'autonomie stratégique européenne en sera renforcée et que les priorités décidées sont cohérentes avec les enjeux nationaux.

3 - Développer les coopérations opérationnelles avec nos partenaires stratégiques

La coopération européenne ne se limite pas aux questions d'armement. Elle concerne aussi des enjeux opérationnels. Ainsi, le commandement européen du transport militaire « *European Air Transport Command* » (EATC) mis en place en 2016 permet de mutualiser l'usage de 220 avions de transports appartenant à sept États membres de l'Union européenne, qui sont aussi membres de l'Alliance atlantique. Plus récemment, en 2021, à l'initiative de la France, a été déployée au Sahel la *Task Force Takuba*, force européenne à laquelle participent l'Estonie, la France, la Grèce, l'Italie, la République tchèque et la Suède.

Cette coopération suppose toutefois de surmonter certaines limites actuelles, comme celles mises en évidence à l'occasion de la réalisation de l'opération *Apagan* d'évacuation de Kaboul. Dans les circonstances de cette opération, il n'a pas été possible de mener une opération coordonnée sous l'égide de l'Union européenne, du fait du *tempo* particulièrement rapide de la décision de lancer l'opération comme de divergences d'approche opérationnelle en matière de points d'appui ou de logique de programmation des vols³⁸.

De même, les financements de l'Union européenne ne se limitent pas à la recherche et au développement des armements. Ils peuvent jouer un rôle important pour le financement d'opérations extérieures communes conduites par l'Union européenne. Ainsi, 10,5 Md€ sont prévus sur la période 2021-2027 pour le nouveau dispositif de Facilité européenne pour la paix « *European Peace Facility* » qui succède au dispositif *Athéna*. L'Union européenne dispose déjà de l'expérience de telles opérations dont dix sont actuellement en cours, par exemple au large de la Somalie contre la piraterie (à laquelle la France participe au titre d'*Atalanta*), en Méditerranée contre le terrorisme (*Irini*), en Bosnie pour le maintien de la paix et au Mali, en Centrafrique et en Somalie pour la formation des forces militaires locales. Certes, ces opérations sont de tailles diverses, celles consacrées à la lutte contre la piraterie absorbant la plus grande part des crédits, mais elles illustrent les possibilités de coopération opérationnelle dans le cadre de l'Union européenne.

³⁸ Audition du chef du centre de planification et de conduite des opérations par la commission de la défense nationale des forces armées de l'Assemblée nationale, le 29 septembre 2021.

Enfin, il est important que les coopérations européennes soient conduites en synergie avec celles qui sont développées au sein de l'Alliance atlantique, et que la France se montre impliquée dans ces deux cadres, auxquels nos partenaires sont également attachés. Depuis qu'elle a réintégré le commandement de l'Alliance, la France dispose en son sein d'un effectif militaire de l'ordre de 900 personnes³⁹, qu'elle pourrait mieux utiliser pour promouvoir les coopérations d'armement et opérationnelles les plus utiles au développement des outils de défense européens et à leur efficacité. À titre d'exemple, dans le cadre de la coopération entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique, une force de réassurance a été déployée en Estonie et en Lituanie depuis 2017 : c'est l'opération *Lynx*, à laquelle participe la France. La présence française dans *Lynx*, celle de plusieurs pays nordiques et baltes dont la Lettonie dans la force *Takuba* au Sahel, attestent de l'intérêt qui s'attache à ce que l'OTAN et l'UE agissent en synergie.

B - Réexaminer le périmètre des activités des armées

1 - Rééquilibrer la réalisation des missions actuelles et la préparation de l'opération majeure de coercition

La décision de réaliser en 2023 l'exercice interarmées de grande ampleur *Orion* témoigne d'une prise de conscience de la nécessité de consacrer davantage de ressources à la préparation d'une opération majeure de coercition, qui verrait la France engager, au côté de ses alliés, une force interarmées face à un adversaire étatique. Si, du fait de leurs missions, la marine nationale et l'armée de l'air et de l'espace ont maintenu des exercices réguliers pour préparer le combat de haute intensité, il s'agira du premier exercice conduit en terrain libre par l'armée de terre, au niveau divisionnaire, depuis plusieurs décennies.

Néanmoins, une telle orientation remet en question les priorités du ministère des armées en matière d'affectation de ressources. En effet, depuis une quinzaine d'années, le cycle d'entraînement de l'armée de terre est prioritairement orienté vers la préparation des opérations extérieures, c'est-à-dire essentiellement des conflits asymétriques, et vers la tenue des dispositifs d'alerte liés à la capacité d'engager une force de réaction rapide. À partir de 2015, ces cycles d'entraînement ont intégré la contribution à la mission *Sentinelle* sur le territoire national. En revanche, la préparation à

³⁹ Cour des comptes, *La réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN : quel coût et quelles pistes d'économies possibles ?*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, septembre 2012.

des combats de haute intensité reste limitée. De même, les programmes d'armement donnent la priorité au segment des blindés médians, VBCI puis *Griffon*, *Jaguar* et *Serval* dans le cadre du programme SCORPION, les plus utiles pour les opérations actuelles. Cela a conduit à renvoyer à plus tard le programme TITAN, portant sur les chars et l'artillerie lourde, et à reporter à un futur plus lointain encore le programme VULCAIN de robotisation. Or les équipements issus de ces programmes pourraient être nécessaires à une opération majeure de coercition.

2 - Envisager de se désengager de certaines missions

Les missions des armées relèvent de choix politiques qui sont traduits dans le rapport annexé à la LPM par la description de ce qui est attendu au titre des cinq fonctions stratégiques de la défense. Néanmoins, le ministère des armées pourrait proposer de réexaminer l'étendue de certaines missions susceptibles d'associer davantage d'autres ministères ou plus éloignées de ces fonctions stratégiques.

