



HAL
open science

La défense de la France en 2023

Patrice Buffotot

► **To cite this version:**

Patrice Buffotot. La défense de la France en 2023. Paix et sécurité européenne et internationale, A paraître, 21. hal-04779434

HAL Id: hal-04779434

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-04779434v1>

Submitted on 13 Nov 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

La défense de la France en 2023

Patrice Buffotot

Directeur de l'Observatoire européen de sécurité
et de la revue électronique *Défense & Stratégie*

Résumé : L'année 2023 est caractérisée par l'adoption de la nouvelle Loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, ainsi que par l'adoption du budget 2024 de la mission Défense qui poursuit l'effort de défense engagé par la LPM précédente portant sur les années 2019-2025. Sont ensuite présentés les débats sur la généralisation du Service national universel (SNU), les alliances et coopérations internationales, les coopérations dans le domaine de l'armement, les ventes d'armes comprenant les aides à l'Ukraine, ainsi que les interventions extérieures.

Mots-clés : Aide, alliances, coopération militaire, défense, États-Unis, France, Grèce, interventions extérieures, Italie, loi de programmation militaire, OTAN, revue nationale stratégique, Royaume-Uni, Russie, service national, Ukraine, Union européenne, ventes d'armes

Abstract: The year 2023 is characterized by the adoption of the new Military Programming Law for the years 2024 to 2030, as well as the adoption of the 2024 budget of the Defence Mission, which continues the defence effort initiated by the previous MPL for the years 2019-2025. The debates on the generalisation of the Universal National Service (SNU), international alliances and cooperations, cooperation in the field of armaments, arms sales including aid to Ukraine, as well as external interventions are then presented.

Keywords: Aid, alliances, military cooperation, defence, United States, France, Greece, external interventions, Italy, military programming law, NATO, national strategic review, United Kingdom, Russia, national service, Ukraine, European Union, arms sales

I. Introduction

La défense en France au cours de l'année 2023 est caractérisée tout d'abord par l'adoption de la Loi de programmation militaire (LPM) pour les années 2024-2030 (II) qui entend poursuivre l'effort réalisé par la loi précédente portant sur les années 2019-2025 mais qui a été écourtée à cause de la guerre en Ukraine. C'est ensuite la poursuite de l'effort budgétaire pour la mission Défense (III) avec l'exécution du budget de l'année 2023 (III.1), puis l'adoption de la LFI 2024, première annuité de la nouvelle LPM adoptée en 2023 (III.2).

L'année 2023 connaît la poursuite de l'expérimentation du Service national universel (SNU), avec toujours le projet de le rendre obligatoire pour l'année 2026 (IV).

Les coopérations dans les domaines de la défense et de la sécurité se sont développées avec les pays européens (V) ainsi que celles dans le domaine de l'industrie d'armement (VI) malgré des difficultés rencontrées avec les industriels allemands dans le cadre développement de nouveaux systèmes d'armes. Les exportations d'armes (VII) se sont maintenues notamment avec le développement de l'aide à l'Ukraine (VII.2).

Enfin les interventions extérieures ont connu en 2023 une évolution avec le départ des troupes stationnées en Afrique pour lutter contre le djihadisme, suivie par le déploiement de forces dans le cadre de l'OTAN en Europe de l'Est (VIII).

II. La Loi de programmation militaire pour les années 2024-2030

La LPM précédente qui portait sur les années 2019-2025 n'avait pas programmé le financement des deux dernières années 2024 et 2025. Le président de la République en a profité pour l'interrompre en 2023. La raison avancée est qu'il était nécessaire d'adapter la programmation militaire aux conséquences du conflit en Ukraine, suite à l'intervention russe, le 24 février 2022. La nouvelle LPM pour les années 2024 à 2030 a été adoptée après un débat intense au parlement. Les députés et sénateurs ont en effet pesé pour modifier le projet de loi du gouvernement qui leur a été présenté. Cela a été possible parce que la majorité présidentielle n'avait plus de majorité absolue. Le ministre des Armées Sébastien Lecornu a réussi à faire adopter la LPM en négociants des amendements parlementaires.

II.1. L'élaboration de la LPM (2024-2030)

Une tradition s'est instaurée progressivement depuis l'adoption du *Livre blanc sur la défense* de 1994, par le Premier ministre Edouard Balladur, qui consiste à préparer une base théorique, sous forme d'un Livre blanc, qui sert ensuite à élaborer la loi de programmation militaire. Ce processus ne reprendra qu'avec l'élection de Nicolas Sarkozy en 2007 avec le Livre blanc de 2008 puis celui de 2013 avec l'élection de François Hollande¹. Chaque président nouvellement élu entend marquer son empreinte en adoptant un nouveau Livre Blanc. Mais l'obsolescence rapide des Livres blancs et des LPM a incité les politiques à remplacer cet exercice obligé par un autre plus léger, et surtout plus rapide, celui d'une Revue stratégique.

II.1.1. La Revue nationale stratégique (RNS)

La loi de programmation militaire précédente portant sur les années 2019-2025 n'avait pas programmé le financement des deux dernières années, celles de 2024 et 2025. Une actualisation était prévue mais le président a estimé qu'elle était dépassée avec l'entrée des troupes russes en Ukraine en février 2022, déclenchant une guerre de haute intensité aux portes de l'Europe. Il était nécessaire, selon le chef de l'État, d'élaborer une nouvelle loi de programmation militaire.

Cette précipitation était-elle nécessaire ? Le président de la République pouvait en effet poursuivre l'exécution de la LPM en cours jusqu'à son terme, en 2025 et l'ajuster à la situation en adaptant les lois de finances pour 2024 et 2025 afin d'assurer une transition avec la prochaine LPM. Cela aurait laissé le temps, nous explique le groupe de réflexion Vauban,

¹ Voir de P. Buffotot, « Les Livres blancs sur la défense sous la V^e République », *PSEI*, n° 2, octobre 2015, <https://shs.hal.science/halshs-03155156/file/Psei%202.11.pdf>.

« de bâtir un cadre stratégique et financier cohérent et à la hauteur de la seule boussole qui soit : l'ambition que la France souhaite avoir en propre pour défendre sa souveraineté et ses intérêts mondiaux » et d'ajouter que « rien ne justifiait cette urgence politique »².

Le président Macron en a décidé autrement. Il met un terme à la LPM en cours, à la fin de l'année 2023 et demande au gouvernement de présenter une nouvelle LPM portant sur les années 2024 à 2030, prenant le relais de la loi précédente.