Ainsi, au titre de la prévention, les armées disposent d'implantations permanentes à l'étranger et effectuent des déploiement maritimes et aériens dans un périmètre géographique qui s'étend en même temps que les menaces. À la suite des enquêtes qu'elle a conduites sur les forces de souveraineté et de présence et sur la coopération de sécurité et de défense, la Cour⁴⁰ a recommandé l'examen périodique des résultats obtenus par ces politiques en associant les autres ministères concernés. La mise en œuvre de cette recommandation constituerait la première étape d'un réexamen qui pourrait aboutir à des priorités géographiques révisées.

Une revue de la mission *Sentinelles*, qui constitue une charge lourde pour l'armée de terre, pourrait également être engagée afin d'apprécier sa cohérence avec la doctrine d'intervention des armées sur le territoire national, son efficacité et la possibilité de son éventuel transfert vers les forces normalement chargées de la sécurité intérieure, selon des modalités faisant intervenir les réservistes de ces forces. En 2020, le surcoût au titre des missions de sécurité intérieure s'est élevé à 140 M€. À ce chiffre, il convient d'ajouter les dépenses de personnel, qu'il est possible d'estimer à environ 200 M€ chaque année⁴¹. Au-delà de la charge budgétaire,

⁴⁰ Cour des comptes : *Les missions et l'organisation des forces de souveraineté et de présence*, référé à la ministre des armées, juin 2021.

⁴¹ Estimation effectuée sur la base du coût moyen de la rémunération hors pensions des militaires (titre 2) tel qu'il apparaît dans le rapport annuel de performance de 2020 de la mission budgétaire défense appliqué à un effectif de 7 000 militaires, regroupant les moyens déployés et ceux mis en alerte pour remplir cette mission.

la mission *Sentinelle* présente surtout l'inconvénient majeur de perturber le cycle d'entraînement des militaires et de réduire l'attractivité du métier pour les militaires du rang, qui se trouvent employés sur une mission de sécurité de basse intensité très éloignée de leurs savoir-faire.

Les modalités les plus coûteuses du soutien des armées aux exportations d'armement, à défaut de la mission elle-même, pourraient également être revues. Pour certaines d'entre elles, les conséquences pour les armées ne sont pas négligeables lorsque le soutien à l'exportation implique le prélèvement sur leurs moyens déjà comptés (matériels et pièces de rechange) et la réalisation de prestations de formation, en vue de remplir les engagements contractuels. Ainsi, le seul contrat d'exportation d'avions *Rafale* vers la Grèce entraîne le prélèvement de 12 avions sur le parc de l'armée de l'air, soit plus de 10 % des avions *Rafale* en service, le pourcentage étant plus élevé si on ne prend en compte que les appareils disponibles. Cette décision intervient en outre alors que l'exportation des avions *Rafale* est moins essentielle que par le passé au respect de la LPM, puisque sa construction budgétaire ne repose pas sur des hypothèses d'exportation. En outre, la formation des pilotes étrangers par l'industriel permettrait de dégager des marges de manœuvre en termes de disponibilité tant des pilotes que des avions.

III - Un modèle d'armée qui pourrait être contraint d'évoluer

Les marges de manœuvre du ministère des armées sont limitées, surtout après plus d'une décennie d'importantes réformes structurelles. Dans ce contexte, il n'est pas exclu qu'il soit nécessaire de rouvrir une réflexion sur le modèle d'armée. Afin de susciter la réflexion, trois scénarios sont présentés ci-après. Le premier, celui de la poursuite de « l'ambition 2030 », est le scénario de référence actuellement mis en œuvre par le ministère des armées. Le second est celui d'une réduction homothétique des moyens sous contrainte budgétaire : il est assez proche de ce que le ministère des armées a mis en œuvre en 2008 et en 2013. Le troisième repose sur des choix de capacités qui font évoluer en profondeur le modèle d'armée : ce scénario est illustré par les décisions prises par le Royaume-Uni dans sa revue stratégique de 2021.

A - La confirmation de « l'ambition 2030 » nécessite de poursuivre les efforts budgétaires

La première option consisterait à confirmer les ambitions fixées par la LPM 2019-2025 aux armées françaises, consistant à disposer en 2030 d'un « *modèle d'armée complet et équilibré* » pour répondre à l'ensemble des contrats opérationnels qu'elle établit. C'est l'option actuellement suivie par le ministère des armées, qui considère dans sa communication publique (en particulier lors des auditions parlementaires de ses responsables) que l'évolution du contexte stratégique place l'évolution correspondante du modèle d'armée dans la continuité des ambitions de la LPM 2019-2025.

Cela suppose d'abord la poursuite des efforts visant à augmenter les effectifs, à renouveler les équipements les plus vieillissants, à augmenter le niveau de préparation opérationnelle des forces et à améliorer la disponibilité technique du matériel. Mais « l'ambition 2030 » demande aussi « *d'être capable de faire face aux défis futurs, en disposant des matériels et des technologies, ainsi que des compétences indispensables pour garantir, sur le long terme, la supériorité opérationnelle des armées françaises* »⁴². Le maintien de cette supériorité demande donc un effort complémentaire visant à acquérir d'ici à 2030 des moyens supplémentaires, à la hauteur des menaces nouvelles identifiées par l'*Actualisation stratégique* de 2021 et de celles qui suivront, alors que la programmation 2019-2025 est limitée aux menaces identifiées dans la *revue stratégique* de 2017. Cela implique également de continuer à intégrer à la programmation budgétaire, au cours de son exécution, les inflexions rendues nécessaires pour la prise en compte de technologies de rupture ou de capacités émergentes, comme la réarticulation des dispositifs opérationnels pour s'adapter aux enjeux de nouveaux espaces et thèmes de confrontation.

Outre une augmentation du budget de la défense de 3 Md€ par an en 2024 et en 2025 pour atteindre les 50 Md€ visés en 2025, « l'ambition 2030 » repose sur une trajectoire tout aussi dynamique après 2025. Cela constitue un défi majeur dans un contexte de finances publiques affaiblies par les conséquences de la crise sanitaire et contraintes par l'engagement de ramener le déficit public à 3 % du PIB d'ici à 2027.

⁴² Rapport annexé à la LPM 2019-2025, paragraphe 1.2.4.

B - Une nouvelle réduction homothétique des capacités des armées mettrait à mal leur cohérence

La seconde option consisterait à adopter une trajectoire de ressources moins ambitieuse pour la défense tout en conservant la volonté de disposer du spectre complet des capacités militaires. Cette voie conduirait à une réduction des capacités et équipements également répartie dans tous les domaines pour ne renoncer à aucun. Une telle réduction, dite homothétique, serait analogue à celle déjà mise en œuvre dans le cadre des lois de programmation militaire 2009-2014 et 2014-2019, avec pour conséquence de réduire certaines capacités et compétences au niveau d'un échantillon et de rejeter dans un avenir lointain et au prix d'efforts budgétaires prolongés la reconstitution des capacités ainsi interrompue. Une telle approche risquerait de remettre en cause la cohérence des armées et de se traduire, en fait, par des pertes de capacités subies plutôt que choisies.

Cette réduction remettrait en cause la construction des armées en réponse à leurs contrats opérationnels. En effet, l'effectif actuel de la force opérationnelle terrestre répond d'une part aux besoins de ses missions actuelles, et d'autre part à ceux d'un possible engagement majeur. Réduire ce format reviendrait donc à renoncer à conduire simultanément un engagement majeur, les missions de protection du territoire et une partie des engagements en opérations extérieures. Ce choix prolongerait le choix implicite fait dans les deux décennies ayant suivi la guerre froide consistant à ne conserver du corps de bataille qu'une série d'échantillons permettant de le reconstituer si la nécessité s'en faisait sentir un jour.

Pour la marine nationale, la flotte hauturière est largement dimensionnée par le maintien de la capacité de dissuasion nucléaire océanique (missions d'escorte notamment) et de déploiement des principales unités aéronavales (protection du porte-avions et des porte-hélicoptères amphibies par exemple), notamment par la lutte anti-sous-marin. Réduire le nombre de navires imposerait des arbitrages opérationnels difficiles, dans un contexte de possibles interventions de la marine nationale dans des zones très éloignées les unes des autres. De même, la taille des flottes de plus petit tonnage conditionne directement l'efficacité de sa contribution à l'action de l'État en mer, notamment outre-mer.

Pour l'armée de l'air et de l'espace, les capacités majeures (aviation de combat et de ravitaillement) sont déjà fortement dimensionnées par les missions de la dissuasion nucléaire, la protection de l'espace aérien et la capacité d'intervention dans une éventuelle opération de coercition majeure nécessitant le déploiement de 45 avions de combat.

Les capacités transverses relatives aux nouveaux champs de confrontation (espace exo-atmosphérique, lutte informatique) sont, pour leur part, de création récente. Leur montée en puissance serait compromise par une limitation des crédits.

Par ailleurs, la baisse des ressources pèse sur la cohérence d'ensemble des forces armées, qui permet d'assurer l'entraînement du personnel et la disponibilité du matériel à un niveau adéquat, tout en ayant la capacité de soutenir les forces, notamment dans le domaine des rechanges, des équipements de mission et des munitions. Ces derniers domaines prennent d'ailleurs une importance toute particulière en cas d'engagement majeur, qui pourrait soumettre les armées à des taux d'attrition auxquelles elles n'ont pas eu à faire face récemment. De ce point de vue, les travaux conduits par la Cour sur les nombreuses réformes du soutien opérées depuis une quinzaine d'années ont montré que les économies ne sont pas toujours au rendez-vous et que les risques de dégradation de la cohérence du modèle d'armée sont forts en l'absence de correction.

Enfin, la régénération des forces s'appuie aussi sur le personnel. C'est pourquoi la LPM a engagé un effort majeur pour renforcer l'attractivité du métier des armes, traduit par le terme de « *LPM à hauteur d'homme* ».

C - Modifier les priorités entre grandes capacités, comme l'a fait le Royaume-Uni en 2021, implique des choix difficiles

La troisième option consiste à choisir les capacités opérationnelles à conserver, voire à développer, et donc à décider celles pour lesquelles l'effort sera réduit. C'est la voie suivie par le Royaume-Uni à l'occasion de sa revue stratégique en 2021⁴³, qui met l'accent sur la protection du territoire, par la dissuasion nucléaire et le contre-terrorisme, sur la projection de forces au sein de coalitions et d'alliances de sécurité collective, ainsi que sur le maintien de l'ascendant technologique au combat. L'avance technologique serait maintenue grâce aux capacités spatiales et de cyberdéfense, à l'investissement dans un système de combat aérien du futur (*Future Combat Air System*), au développement de frégates de nouvelle génération et du successeur des SNA de classe *Astute*, ainsi qu'à l'achat d'avions de combat F-35 américains supplémentaires en contrepartie de la réduction du nombre d'avions de guet aérien Boeing 737 *Wedgetail*.

A *contrario*, l'ambition pour la force terrestre est réduite. Elle doit devenir « *plus agile, intégrée [...] et expéditionnaire* »⁴⁴ et s'appuyer davantage sur les capacités de reconnaissance-feu et d'artillerie ainsi que sur les forces spéciales. Son volume sera réduit de 82 000 à 72 500 hommes, l'effort portant principalement sur l'infanterie et les soutiens. Du point de vue des équipements, le segment des blindés sera le porteur du principal

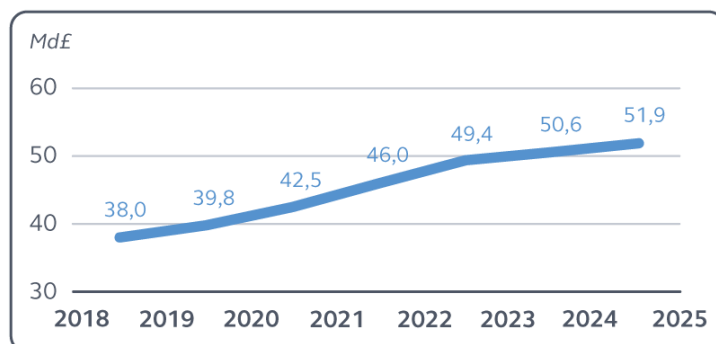
⁴³ *Global Britain in a Competitive Age : the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, juillet 2021.