Le calendrier est particulièrement serré. Alors que l'on venait juste d'actualiser la LPM en cours (2019-2025) au début de l'année 2021, avec l'« Actualisation stratégique 2021 »³, le ministère des Armées met en place un groupe de travail au début du semestre 2022 dont la mission est d'élaborer une *Revue Nationale Stratégique 2022* (RNS 2022). Il s'agit d'un travail interministériel, qui implique le ministère des Armées, le ministère des Affaires étrangères et de l'Europe et d'autres ministères, l'ensemble étant piloté par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Des parlementaires, membres des commissions des armées de l'Assemblée nationale et du Sénat, ont été « consultés ». Cependant les parlementaires estiment qu'ils n'ont pas été vraiment associés à cet exercice nouveau. Un des enjeux politiques de cette nouvelle loi sera en effet l'élaboration d'un nouveau consensus sur les questions de défense.

La RNS 2022 est composée de trois parties et de 199 paragraphes. La première partie est une analyse de l'environnement stratégique, la deuxième décrit les défis à relever et notre ambition pour l'objectif 2030. La troisième et dernière partie fixe dix objectifs stratégiques (voir § 103 à 199).

La RNS 2022⁴ est rendue publique le 9 novembre 2022 à Toulon par le président de la République⁵. Pour le Groupe Vauban, la RNS est « un catalogue poussif et non un décalogue impératif... hâtivement rédigé et sans ligne d'action » qui ne sera guère d'utilité pour l'élaboration de la future loi, nous explique-t-il⁶. Il est vrai que l'on ne trouve pas une ligne directrice, une colonne vertébrale à cette RNS. Pour les experts de l'Institut Montaigne « la revue nationale stratégique a été précipitée et reste inaboutie dans un environnement stratégique qui s'est depuis dégradé encore plus⁷.

II.1.2. L'élaboration de la LPM

Une fois la base « théorique » adoptée, les services du ministère des Armées élaborent cette nouvelle LPM en à peine cinq mois du 9 novembre 2022 au 4 avril 2023 alors que l'on est loin d'avoir tiré toutes, les leçons de la guerre en Ukraine en cours.

Le président Emmanuel Macron lors de son discours sur la politique de défense à Mont-de-Marsan le 20 janvier 2023 insiste sur « la profondeur du travail de réflexion qui a mobilisé bien des énergies et des intelligences et qui a été conduit par vous » et de conclure en

² Le Groupe Vauban, « Loi de programmation militaire : La grande escroquerie (1/2) », *La Tribune* du 22 mai 2023. Le groupe Vauban regroupe une vingtaine de spécialistes des questions de défense.

³ « Actualisation stratégique 2021 », Avant-propos de la ministre des Armées, DICOd, janvier 2021, 56 p. <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021>.

⁴ République française. Premier ministre, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, *Revue nationale stratégique 2022*, Paris, SGDSN, 60 p. <https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Revue%20nationale%20strat%C3%A9gique%20-%20Fran%C3%A7ais.pdf>.

⁵ Sur le contenu de la RNS 2022 voir P. Buffotot, « La défense de la France en 2022 », *Paix et sécurité européenne et internationale*, n° 19, 2023, notamment la partie II : « La Revue Nationale Stratégique et l'élaboration de la future LPM », pp. 3-11.

⁶ Groupe Vauban, *La Tribune* du 22 mai 2023, *op. cit.*

⁷ B. Cazeneuve, N. Baverez, M. Meunier, « La loi de programmation 2024-2030, loi de réparation mais non de réarmement », Institut Montaigne. Expression Plateforme, le 12 juillet 2023, p. 6.

remerciant « tous ceux qui ont œuvré à ce travail, il faut le dire, monumental... Et merci à chacune et chacun pour cet énorme travail, mené tambour battant », et d'ajouter :

J'aimerais également remercier les parlementaires qui ont été impliqués dans la Revue nationale stratégique, qui ont d'ores et déjà été associés par le ministre des Armées aux travaux de réflexion en cours depuis plusieurs mois et qui, demain en commission, mèneront ce travail si précieux pour analyser, débattre et enrichir le texte. Ils pourront le faire avec d'autant plus d'acuité grâce aux initiatives des présidents de chaque commission qui faciliteront la prochaine phase d'élaboration de notre loi de programmation militaire⁸.

Le président a tranché sur le volume de l'effort budgétaire à consacrer pour la LPM, à savoir 400 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter 13 milliards provenant de ressources extra budgétaires, à savoir de ressources provenant de l'activité du ministère (REX)⁹, soit un total de 413 milliards d'euros, ce qui correspond aux prévisions du ministère des Armées (410 milliards). Les crédits prévus pour la nouvelle LPM sont supérieurs de 118 milliards à ceux de la loi précédente (295 milliards) soit une hausse exceptionnelle de 40 %. Elle est inférieure de 15 milliards à la proposition de l'État-major (430 milliards) mais nettement supérieure à celle proposée par Bercy (377 milliards) qui, tradition oblige, cherche toujours à réduire les dépenses militaires. Cela fait un budget annuel des armées de 59,2 milliards d'euros au lieu de 42,1 milliards pour la loi précédente soit une hausse de 17 milliards d'euros. L'effort financier pour « transformer » les armées apparaît par conséquent important.

II.1.3. Le processus législatif

Le « projet de loi relatif à la programme militaire pour les années 2024-2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense » est adopté lors du Conseil des ministres du 4 avril 2023, après avis du Conseil d'État. Il est enregistré à l'Assemblée nationale le jour même¹⁰. Il s'agit de la quatorzième loi de programmation militaire sous la V^e République¹¹.

Le projet comporte quatre parties : La première comprend l'exposé des motifs (pp. 3-40) qui commente les articles de la loi, suivi du projet de loi lui-même (pp. 41-44) composé de deux titres : le Titre I, à savoir le texte de la LPM proprement dit, relativement court puisqu'il est constitué de 10 articles. Quant au Titre II, c'est l'exemple même de ce que l'on appelle un « cavalier budgétaire » qui permet d'insérer des « dispositions normatives intéressant la défense nationale » (pp. 45-94) mais qui n'ont aucun rapport avec la LPM elle-même. Il est composé de 6 chapitres et 25 articles (articles 11 à 36) sur des sujets aussi divers tels que le renforcement du lien entre la Nation et ses armées et la condition militaire, le renseignement et la contre ingérence, l'enseignement technique et la préparation militaire, l'économie de défense, la sécurité des systèmes d'information ou des dispositions relatives à l'outre-mer, diverses et finales. La lecture de ce Titre II est particulièrement difficile car le texte présenté ne montre que les modifications apportées aux codes déjà

⁸ Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur la politique de défense de la France à Mont-de-Marsan le 20 janvier 2023. URL Vie publique : <https://www.vie-publique.fr/discours/287928-emmanuel-macron-20012023-politique-de-defense>.