⁴⁴ *Defence in a competitive age*, juillet 2021.

rééquilibrage capacitaire : le blindé lourd *Challenger III* sera réalisé par modernisation de 148 *Challenger II* plutôt que grâce au développement d'un nouvel équipement, ce qui acte par ailleurs une diminution du parc de plus de moitié par rapport à sa taille initiale (dans le prolongement de sa réduction à 227 unités à ce jour, notamment du fait de leur âge). Les véhicules de combat d'infanterie *Warrior* ne seront quant à eux pas remplacés.

Un tel scénario revient pour le Royaume-Uni à renouer avec le modèle de force expéditionnaire qui avait été le sien jusqu'au XIX^{ème} siècle. Il prolonge le choix qu'il a fait, à la fin des années 1990, de renoncer à la composante aérienne de la dissuasion. Il présente l'avantage à court et moyen terme de concentrer les efforts sur les capacités prioritaires, pour contenir les ressources budgétaires nécessaires. C'est ce que montre l'évolution du budget de défense du Royaume-Uni, détaillée dans le tableau ci-après, où la forte augmentation jusqu'en 2022/2023 est suivie d'une relative stabilisation des dépenses.

Graphique n° 4 : évolution prévue du budget de défense britannique



Source : UK defense expenditures – House of Commons Library (21 juin 2021)

L'application en France de cette démarche pourrait limiter l'augmentation à venir de l'effort budgétaire en le concentrant sur les capacités prioritaires au regard de l'évolution des menaces. Elle présente cependant des inconvénients. Au plan budgétaire d'abord, la réduction des investissements devrait porter sur des matériels majeurs en début de phase de développement et qui ne se seraient pas encore traduits par des contrats en cours d'exécution, dont l'annulation serait particulièrement coûteuse. Sur les capacités industrielles, il faudrait assumer des renoncements durables à certaines compétences difficiles à reconstituer une fois perdues⁴⁵. Enfin, notre modèle d'armées met en son centre une capacité de

⁴⁵ Voir, pour l'exemple des sous-marins de classe *Astute*, le rapport réalisé par la RAND Corporation à la demande de la Royal Navy : *Learning from Experience vol. III : Lessons from the United Kingdom's Astute Submarine Program*, 2011.

dissuasion à deux composantes, dont des éléments essentiels devront être renouvelés simultanément dans les deux décennies à venir : réaliser des choix drastiques en les laissant à l'écart risquerait de faire peser l'effort de façon disproportionnée sur la force terrestre, qui a été, en pratique, la plus sollicitée en opérations depuis la fin de la guerre froide.

**

Ces scénarios n'ont qu'une valeur illustrative, et leur probabilité dépendra de circonstances encore incertaines : un durcissement du contexte stratégique pourrait rendre incontournable le premier scénario ; une brusque dégradation des finances publiques forcer au second, qui est la ligne de pente naturelle sous la pression budgétaire ; le troisième supposerait, pour réaliser les choix difficiles qu'il implique, une mûre délibération dont les conditions ne seront pas aisées à réunir. Tous engagent des décisions de niveau politique.

À s'en tenir au strict point de vue des finances publiques, cependant, le premier scénario ne pourra pas être inscrit sans grandes difficultés dans le contexte du nécessaire redressement d'ensemble des finances publiques ; le second serait le plus préjudiciable au bon emploi des ressources budgétaires du ministère des armées, comme on l'a vu dans le passé.

En tout état de cause, des évolutions de méthode doivent aider à éclairer les choix difficiles qui devront être faits ; elles sont présentées dans la partie ci-après.

IV - Des processus de décision à améliorer pour préparer les choix

Afin d'être en mesure de présenter à l'arbitrage politique des options adaptées au contexte actuel, les processus de décision doivent être améliorés dans trois domaines principaux. Il faudrait d'abord pouvoir mieux anticiper à moyen et long termes les évolutions du contexte stratégique et réaliser des révisions stratégiques plus fréquentes. Il conviendrait ensuite d'améliorer la transparence et le niveau d'information des pouvoirs publics, notamment du Parlement. Une troisième priorité porte sur l'amélioration de la conduite des programmes d'armement, pour la rendre plus réactive aux changements stratégiques et plus prompte à intégrer les innovations

A - Mieux anticiper les évolutions stratégiques et adapter la programmation en conséquence

1 - Les actualisations de la programmation militaire doivent répondre à un processus plus itératif de revue stratégique

L'accélération de la montée des menaces et leur diversification plaident pour que les revues stratégiques soient conduites de façon plus régulière. Leur fréquence s'est d'ailleurs considérablement accrue depuis 1972, si on en juge par les dates des *Livres blancs* et des *revues stratégiques de défense* des dernières décennies : 1972, 1994, 2008, 2013 puis 2017. Compte tenu des évolutions récentes, et de leurs conséquences sur la programmation militaire s'agissant du développement de capacités nouvelles (par exemple l'introduction de la *stratégie spatiale de défense* en 2019), il semble désormais indispensable que chaque nouvelle loi de programmation militaire soit précédée d'une mise à jour de la revue stratégique de défense et de sécurité nationale.

Le caractère pluriannuel de la programmation militaire reste cependant indispensable, car la réalisation des objets technologiques les plus complexes demande du temps et des orientations stables pour leur conception, leur développement et leur production, tandis que la dimension liée aux ressources humaines et à la gestion des compétences du modèle d'armée a des effets d'inertie forts, liés au temps nécessaire à la formation et au gain en expérience.

L'*Actualisation stratégique* réalisée par le ministère des armées en 2021 a révélé l'utilité d'une revue stratégique qui précède de quelques mois le bilan à mi-parcours et l'éventuelle révision de la LPM. L'accélération des évolutions stratégiques et technologiques justifie que cette séquence devienne régulière et rythme l'exécution de la programmation militaire. Pour être exhaustives, ces révisions ne peuvent être le seul produit d'une réflexion interne au ministère des armées ; elles doivent tendre vers l'organisation retenue pour les *revues stratégiques*, qui impliquent notamment le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale et, à travers lui, les autres ministères concernés, ainsi que des experts extérieurs au ministère des armées.