⁹ Le résultat d'exploitation (REX) est la capacité d'une entreprise à générer des ressources avec son activité.

¹⁰ Assemblée nationale, « Projet de loi N° 1033, relatif à la programmation militaire pour les années 2014-2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense » présenté au nom de Mme Elisabeth Borne, Premier ministre et par M. Sébastien Lecornu, ministre des armées, 376 p.

¹¹ Voir sur ce sujet P. Buffotot, « Les lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation », *PSEI*, n° 4, 5 juillet 2016, <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1060>.

existants. Il est donc nécessaire de se reporter aux codes concernés pour en comprendre la signification.

Le Rapport annexé (pp. 95-117) constitue la troisième partie ; elle présente les grands objectifs politiques et militaires de cette loi.

Quant à la quatrième partie, elle comporte l'« étude d'impact »¹² de ce projet de loi, réalisée par le ministère des Armées aussi bien pour le Titre I, articles 1 à 10 (pp. 18-23) que pour le Titre II, articles 11 à 35 (pp. 23-376). Cette étude d'impact suscitera la critique de certains députés qui en profiteront pour saisir le Conseil constitutionnel.

Désormais, le projet de loi est étudié par l'Assemblée nationale puis par le Sénat. Les parlementaires vont modifier de façon importante le projet et cette activité ne s'était pas manifestée depuis longtemps sous la V^e République. Cela s'explique par le fait que le gouvernement n'a plus de majorité absolue. Le ministre des Armées, Sébastien Lecornu, en négociant et en faisant des concessions, va réussir à faire adopter la loi. Un autre acteur entre aussi dans le jeu, c'est le Conseil constitutionnel. En effet, saisi par le groupe LFI-Nupes de l'Assemblée, il va annuler plusieurs articles du projet de loi.

II.1.3.1. L'Assemblée nationale

Le député Jean-Michel Jacques remet un rapport le 12 mai 2023¹³, au nom de la commission de défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi N°1033 du 4 avril 2023.

Le projet de loi est étudié par la Commission des armées et de la défense de l'Assemblée nationale du mardi 9 au vendredi 12 mai 2023. Pendant toute cette période de préparation, le ministre des Armées a été très présent. Comme l'explique Élise Vincent du *Monde*, « Depuis le 9 mai, cette surveillance rapprochée s'est traduite par un suivi in extenso, de sa part, de l'examen préalable du texte et des quelques 700 amendements en commission de la défense de l'Assemblée nationale »¹⁴. On constate un soudain intérêt des députés pour les questions de défense et comme il n'existe plus de majorité absolue, le ministre Sébastien Lecornu suit de très près l'activité de la commission des forces armées qui adopte 229 amendements (120 amendements pour le groupe Renaissance, 6 à 7 amendements pour le Rassemblement National, Les Républicains, et La France Insoumise et un seul pour les Écologistes qui concerne l'inscription dans la loi du changement climatique « comme facteur de changement profond pour les armées »).

Le projet est discuté lors des séances plénières des 22, 23, 24, 25, 26, 30, 31 mai et le 1^{er} juin 2023¹⁵. Après l'engagement de la procédure accélérée, le projet est adopté lors de la séance du 7 juin 2023 par 408 voix contre 87, à savoir les élus de la coalition présidentielle

¹² Premier ministre, Étude d'Impact, Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. 5 avril 2023, Nor : ARMD2305491L/Bleue-2, 376 p.

¹³ A.N. Rapport N° 1234, fait au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi N° 103, relatif à la programmation militaire pour les années 2024-2030 par M. Jean-Michel Jacques, enregistré le 12 mai 2023. Tome 1 Avants propos du rapporteur – Commentaire des articles – Travaux des commissions (des lois, des finances, des affaires étrangères), 901 p. On trouve une analyse et un commentaire des articles de la LPM (pp. 109-126) puis des articles du Titre II (pp. 126-259). Les avis émis au nom des commissions des affaires étrangères, des finances (pp. 261-305) puis les comptes rendus des travaux de la commission des forces armées des 9, 10, 11 et 12 mai 2023 (pp. 305-758), de la commission des lois (pp. 759-811), de la commission des affaires étrangères (pp. 813-869), de la commission des finances (pp. 871-896). Le tome 2 (579 p.) enregistré le 12 mai 2023 comprend toutes les auditions réalisées à la fois par la commission des forces armées (pp. 5-460), la commission des affaires étrangères (pp. 463-558) et la commission des finances (pp. 559-579).

¹⁴ E. Vincent, « Loi de programmation militaire : un débat sous vigilance à l'Assemblée nationale », *Le Monde* du 22 mai 2023.

¹⁵ Rapport de M. Jean-Michel Jacques, au nom de la commission de la défense, N° 1234 rect.

composée de Renaissance, Modem et Horizons ainsi que les élus du parti les Républicains, du Rassemblement national et du Groupe Liberté, indépendants, outre-mer et territoires. Ceux qui votent contre sont les élus de la France Insoumise (LFI) et les communistes ; les écologistes se sont abstenus.

Le travail du ministre des Armées pour obtenir une majorité a finalement payé. Comme l'explique Jérémie Lamothe et Élise Vincent :

Il s'agit également d'une victoire politique pour le ministre des Armées, Sébastien Lecornu, dont le respect et l'écoute durant les débats et la prise en compte des amendements des oppositions – une centaine adoptée – ont été salués par plusieurs orateurs, mercredi après-midi au cours des explications de vote¹⁶.

Le texte adopté par l'Assemblée, appelé aussi « petite loi », version provisoire du texte (TA 127)¹⁷, est alors transmise au Sénat.

II.1.3.2. Le Sénat

Les travaux de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat ont lieu les 7, 14 et 27 juin. Ce sont 288 amendements qui sont déposés. Les débats en séance plénière se déroulent en trois jours, lors des séances des 27, 28 et 29 juin 2023 suivis d'un scrutin public (N° 321) sur l'ensemble du projet de loi qui est adopté par 314 voix contre 17¹⁸. Votent contre les 15 sénateurs du groupe communiste, républicain, citoyen et écologiste, et les 2 sénateurs du groupe Écologistes, Solidarité et territoires, les dix autres membres du groupe s'abstiennent.

Le texte adopté¹⁹ est alors envoyé à la commission mixte paritaire (CMP) qui devait se réunir le 6 juillet, mais celle-ci rencontre des difficultés pour faire converger la version adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale et celle du Sénat qui remet notamment en cause la trajectoire financière proposée par le gouvernement, « ce qui a d'ailleurs donné lieu, nous rapporte Laurent Lagneau d'OPEX 360, à des échanges tendus entre le ministre des Armées, Sébastien Lecornu, et Christian Cambon, le rapporteur du texte, en sa qualité de président de la commission sénatoriale des Affaires étrangères et de la défense »²⁰. L'objectif de ce lissage de la trajectoire financière est de réduire les effets de l'inflation. Le Gouvernement accepte finalement de transférer les dépenses de 2,3 milliards d'euros qui étaient programmées pour les dernières années de la LPM (2027-2030) aux quatre premières années de 2024 à 2027, soit environ 500 millions par an. Les députés acceptent dans ce cas de se rallier à la proposition du Sénat. Quant au projet de créer un « livret d'épargne de souveraineté » au régime fiscal avantageux, pour améliorer le financement des entreprises de la BITD, le ministère de l'Économie s'y oppose, à cause du coût pour les finances publiques, et exerce un intense travail de lobbying auprès des députés pour réécrire l'article du Sénat²¹.

¹⁶ J. Lamothe et E. Vincent, « L'Assemblée nationale adopte largement la loi de programmation militaire », *Le Monde* du 7 juin 2023.

¹⁷ Assemblée nationale, projet de loi relatif à la LPM 2024 2030, adopté par l'A.N. en première lecture, Texte adopté N° 127, le 7 juin 2023, 88 p. Voir aussi Sénat N° 712. Projet de loi adopté par l'Assemblée nationale relatif à la LPM le 7 juin 2023, 89 p.

¹⁸ Sur 343 votants, nous avons 331 suffrages exprimés, 314 pour, 17 contre, 12 abstentions et 5 n'ont pas pris part au vote.

¹⁹ Sénat, N° 148 Projet de loi adopté par le Sénat le 29 juin 2023, 121 p.

²⁰ L. Lagneau, « Le Gouvernement serait prêt à revoir sa copie sur la trajectoire financière de la loi de programmation militaire », *OPEX360*, le 8 juillet 2023.

²¹ M. Cabirol, « Comment Bercy veut torpiller la création d'un livret de souveraineté dans le cadre de la LPM », *La Tribune* du 7 juillet 2023.

II.1.3.3. La Commission mixte paritaire (CMP)

La commission mixte paritaire se réunit le 10 juillet 2023 et parvient à un accord sur l'accélération de la trajectoire budgétaire concernant les premières années de la programmation (2024 à 2027) avec une somme de 2,3 milliards d'euros supplémentaires d'ici 2027²², sur le renforcement du contrôle de l'action du gouvernement avec la création d'une commission d'évaluation des commandes et livraisons de matériel, sur l'extension du champ de la délégation parlementaire du renseignement ainsi qu'un dispositif permettant l'affectation d'une partie des ressources collectées par le livret A d'épargne vers les entreprises de défense²³.

Le sénateur Pierre Allizard du Groupe les Républicains fait part de sa satisfaction de voir que « la plupart des orientations retenues au Sénat, et qui illustrent nos préoccupations, ont été conservées par la commission mixte paritaire » (p. 6783) que ce soit l'effort budgétaire de 2,3 milliards d'euros initialement prévu pour 2027 à 2030 qui est redéployé pour les années 2024 à 2027, le renforcement des moyens de contrôle du Parlement, les dispositions pour financer la base industrielle et technologique de défense, l'amélioration de la visibilité des commandes et des livraisons de matériel. En revanche le sénateur Jean-Noël Guérini, représentant du groupe Rassemblement Démocratique et Social Européen, regrette que plusieurs propositions n'aient pas été prises en compte par la CMP, à savoir :

1. La création d'une commission de vérification des exportations d'armement au sein de la délégation parlementaire au renseignement au lieu d'une simple commission parlementaire d'évaluation de la politique d'exportation.
2. La création d'un livret d'épargne de souveraineté destiné au financement de l'industrie de défense.
3. La conditionnalité du recueil de données de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi) au contrôle de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement.
4. Les amendements sénatoriaux en faveur de l'augmentation des cibles de matériels (153 blindés multi rôles *Griffon* pour 2030, 17 *Jaguar*, 325 blindés légers *Serval* et 2 avions *A400M*).

Le 13 juillet 2023 la Commission mixte paritaire se met d'accord sur un texte²⁴ qui est transmis le jour même au Sénat.

II.1.3.4. L'adoption du texte de la CMP par le Sénat

Le Sénat adopte le texte lors de la séance publique du 13 juillet 2023²⁵. Les débats (pp. 6727 à 6788) sont suivis de la lecture du texte de loi adopté (pp. 6731-6781) puis des prises de positions des groupes (pp. 6782-6788) et du vote sur l'ensemble (scrutin n° 331). La loi est adoptée par 313 voix pour et 17 contre²⁶. Les 15 élus du groupe communiste, républicain citoyen et écologiste votent contre auxquels se joignent 2 élus du groupe écologiste, solidarité et territoire, les dix autres membres décident de s'abstenir.

²² M. Cabirol, « LPM : accord sur la trajectoire budgétaire entre le Parlement et le gouvernement », *La Tribune* du 10 juillet 2023.

²³ Sénat. Direction de la communication. Communiqué de presse du 10 juillet 2023 sur la commission mixte paritaire sur la LPM.

²⁴ Assemblée nationale N° 1517 enregistré le 10 juillet 2023 et Sénat N° 865, enregistré le 10 juillet 2023. « Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 ». Texte élaboré par la commission mixte paritaire, 114 p.

²⁵ In *JORF*, N° 72 S. C.R. du vendredi 14 juillet 2023. Sénat. Compte-rendu intégral, pp. 6727-6788.

²⁶ In *JORF*, N° 72 S. C.R. du vendredi 14 juillet 2023. Sénat. Compte-rendu intégral. Annexes au procès-verbal du jeudi 13 juillet 2023. Scrutin N° 331, p. 6815. Sur 330 suffrages exprimés, 313 Pour, 17 Contre, 13 abstentions, 5 n'ont pas pris part au vote.

II.1.3.5. L'éloge du consensus... et du compromis

Le sénateur Jean-Noël Guérini, (RDSE) explique que « malgré les difficiles négociations tenues en amont de ladite commission mixte paritaire, je garde en mémoire les trois cent treize voix exprimées en faveur de cette programmation qui est – j'en suis certain – au diapason des attentes de la Nation et de nos militaires. Ce résultat révèle le consensus républicain guidant le vote des crédits de l'armée d'un montant de 413 milliards d'euros »²⁷.