2 - Le rythme des actualisations doit répondre à celui des évolutions stratégiques

La prise en compte des évolutions stratégiques de plus en plus rapides repose sur les exercices d'ajustements annuels de la programmation militaire. Ceux-ci pourraient faire davantage de place que par le passé aux priorités opérationnelles et aux enjeux des « revoyures stratégiques », au-delà des contraintes industrielles et budgétaires qui sont déjà bien appréhendées.

Enfin, la surface financière de ces exercices pourrait être augmentée en cas de besoin. En 2021, l'exercice a porté sur la réallocation de seulement un milliard d'euros, comparable aux montants des ajustements des années précédentes, malgré la prise en compte des conséquences de la crise sanitaire. Ce montant est faible au regard de la masse d'investissement de l'agrégat équipement. Son financement a toutefois nécessité, outre le réemploi des crédits libérés par le retard de certains programmes, de décaler des commandes et livraisons.

Les réorientations de trajectoire ne se limitent pas aux investissements. Ainsi, le recrutement de 770 cyber-combattants supplémentaires, annoncé par la ministre des armées en septembre 2021 sans changer le niveau des augmentations d'effectif déjà inscrits dans la LPM implique, quant à lui, de modifier substantiellement l'organisation des armées.

B - Mieux informer les décideurs politiques des enjeux opérationnels, budgétaires et industriels

La connaissance précise des capacités actuelles des armées, comme des enjeux opérationnels, budgétaires et industriels des choix à effectuer, constitue un préalable à la prise de décision éclairée. Pourtant, le ministère des armées communique peu, notamment envers le Parlement, sur les inflexions réalisées chaque année au titre des exercices d'ajustement de la programmation militaire. Les informations correspondantes mériteraient pourtant d'être diffusées à l'ensemble des autorités responsables de l'élaboration, comme de la validation de la programmation militaire, qu'elles relèvent du Gouvernement ou du Parlement. De nombreuses instances existent pour améliorer le niveau d'information des pouvoirs publics, dans le respect des considérations relatives à la protection des informations sensibles et relevant du secret de la défense nationale ; elles pourraient être davantage utilisées.

Ainsi, les conseils de défense et de sécurité nationale constituent un cadre dans lequel les informations les plus sensibles peuvent être communiquées, en particulier pour établir le lien entre la programmation militaire et l'évolution des capacités opérationnelles des armées. En outre, les commissions compétentes du Parlement devraient recevoir davantage d'informations relatives aux enjeux opérationnels, capacitaires et budgétaires, lors des exercices d'ajustement annuel de la programmation militaire, et *a fortiori* au titre des exercices d'actualisation, afin d'être en mesure d'en apprécier les implications à moyen et long termes. Sur ce dernier point, le ministère des armées considère que les documents de performance pourvoient à l'information du Parlement. Toutefois la Cour a constaté que les indicateurs qu'ils contiennent ne donnent qu'une vision très partielle, qui ne suffit pas pour apprécier dans toutes leurs dimensions les capacités des armées. Des progrès à cet égard sont souhaitables.

C - Améliorer la conduite des programmes d'armement pour mieux capter l'innovation et être plus réactif

Dans un monde caractérisé par l'accélération technologique, avec les possibilités de rupture stratégique que cela implique, et par la mutation rapide du contexte international, il est nécessaire de renforcer la capacité d'anticipation du ministère des armées.

La mise en œuvre d'une programmation actualisée plus fréquemment et plus régulièrement, comme l'impose le contexte stratégique, demande aussi une plus grande réactivité dans la conduite des programmes d'armement. Le chapitre du rapport public annuel 2021 de la Cour consacré à l'innovation de défense relevait que la nouvelle instruction de conduite des programmes d'armement⁴⁶ allait dans ce sens. Ce texte promeut le raccourcissement des cycles de développement et de production, et un travail plus collaboratif entre la direction générale de l'armement, les armées et les industriels afin de garantir une plus grande agilité dans la conduite des programmes. Il s'agit d'identifier et de réaliser le meilleur compromis entre l'ensemble des performances du système d'armes, replacé dans son environnement opérationnel, au titre d'une approche capacitaire globale visant à obtenir un effet militaire plutôt qu'à remplacer un à un les équipements qui y concourent.

De même, favoriser les capacités d'adaptation des équipements dès leur développement, en promouvant les architectures modulaires et les évolutions incrémentales, augmente les possibilités d'adapter l'évolution des équipements à celle des technologies et des besoins, dès le stade de la conception et tout au long de la durée de vie des systèmes. L'évolution incrémentale des armements permet également de réduire les délais d'adaptation des équipements, sans attendre une nouvelle génération de matériel. Cette optimisation doit être anticipée et tenir compte de l'impact des nécessaires mises à niveau ultérieures des premiers équipements livrés.

L'anticipation technique, permanente et interdisciplinaire, permet de croiser les regards et les expertises. De ce point de vue, la mise en plateau des ingénieurs de la direction générale de l'armement travaillant à la préparation de l'avenir et des officiers de l'état-major des armées travaillant sur la cohérence capacitaire va dans la bonne direction.

En complément, les armées devraient tenir compte dans leurs spécifications, le cas échéant, du coût et de la durée de production des équipements comme de leur facilité de maintenance, par exemple en visant une plus grande convergence des diverses flottes répondant à des besoins spécifiques.

⁴⁶ Instruction n° 1618/ARM/CAB du 15 février 2019 sur le déroulement des opérations d'armement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La programmation militaire se heurte aujourd'hui à un double défi. D'une part, la nécessité de réduire le déficit public à moins de 3 % du PIB, planifiée par le Programme de stabilité 2021 à l'horizon 2027, dans un contexte de dégradation des finances publiques à la suite de la crise sanitaire, rend plus incertaine la poursuite de l'augmentation du budget de la défense initiée par la LPM 2019-2025. D'autre part, l'accélération et la diversification des menaces confirmées par l'Actualisation stratégique de 2021 suscitent de nouveaux besoins qui n'étaient pas prévus par la LPM 2019-2025.

Dans ce contexte, le ministère des armées doit mieux identifier et exploiter les marges de manœuvre qui peuvent se présenter à lui, notamment dans le domaine de la coopération européenne et s'agissant de la définition du périmètre des missions des armées. Toutefois, après une décennie marquée par d'intenses réformes structurelles, ces marges de manœuvre sont limitées et sans doute insuffisantes pour permettre au ministère des armées de s'épargner une nouvelle réflexion et, s'il y a lieu, de nouveaux arbitrages sur le modèle d'armée lui-même.

Pour favoriser cette réflexion, la Cour présente trois scénarios. Le premier est celui de la confirmation de « l'ambition 2030 » : scénario de référence du ministère des armées, il suppose la poursuite de l'augmentation du budget de la défense. Le second est celui de la réduction homothétique des capacités des armées et des ambitions : ce choix avait été retenu par défaut en 2008 et en 2013, non sans dommage pour les capacités des armées ; il risquerait aujourd'hui de mettre à mal la cohérence du modèle. Le troisième consiste à faire des choix capacitaires, comportant des renoncements probablement irréversibles, ce qu'a commencé à effectuer le Royaume-Uni dans sa révision stratégique en 2021.

Pour que ces choix fondamentaux soient effectués dans les meilleures conditions possibles, la Cour estime que le processus de décision du ministère des armées pourrait être amélioré par un renforcement des capacités d'anticipation à long terme, conjugué avec des revues stratégiques plus fréquentes, à mi-parcours des LPM, une meilleure information des décideurs politiques, notamment du Parlement, et la poursuite de l'amélioration de la conduite des programmes d'armement, pour la rendre plus réactive, plus adaptable et plus prompte à capter l'innovation.

Afin de préparer ces choix, la Cour des comptes formule trois recommandations à destination du ministère des armées :

- 1. chiffrer les crédits budgétaires de 2024 et 2025 correspondant aux besoins issus des ambitions de la LPM, en tenant compte du dernier ajustement annuel de la programmation militaire et établir une trajectoire budgétaire jusqu'à l'horizon de stabilisation du déficit public prévu en 2027 ;*
 - 2. identifier et exploiter les marges de manœuvre budgétaires qui peuvent exister, notamment dans le domaine de la coopération européenne et s'agissant de la définition du périmètre des missions confiées aux armées ;*
 - 3. adopter un processus d'actualisation stratégique et de programmation militaire plus réactif, plus transparent et reposant sur une plus grande capacité d'anticipation.*
-

Liste des abréviations

A2PM	Ajustement annuel de la programmation militaire
ARES	Action et résilience spatiale
BSAM	Bâtiment de soutien et d'appui métropolitain
BSAOM	Bâtiment de soutien et d'appui outre-mer
CAMO.....	Capacité motorisée
DT	Disponibilité technique
DTO	Disponibilité technique opérationnelle
EATC	<i>European Air Transport Command</i>
FDI	Frégate de défense et d'intervention
FREMM	Frégates européennes multi-missions
LPM	Loi de programmation militaire
MALE	Drone de moyenne altitude et longue endurance
NRBC.....	Menace nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique
PAC.....	Politique de gestion des parcs au contact
PEGP.....	Politique de gestion et d'emploi des parcs
PIB	Produit intérieur brut
VAB	Véhicule de l'avant blindé
VBCI.....	Véhicule blindé de combat d'infanterie
SCAF.....	Système de combat aérien du futur
SIMMT	Service intégré de maintenance du matériel terrestre
SNA.....	Sous-marin nucléaire d'attaque
SNLE 3G.....	Sous-marin nucléaire lanceur d'engins de troisième génération

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse du Premier ministre	91
-----------------------------------	----

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu me transmettre un rapport public thématique sur la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 et les capacités des armées dont j'ai pris connaissance avec la plus grande attention.

Dans l'ensemble, je souscris aux constats dressés par la Cour des comptes et aux orientations générales des trois recommandations exprimées.

Comme le souligne le rapport, la trajectoire de ressources fixée par la LPM a été strictement respectée sur les trois premières annuités et il en est de même pour l'année 2022. Après un quart de siècle de décroissance des moyens et de lois de programmation sous-exécutées, la LPM 2019-2025 consacre ainsi, comme le souligne la Cour, la remontée en puissance des armées. Cet effort massif, maintenu dans le contexte de crise sanitaire, montre la volonté du Gouvernement de consolider la programmation militaire qui a été voulue par le Président de la République, ajustée annuellement, tout en prenant en compte les évolutions du contexte géostratégique soulignées par l'actualisation stratégique de 2021. À cette occasion, un ajustement a été mené en cohérence avec cette analyse afin d'accélérer la disponibilité d'aptitudes et de capacités utiles pour faire face à l'évolution des menaces identifiée dans l'exercice d'actualisation de la Revue stratégique, sans pour autant remettre en question l'Ambition opérationnelle 2030, décidée par le Président de la République.

La première ambition de la LPM était de réparer des armées particulièrement usées après des années de sous-investissement et de suremploi. À cette fin, de nombreux efforts et investissements ont été consentis. Je constate que les effets importants de la crise sanitaire sur le fonctionnement et l'équipement des armées en 2020 ont été gérés avec souplesse pour ne pas compromettre la mise en œuvre de la LPM, tout en contribuant de manière significative à la relance économique de notre pays, en particulier à travers le plan de soutien au secteur aéronautique. S'agissant du niveau d'entraînement et de la disponibilité des matériels, la Cour souligne que les résultats sont inférieurs aux objectifs. Cette situation résulte en partie de la forte sollicitation opérationnelle à laquelle sont soumises les armées dont les effets se font sentir sur l'entraînement.

Parallèlement, le second objectif de la LPM était de préparer la supériorité opérationnelle future de nos armées, en poursuivant l'effort de régénération mais également en stimulant l'innovation et la transformation des armées et du ministère, en contribuant ainsi à la remontée en puissance recherchée.