Le sénateur Ludovic Haye du Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants (RDPI) « salue la grande qualité et même l'exemplarité de travaux menées par nos deux chambres » :

L'Assemblée nationale nous a transmis un texte enrichi avec pertinence après deux semaines d'examen. Mes chers collègues, je tiens à vous remercier de votre travail actif et concret, mené dans vos commissions respectives comme en séance. J'en suis persuadé, cette navette parlementaire fera date, par la qualité des échanges auxquels elle a donné lieu comme par la volonté permanente de trouver un compromis (p. 6785).

Cependant le sénateur Jean-Noël Guérini exprime la vigilance des élus sur la nécessité du respect de l'application de cette nouvelle LPM en avertissant le Gouvernement :

Néanmoins, il nous appartiendra de veiller, à l'avenir, au respect des engagements pris et nous devons – soyons-en convaincus – exercer une attention de tous les instants sur l'exécution de cette programmation (p. 6782).

Malgré ce regain d'intérêt des parlementaires pour les questions de défense, les experts de l'Institut Montaigne constatent que le débat « est resté confiné à un cercle de spécialistes et de professionnels »²⁸.

On ne peut que constater à travers les débats une absence de vision cohérente de la défense de la part des groupes politiques. On se trouve confronté à un véritable « gloubi-boulga »²⁹ de propositions faites par l'ensemble des forces politiques. Il est difficile dans ce cadre de parler de l'émergence d'une « consensus » sur la défense à l'issue des débats parlementaires. C'est un consensus qui repose plus sur la volonté de ne pas faire des questions de défense un enjeu politique et par conséquent de voter la LPM.

Ainsi concernant le budget de la LPM, on s'aperçoit que les écologistes et les communistes sont hostiles à son augmentation tandis que les socialistes y sont favorables. Les Insoumis de leur côté proposent des amendements concernant les capacités dont le coût est évalué à plusieurs milliards d'euros.

Le consensus sur la dissuasion se fissure. Ainsi le parti communiste, que l'on croyait rallié à la dissuasion française, revient à sa politique hostile à la dissuasion qu'il défendait pendant la période de la guerre froide. Le Comité central du PCF s'était pourtant rallié à la dissuasion en adoptant le rapport Kanapa le 11 mai 1977. Les raisons de ce ralliement sont d'ailleurs toujours d'actualité :

MM. Georges Marchais et Jean Kanapa ont déclaré que l'armement nucléaire est, aujourd'hui, en raison de la faiblesse de la défense classique de la France, le seul moyen de dissuasion réel face à toute menace d'agression extérieure³⁰.

²⁷ Sénat, Séance du 13 juillet 2023, conclusions de la Commission mixte paritaire, in *JORF* N° 72 S (C.R.) du vendredi 14 juillet 2023, p. 6782.

²⁸ B. Cazeneuve, N. Baverez, M. Meunier, « La loi de programmation 2024-2030, loi de réparation mais non de réarmement », Institut Montaigne. Expression Plateforme, le 12 juillet 2023, p. 1.

²⁹ Il s'agit d'un plat imaginaire, immangeable, d'un personnage Casimir d'une série télévisée « L'île aux enfants » dans les années 70.

³⁰ J. Isnard, « Le ralliement du PC à la force nucléaire : Plus près du gaullisme que du PS », *Le Monde* du 13 mai 1977. Voir aussi l'article de J. Klein, « La gauche française et les problèmes de défense », *Politique étrangère*, n° 43-5, 1978, pp. 505-535.

Le PCF reçoit le renfort des écologistes et d'une partie de la gauche.

Concernant l'OTAN, on constate une convergence entre LFI et le parti communiste qui demandent le retrait du commandement intégré de l'OTAN tandis que les socialistes et les écologistes EELV y sont opposés et déposent un amendement pour que la LPM s'inscrive « dans le cadre de l'alliance, en particulier au sein de l'Union européenne et dans l'OTAN ».

Les divergences apparaissent aussi sur la défense européenne. Si la NUPES parle de la construction d'une « Europe de la défense », les Insoumis expliquent qu'elle « relève du non-sens politique » alors que les socialistes entendent poursuivre activement son développement, proposition partagée par les écologistes. Il existe encore d'autres exemples de division. Il y a celui des exportations d'armements. Les Insoumis veulent les limiter tandis que les socialistes entendent les faciliter dans le cadre de partenariats avec les alliés. Il y a enfin le retour du service militaire. Les Insoumis proposent une « conscription obligatoire citoyenne » de 9 mois sans casernement. Ils s'inspirent probablement du projet d'*Armée nouvelle* de Jaurès. Enfin les socialistes proposent de développer le SNU sur la base du volontariat. Toutes ces divergences n'empêchent des convergences ponctuelles entre ces groupes qui donnent lieu à des dépôts d'amendements communs. La députée socialiste Anne Pic de la Manche trouve malgré ces divergences la situation positive car « ce qui est essentiel entre nous, c'est notre capacité à dialoguer, qui a fait ses preuves à l'occasion de cette LPM », et d'ajouter : « Avec le PCF depuis les années 50, nous sommes en désaccord sur nombre de points et cela ne nous a pas empêchés de gouverner ensemble »³¹.

L'opposition de droite « Les Républicains », hostile à l'origine au projet de la LPM, a finalement décidé de voter pour, suite à des négociations avec le ministre des Armées M. Sébastien Lecornu qui a finalement accepté plusieurs amendements déposés par eux. Le député LR Jean-Louis Thiériot explique bien sa position : « Au début de la discussion générale, j'avais indiqué que cette LPM n'était pas historique, mais qu'elle était raisonnable. Aujourd'hui, elle est plus que raisonnable encore »³².

Le groupe du Rassemblement National qui pensait voter contre, s'est finalement rallié et a décidé de voter pour. Il a justifié son vote par le rôle coopératif du ministre. Il aurait été difficile pour le RN de voter contre, s'il entend vouloir incarner « la fonction patriotique » pour les prochaines élections présidentielles de 2027.

On constate un retour aux positions historiques de certaines forces politiques. C'est le cas par exemple du PCF avec la dissuasion mais aussi du parti socialiste qui revient à l'atlantisme et l'europhisme de l'ancienne SFIO.