Cet effort doit être poursuivi. La crise sanitaire que nous traversons et ses conséquences économiques, n'ont pas été de nature à remettre en cause l'ambition voulue par le Président de la République, de construire un modèle cohérent susceptible de faire face aux menaces et aux risques auxquels la France serait confrontée à l'horizon 2030, dans un environnement international durablement instable et incertain. Sur la période 2023-2025, une intensification significative du recrutement est prévue par la LPM avec, pour les armées, la nécessité d'optimiser leur vivier en conciliant temps court et temps long afin de disposer du personnel qualifié. La forte concurrence sur le marché du travail et l'exigence d'attractivité sont autant de points de vigilance comme le souligne la Cour.

Le rapport relève des risques budgétaires tels que les restes à payer élevés, le besoin de financements non prévus par la LPM, en particulier liés au remplacement des avions prélevés pour l'exportation et, enfin, la reprise de l'inflation.

L'augmentation des restes à payer résulte notamment de la stratégie mise en œuvre dans le domaine du maintien en condition opérationnelle de nos matériels. Cette démarche de « verticalisation » du soutien vise à engager un industriel maître d'œuvre principal sur des objectifs exigeants de haut niveau (disponibilité de flotte) au travers un contrat global (rassemblant de 10 à 20 contrats) sur une longue durée (5 à 10 ans de tranche ferme), avec une rémunération incitative, assise majoritairement sur l'activité réalisée tout en permettant une certaine souplesse en activité aérienne autour du « point nominal » du besoin. Ces contrats concernent nos principaux équipements (flottes Rafale, A400M, etc.) et l'augmentation des restes à payer ne fait que traduire ce que les armées auraient dû payer sur une même période avec des contrats successifs, sauf à ce que soit prise la décision d'arrêter l'exploitation des matériels concernés — ce qui semble peu envisageable. Ce partage du risque avec l'industrie à travers un engagement de long terme permet aux armées de bénéficier de la disponibilité nécessaire à la préparation et à l'engagement opérationnel à un coût maîtrisé.

Au-delà et pour le périmètre du programme d'équipement des forces qui semble être celui retenu par la Cour, l'augmentation du reste à payer constatée est en cohérence avec les ambitions portées par la LPM en matière de renouvellement des équipements.

La prise en compte de coûts non prévus fait l'objet d'une étude lors de chaque exercice d'A2PM (Ajustement annuel de la programmation militaire) comme le souligne la Cour des comptes. Cet exercice annuel permet de recalculer les calendriers de commande et de livraison afin de

répondre au besoin capacitaire exprimé par les armées, tout en intégrant les nécessités industrielles et le cadre budgétaire de la LPM. Dans cette vision globale, le remplacement des avions prélevés doit avant tout être considéré comme une opportunité tant du point de vue de nos armées que de notre industrie et de nos alliances.

La Cour souligne les risques de soutenabilité à long terme de la trajectoire de ressources de la mission « Défense ». Les prochains exercices de programmation militaire et de finances publiques devront en effet veiller à l'inscrire de façon réaliste dans un contexte de normalisation progressive de nos comptes publics.

La Cour formule trois recommandations auxquelles je souscris sous réserve des précisions suivantes.

- *S'agissant de la recommandation n°1_ : « Chiffrer les crédits budgétaires de 2024 et 2025 correspondant aux besoins issus des ambitions de la LPM, en tenant compte du dernier ajustement annuel de la programmation militaire et établir une trajectoire budgétaire jusqu'à l'horizon de stabilisation du déficit public prévu en 2027 ».*

Le point d'entrée du raisonnement politique en matière de défense reste l'adéquation des capacités et moyens des armées à l'évolution de la menace et des risques auxquels la France et les Français seraient exposés à moyen terme. C'est le contexte de menaces durcies, mis en évidence puis confirmé par les Revues stratégiques de 2017 et de 2021 ainsi que par les actualités internationale et sanitaire récentes, qui justifie la hausse de l'effort national de défense que le Président de la République a décidé pour maintenir dans la durée le niveau d'engagement des armées.

Pour consolider la préparation de la supériorité opérationnelle, qui permettra de garantir à long terme la protection de la France et des Français face aux menaces et risques futurs, l'approche articulant jalons capacitaires, d'une part, et trajectoire en crédits, d'autre part, est celle qui continue d'inspirer le raisonnement physico-financier qui fonde la programmation militaire.

À cet égard, je suis réservé sur une approche capacitaire consistant à définir un « noyau dur » des capacités des armées. D'une part, la mise en œuvre des orientations des précédents livres blancs a conduit à une mutualisation et à une polyvalence étroites au sein des armées. Définir l'existence d'un « noyau dur » aurait pour conséquence de réduire l'optimisation d'un modèle d'armée qui permet à la France de répondre au mieux à des besoins opérationnels variés. D'autre part, l'action des armées en matière de soutien aux populations en période de crise sanitaire,

d'événements climatiques, d'action de l'État en mer démontre l'intérêt d'une armée capable d'agir ponctuellement et en fonction des besoins dans un spectre de capacités qui dépasse celui de la lutte contre le terrorisme, la gestion de crise ou les hypothèses d'engagement majeur.

En dernier lieu, la détermination d'un « noyau dur » pouvant entraîner l'abandon de certaines capacités existantes ne correspond pas aux objectifs politiques déterminés par le Président de la République visant à consolider un modèle d'armée complet, durable et équilibré pour répondre aux défis opérationnels à horizon 2030.

- S'agissant de la recommandation n°2 : « Identifier et exploiter les marges de manœuvres budgétaires qui peuvent exister, notamment dans le domaine de la coopération européenne et s'agissant de la définition du périmètre des missions confiées aux armées ».

Je souscris à cette recommandation de la Cour qui est d'ores et déjà en cours de mise en œuvre. En effet, dans le cadre de son exercice annuel d'ajustement de la programmation militaire, le ministère des armées optimise les sources de financement, y compris en les recherchant au sein de l'Union Européenne ou par la mise en place de partenariats qui permettraient le partage des financements pour certains programmes d'armement ou de capacités opérationnels (coopération franco-allemande avec l'escadron binational de transport tactique de la base aérienne d'Évreux, par exemple).