On peut expliquer cette situation de « régression » au sein des différentes familles politiques par la faiblesse des partis politiques français. Faiblesse de leurs structures, de leur organisation, et de leur capacité d'expertise dans le domaine de la défense. Les grands partis traditionnels structurés comme le RPR, l'UDF, le PS ou le PCF n'existent plus. Ce sont des forces politiques faibles, peu structurées, sans épaisseur historique, composées d'élus non professionnels. Le temps pour acquérir une solide expérience dans le domaine de la défense est long. Or on constate que bien souvent les élus disparaissent, soit parce qu'ils ne se représentent pas, soit qu'ils ne sont pas réélus ou bien parce qu'ils changent de commission lors de la législature suivante. C'est le principe de la « polyvalence » qui prédomine comme dans la nouvelle haute fonction publique. Il est difficile dans ces conditions pour les partis politiques d'élaborer une doctrine cohérente. À la fin des années 70 et au début des années 80, les grands partis comme le PCF, le PS, le RPR, et l'UDF avaient des commissions

³¹ Voir N. Barotte et W. Bordas, « L'avenir des armées dans les mains de l'Assemblée », *Le Figaro* du 22 mai 2023, pp. 6-7. Puis l'article de W. Bordas et S. de Ravinel, « La NUPES affiche ses divergences en matière de défense », *Le Figaro* des 27-28 mai 2023, p. 4.

³² M. Cabirol, « La LPM passe le cap turbulent de l'Assemblée nationale », *La Tribune* du 8 juin 2023.

de la défense capables d'attirer des expertises diversifiées et qui produisait une littérature abondante³³.

Si l'on veut reconstituer un vivier de responsables politiques, capables de fournir une capacité d'expertise sur les questions de défense et des relations internationales, il faudra du temps mais surtout se préparer à les former.

II.2. Le contenu de la LPM 2024-2030

La « Loi relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense » est promulguée le 1^{er} août 2023 et publiée au *Journal officiel* du 2 août 2023³⁴.

II.2.1. Le Titre I de la LPM

Le Titre I de la loi comprend 12 articles et deux chapitres.

Le chapitre 1 est consacré aux objectifs de la politique de défense et de la programmation financière.

L'article 1 précise l'objet de la LPM « en fixant les objectifs de la politique de défense et la programmation financière qui leur est associée pour la période 2024-2030 ainsi que les conditions de leur contrôle et de leur évaluation par le Parlement ainsi que les modalités de leur actualisation par la loi » ce qui implique le Parlement dans le processus.

L'article 2 a été développé par le Parlement en inscrivant une définition de la politique de défense de la France à savoir :

1°) Assurer l'intégralité du territoire national, y compris outre-mer.

2°) Contribuer à la lutte contre les autres menaces susceptibles de mettre en cause la souveraineté, la sécurité et la défense nationale.

3°) Concourir à la sécurité collective et à la défense de la paix dans le cadre de ses alliances du cadre multilatéral international et de ses partenariats. Elle vise à « garantir l'autonomie stratégique de l'Europe » et la « construction d'un pilier européen solide au sein de l'OTAN ».

4°) Participer au renforcement du lien entre la nation et ses armées.

L'article 3 qui a été ajouté par le Parlement approuve le rapport annexé à la présente loi.

L'article 4 (article 3 dans le projet du gouvernement) présente les ressources financières attribuées à la programmation militaire sur une période de 7 ans allant de 2024 à 2030 qui s'élèvent à 413,3 milliards d'euros dont 400 milliards d'euros courants de crédits budgétaires.

Tableau I. Les crédits de paiements de la mission Défense
(Hors charges de pensions, à périmètre constant et en milliards d'euros courants)

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Projet loi initial	47,04	50,04	53,04	56,04	60,32	64,61	68,91	400
Variations	+3,1	+3,0	+3,0	+3,0	+4,3	+4,3	+4,3	
Loi promulguée	47,2	50,5	53,7	56,9	60,4	63,9	76,4	400
Variations	+3,3	+3,3	+3,2	+3,2	+3,5	+3,5	+3,5	

³³ Pour le Parti socialiste voir l'étude très fine de M. Launay, « Le réseau du parti socialiste dans le domaine militaire. Acteurs, enjeux, stratégies (1971-1981) », *Enquêtes, Revue de l'école doctorale 188, Histoire moderne et Contemporaine*, n° 3, octobre 2018.

³⁴ « Loi N° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense », *JORF, Lois et décrets*, N° 177 du 2 août 2023, pp. 10-66.

Ces ressources budgétaires seront complétées par des ressources extrabudgétaires composées de l'intégralité du produit des cessions immobilières du ministère des Armées, les redevances domaniales et les loyers provenant des concessions ou des autorisations sur les biens immobiliers affectés au ministère.

Au cas où les ressources extrabudgétaires seraient inférieures aux prévisions, il est prévu de les compléter à hauteur de ce montant par des crédits budgétaires dans la loi de finances initiale de l'année suivante. Les parlementaires ont voulu « sécuriser » le montant de ces ressources extrabudgétaires toujours incertaines.

Tableau 2. Les ressources extrabudgétaires
(En millions d'euros courants)

Années	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
Ressources	1 316	1 049	899	694	649	630	629	5 866

À cela s'ajoute le financement du soutien à l'Ukraine qui sera déterminé dans le cadre de la loi de finances de l'année. Enfin si la France opère des prélèvements d'équipements ou de matériels sur le parc des armées pour l'Ukraine, les ressources nécessaires pour financer le « recombler » permettant d'assurer la préservation intégrale du format des armées seront déterminées en loi de finances de l'année ou en exécution.

L'article 5 prévoit la provision annuelle au titre des opérations extérieures et intérieures. (OPEX et MISSINT). Les opérations non couvertes par cette provision feront l'objet d'un financement interministériel et la part du ministère de la Défense ne pourra excéder la proportion qu'elle représente dans le budget général de l'État. Le gouvernement tiendra informé le Parlement du bilan opérationnel et financier des opérations extérieures et intérieures. On assiste à une légère baisse des provisions concernant les OPEX pour les années à venir.

Tableau 3. Les montants provisionnés au titre des OPEX et MISSINT
(Crédits de paiement, en millions d'euros courants)

2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
800	750	750	750	750	750	750

L'article 6 (ex article 5 du projet) a été renforcé. Il prévoit en effet des crédits supplémentaires en cas de hausse durable des « prix des énergies opérationnelles ». Les ressources dédiées aux énergies opérationnelles seront garanties. L'armée cherchera à réduire sa dépendance à l'égard des énergies fossiles.

L'article 7 porte sur l'augmentation des effectifs du ministère des Armées qui ont été fixés à 271 800 emplois équivalents temps plein (ETP) en 2027 pour atteindre 275 000 ETP en 2030.

Tableau 4. L'augmentation nette des effectifs du ministère des Armées
(En équivalents temps plein)

Années	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cible	700	700	800	900	1000	1000	1200

Les grilles indiciaires des militaires du rang seront révisées en 2023, celles des sous-officiers en 2024, et celles des officiers en 2025. Un rapport sera remis au Parlement avant 2026 sur l'évaluation de la nouvelle politique de rémunération des militaires.

À cela s'ajoutent les effectifs des volontaires de la réserve opérationnelle qui seront portés à 80 000 en 2030 et devraient atteindre les 105 000 en 2035.

Tableau 5. L'augmentation des effectifs des volontaires de la réserve

Années	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Cibles	3 800	3 800	4 400	5 500	6 500	7 500	8 500

(Les cibles d'augmentation nette des effectifs en milliers de volontaires ayant souscrit un engagement)

L'article 8 prévoit une actualisation par la loi de la présente programmation avant la fin de l'année 2027. Cette « actualisation » sera précédée d'une actualisation de la *Revue nationale stratégique* qui devra permettre de vérifier l'adéquation des objectifs fixés dans la présente loi avec les réalisations et les moyens alloués. Elle permettra de consolider la trajectoire financière et l'évolution des effectifs.

Enfin une commission sera installée avant le 30 juin 2028 chargée d'élaborer un *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, destiné à servir de cadre pour la prochaine LPM.

Le chapitre II du Titre I a été ajouté par les parlementaires. Il porte sur les dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation, renforcées par le Parlement. Il comprend 4 articles (9 à 12).

L'article 9 prévoit la remise du bilan de l'exécution de la LPM précédente (2019-2023) aux commissions permanentes de l'Assemblée et du Sénat avant le 1^{er} janvier 2024. Chaque année avant le 30 avril, le gouvernement remettra un rapport sur le bilan détaillé de l'exécution de la LPM aux commissions chargées de la défense et des finances. L'article 9 définit le cadre détaillé de la présentation de ce rapport.

L'article 10 prévoit que le Gouvernement adresse avant le 30 juin de chaque année, un rapport sur les enjeux et les principales évolutions de la programmation budgétaire de la mission « Défense ». Avant le 15 juillet de chaque année, le ministre des Armées présente aux commissions permanentes de la défense « une mise à jour de la programmation militaire » qui doit donner lieu à un débat qui devrait permettre de vérifier l'adéquation entre les objectifs fixés dans la présente loi, les réalisations et les moyens alloués, au regard des évolutions des contextes géopolitiques et macroéconomiques avant l'examen du projet de loi de finances de l'année.

L'article 11 précise que les commissions permanentes chargées de la défense suivent et contrôlent l'application de la programmation militaire. « Cette mission est confiée à leur président ainsi qu'à leurs rapporteurs pour avis sur le projet de loi finances de l'année ». Ils procèdent à toutes les auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations nécessaires sur pièces et sur place auprès du ministère de la Défense qui doit leur transmettre tous les documents utiles à l'exercice de leur mission.

L'article 12 abroge la loi précédente du 13 juillet 2018.

II.2.2. Le Titre II de la LPM

Le Titre II porte sur les dispositions normatives intéressant la défense nationale avec 6 chapitres et 71 articles. Il s'agit d'un cavalier législatif qui consiste à utiliser la LPM pour modifier des lois concernant la défense. Le procédé avait déjà été utilisé lors de la LPM précédente (2019-2025). Nous ne développerons pas ces 71 articles puisqu'ils ne font partie de la LPM. Rappelons les 6 grands chapitres :

Le chapitre 1 traite du renforcement du lien entre la nation et ses armées et la condition militaire (articles 13 à 39), **le chapitre 2** du Renseignement et à la contre ingérence

(articles 40 à 46), **le chapitre 3** est consacré à l'Économie et la Défense (articles 47-56), **le chapitre 4** à la Crédibilité stratégique (articles 57 à 63), **le chapitre 5** à la Sécurité des systèmes d'information (articles 64-69) et **le chapitre 6** regroupe des dispositions relatives à l'outre-mer, diverses et finales (articles 70-71).

II.2.3. Le rapport annexé

Nous utiliserons le rapport annexé de la Loi promulguée³⁵, incluant les modifications apportées par le Parlement.

Le rapport annexé à la loi est chargé de définir la politique de défense du pays, de fixer les missions aux armées et les moyens.

On constate que le rapport annexé de la loi 2024-2030 est plus succinct que celui de la loi précédente portant sur les années 2019-2025, puisqu'il ne fait que 20 pages (pp. 33 à 53) contre 35 pages pour le rapport annexé de la LPM précédente (pp. 35-70).

Cette nouvelle LPM, est-il précisé, « vise à répondre aux enjeux et défis mis en évidence par la Revue nationale stratégique » et confirme les six fonctions stratégiques de la politique de défense qui en découlent : 1) la connaissance et l'anticipation, 2) la dissuasion, 3) la protection, 4) la prévention, 5) l'intervention ainsi que la nouvelle fonction 6) l'« influence ». Elle a pour ambition de mettre en place « un modèle rénové pour nos armées, au service d'une France souveraine qui défend son autonomie stratégique ». Elle se veut un « véritable projet politique et militaire de transformation ». Elle a été conçue comme complémentaire à la loi précédente, son objectif étant de remettre à niveau les armées. Cette nouvelle loi doit permettre de « bâtir l'avenir » en mettant en place « un modèle d'armée » dont la mission est la défense du territoire français, des territoires d'Outre-mer. Pour cela, la France dispose de la dissuasion nucléaire, des forces de souveraineté et des capacités de projection et d'intervention.

Quatre grandes parties structurent cette annexe, à savoir :

II.2.3.1. Transformer nos armées pour que la France conserve une supériorité opérationnelle (pp. 33-38)

Le premier axe de transformation

Il est précisé d'emblée que la première priorité est la dissuasion nucléaire qui « reste au cœur de notre défense en protégeant la France contre toute menace d'origine étatique contre ses intérêts vitaux ». Les forces nucléaires seront dotées de missiles air-sol moyenne portée améliorés (ASMP-A), et les évolutions du missile M51 pour la composante océanique seront poursuivies. Des études sont menées sur les prochaines générations d'avions avec l'évolution *Rafale* et le projet de l'avion de combat du futur (SCAF) en coopération avec d'autres pays européens dont l'Allemagne (voir ci-après).

La deuxième priorité est « d'améliorer la protection du territoire national, singulièrement de nos territoires d'outre-mer et de nos zones économiques exclusives ».

La troisième priorité est la zone Indopacifique. En effet « la France s'est dotée d'une stratégie de défense en Indopacifique, allant des côtes orientales de l'Afrique aux territoires du Pacifique », qui s'appuie « sur de grands partenariats stratégiques, notamment avec l'Australie, le Japon et l'Inde ».