Dans le domaine des programmes d'armement, les développements en coopération européenne représentent désormais une part significative de la dépense d'équipement nationale, avec une dynamique qui se maintiendra à la hausse dans les années à venir. La soutenabilité de l'ambition militaire française inscrite en LPM est dorénavant en partie dépendante d'une ressource communautaire (fonds européen de défense - FED) qui est d'ores et déjà exploitée et fait l'objet d'une attention constante de la part du ministère des armées.

L'obtention des ressources financières auprès de différents bailleurs (conseil européen de l'innovation, programme Horizon Europe...) est un point d'attention pour le ministère des armées ; l'Agence européenne de défense (AED) sera en cela un relais, notamment dans le domaine de l'innovation.

Le ministère développe en particulier des actions d'influence auprès des institutions européennes (Commission, Conseil, Service européen pour l'action extérieure, AED...) afin d'orienter utilement les programmes vers les capacités les plus immédiatement utiles aux besoins opérationnels des armées françaises.

En tout état de cause, l'objectif politique porté par la présidence française de l'Union européenne est le franchissement d'une nouvelle étape en matière d'Europe de la défense. Dans le domaine capacitaire, il s'agit d'une opportunité pour mutualiser davantage le développement de nouveaux systèmes et ainsi réaliser des économies d'échelle.

Dans le domaine opérationnel, pour certaines opérations, comme Takuba, au Sahel, chaque État apporte ses propres moyens et financements ; d'autres, comme Irini en Méditerranée ou les missions de formation de l'Union européenne (European Union Training Missions), bénéficient de financements européens ; enfin, des coûts communs, par exemple le soutien médical, sont pris en charge pour partie lorsque des opérations sont menées dans le cadre de la Facilité européenne pour la paix (FEP).

S'agissant des missions, celles confiées aux armées sont définies dans le rapport annexé de la LPM. Celles-ci restent, en outre, susceptibles d'évolution afin de tenir compte des besoins de réactivité et de résilience que nécessite la protection de l'État dans un environnement incertain et changeant. Le ministère des armées répond ainsi aux missions fixées par le Président de la République, chef des armées.

- *S'agissant de la recommandation n° 3 : « Adopter un processus d'actualisation stratégique et de programmation militaire plus réactif, plus transparent et reposant sur une plus grande capacité d'anticipation ».*

L'ajustement de la programmation militaire est à la fois réactif et vertueux, puisqu'il actualise chaque année les conditions d'exécution de la programmation militaire aux conditions de la gestion. Ce processus s'inscrit ainsi pleinement dans les travaux préparatoires à la construction du budget dans le cadre de l'élaboration de la loi de finances de l'année, sans remettre en cause les orientations fondamentales de la programmation militaire. Cet ajustement assure ainsi la bonne articulation entre ces deux textes fondamentaux que sont la LPM et la LFI, dans la cadre de la préparation budgétaire ministérielle.

Par ailleurs, cet ajustement permet de donner de la souplesse et de l'agilité aux conditions d'exécution de la programmation militaire : par exemple, si la réalité du développement d'un programme à effet majeur (PEM) s'inscrit dans le temps long et que l'allocation de ressources intervient très en amont de la livraison des équipements, rien n'empêche d'intégrer aux réflexions capacitaires le retour d'expérience et le renseignement relatifs aux crises et conflits auxquels nous sommes confrontés et de procéder en continu aux priorisations nécessaires pour garantir notre capacité à faire face à court, moyen et long termes aux menaces les plus probables.

Pour parfaire ce dispositif, plusieurs évolutions ont été conduites au cours du quinquennat :

- l'adoption d'une série de textes améliorant le déroulement des opérations d'armement permet des prises de décisions plus éclairées, un meilleur contrôle des opérations d'investissement, une meilleure réactivité dans la conduite des programmes d'armement et des programmes d'infrastructure ;
- la création et le développement de l'AID (Agence de l'innovation de défense) permettent d'orienter les travaux conduits dans le domaine de l'innovation au sein du ministère, de développer les synergies et de proposer la mise en place de coopérations avec les organismes publics et privés, étrangers et internationaux, œuvrant dans le domaine de l'innovation ;
- la création de l'Agence du numérique de défense répond de manière adaptée aux enjeux de transformation numérique. À une échelle de temps plus large, je considère que les actualisations stratégiques n'ont pas vocation à être trop rapprochées les unes des autres. Elles s'inscrivent dans la continuité du processus de cadrage par le livre Blanc et répondent à une réorientation politique ou à une évolution majeure du contexte géostratégique. Un espacement minimum est intéressant et nécessaire afin de préserver un équilibre : s'inscrire dans un espace de temps de plus long terme que celui de l'annualité budgétaire, qui est rendu nécessaire par le temps de conception et de réalisation des programmes d'armement, tout en permettant d'intégrer, à des intervalles intermédiaires, les évolutions structurantes du contexte international et national.

Je note par ailleurs la question posée d'un relèvement de la provision prévue au titre des opérations extérieures et des missions intérieures, dont la s'intériorisation sur ce quinquennat a contribué à améliorer la qualité de la gestion annuelle du budget du ministère des armées.

S'agissant de la transparence, qui doit s'accorder avec les nécessités de protection du secret qui participent à la défense de la Nation, les échanges avec le Parlement ont été nombreux, y compris au-delà des traditionnels exercices de débat budgétaire. Ainsi, l'exécutif a apporté les réponses demandées par la représentation nationale à l'occasion d'auditions nombreuses au niveau ministériel mais aussi des armées, directions et services (par exemple, au travers de 59 auditions sur le seul périmètre de compétence du chef d'état-major des armées — CEMA — de début 2019 à mi 2021, dont 44 à l'Assemblée nationale et 21 au Sénat). Je souligne en particulier le débat que j'ai voulu au Parlement, dans le cadre de l'article 50-1 de la Constitution, qui a favorisé des échanges denses autour des conditions d'exécution de la loi de programmation militaire pour 2019-2025 et permis de confirmer les principales orientations qu'elle porte.