La quatrième priorité est de contribuer davantage « à la cohésion et à la résilience de la nation en s'appuyant sur un lien Nation armée rénové et plus visible » grâce notamment à différentes institutions comme le service militaire adapté (SMA), le service militaire volontaire (SMV), le développement des réserves et des liens avec les collectivités territoriales

³⁵ JORF du 2 août 2023, *op. cit.*, pp. 33-56.

et les établissements scolaires. Un débat est prévu pour repenser le lien Armée Nation et « doter la nation de véritables capacités de défense nationale ». Enfin la réserve citoyenne continuera d'être encouragée et une réserve territoriale sera mise en place pour assurer une gestion locale de crises sanitaires ou climatiques.

Enfin un bilan sera présenté par le Gouvernement au Parlement le 1^{er} janvier 2024 sur la mise en place du Service national universel (SNU) avant toute évolution du dispositif. La question est de savoir si le dispositif sera étendu progressivement pour devenir obligatoire.

Le deuxième axe de transformation

Il porte sur notre capacité à faire face à un engagement majeur et à des affrontements de haute intensité. Cela implique que « le volume des équipements redevient un facteur décisif, de même que la capacité à durer grâce à des stocks et à une logistique maîtrisée ».

Une réserve opérationnelle industrielle sera mise en place pour garantir la réactivité de notre Base industrielle et technologique de défense (BITD) ainsi que des leviers de l'économie de guerre, comme le développement de nos capacités de production autonome de composants et de pièces critiques ou la relocalisation de moyens de production et des savoir-faire sur le territoire national.

Un élément important est le développement de notre BITD qui dépend aussi « de la capacité de financement des entreprises qui la composent ». Face aux difficultés de financement, les ministères des Armées et des Finances mettront en place « une mission commune de médiation du crédit de défense ou faciliter le recours au Médiateur national du crédit en lien avec les banques et les groupements d'industriels de défense ».

Le troisième axe de transformation

Il consiste à maîtriser les nouveaux espaces de conflictualité pour prévenir, détecter, attribuer et contrer les stratégies hybrides, directes ou indirectes. Ce sont notamment les campagnes de désinformations visant à déstabiliser la France. Les forces spéciales des trois armées auront un rôle clé dans ce contexte et feront l'objet d'un effort pour renforcer leurs capacités d'action.

Le quatrième axe de transformation

Il s'agit de repenser et de diversifier nos partenariats stratégiques « pour renforcer nos capacités de prévention et d'intervention ainsi que notre aptitude à mener, avec nos alliés, en tant que Nation cadre, une opération d'envergure ». La Méditerranée « est notre voisinage proche » et « la stabilité dans le bassin méditerranéen est essentiel pour les intérêts de la France ».

Concernant l'Afrique, « un rapport au Parlement sera présenté par le gouvernement avant le 1^{er} juin 2024 afin de présenter de manière approfondie l'évolution de notre présence militaire en Afrique ».

II.2.3.2. Une armée d'emploi qui renforce sa cohérence et sa réactivité (pp. 38-51)

Cette seconde partie fixe les objectifs et les capacités opérationnelles des armées françaises et décrit l'équipement, la préparation et l'entraînement des forces.

II.2.3.2.1. Les contrats opérationnels pour les armées

Ces contrats s'articulent autour d'une posture de réactivité englobant l'ensemble des postures permanentes, les engagements opérationnels courants et l'échelon national d'urgence renforcé (p. 38)

Les forces sont indiquées pour chaque posture envisagée, à savoir :

A- L'Échelon national d'une urgence renforcée (ENU-R) pour des interventions rapides comme une évacuation de ressortissants. Il dispose de trois modules : une Force de réaction rapide (QRF), une Force interarmées de réaction immédiate (FIRI), et une Force interarmées (FIA).

B- Un déploiement en intervention sur 4 théâtres (gestion de crise), avec une brigade des forces terrestres, 3 bases aériennes projetées et un groupe aéronaval.

C- Une opération d'envergure dans un contexte de combat, y compris de haute intensité avec un état-major terrestre de niveau corps d'armée comprenant une division composée de 2 Brigades interarmes (BIA) relevables, 1 brigade d'aérocombat, 1 groupement de forces spéciales terre.

II.2.3.2.2. Des moyens à la hauteur de l'ambition

Le contexte actuel ne fait que confirmer « la pertinence du modèle d'armée professionnel ». Ce modèle sera en quelque sorte « durci » pour répondre à des situations d'engagements d'intensité diverses et potentiellement simultanées. Cela nécessite de mettre en place une réserve opérationnelle plus nombreuse et mieux équipée.

Ce modèle d'armée nécessite pour 2030 d'avoir comme effectifs 290 000 militaires (210 000 militaires d'active et 80 000 réservistes) et 65 000 civils. L'objectif à atteindre en 2035 est « le ratio d'un réserviste opérationnel pour deux militaires d'active », soit 105 000 réservistes.

Cela implique une politique de ressources humaines « modernisée » impliquant une nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) qui nécessitera une revalorisation des grilles indiciaires.

II.2.3.2.3. Les équipements

L'armée de Terre possèdera en 2030 à l'issue de la LPM, toujours le même nombre de chars de combat soit 200 *Leclerc* dont 160 rénovés. Le nombre de blindés dits médians aura augmenté puisqu'il passera de 60 *Jaguar* à 238 en 2030. Il en sera de même pour le *Griffon* qui passera de 575 en 2023 à 1437 en 2030.

L'artillerie forte de 58 canons automoteurs *Caesar* et de 33 *AUF1* (soit 91 pièces), arrivera sensiblement à un niveau légèrement supérieur avec 109 canons *Caesar* nouvelle génération en 2030. Concernant les frappes en profondeur dites de longue portée terrestres, l'armée de terre possède 9 lances roquettes uniques (LRU). Il est prévu de les remplacer par un nouveau système que l'on peut acheter sur étagères à l'étranger, à savoir le *M142 HIMARS* américain, ou bien de développer une solution européenne ou française. La LPM prévoit l'acquisition de 13 systèmes pour 2030.

Les hélicoptères de manœuvre de l'armée de Terre passeront de 115 à 105 appareils. Le nombre des hélicoptères de reconnaissance et d'attaque restera stable : 67 *Tigre* jusqu'en 2030. L'achat de drones est prévu aussi pour 2030 ainsi que des munitions télé opérées (1 800).

L'armée de Terre ne possède en 2023 aucun camion logistique terrestre. Il est prévu d'en acheter 2 086 pour 2030 et une cible de 9 466 camions est fixée pour 2035.

La Marine conserve le même volume de 15 frégates, ce qui est insuffisant si elle entend couvrir toutes les missions. Elle a un seul porte-avions nucléaire (PAN), le *Charles de Gaulle*. Une étude est lancée pour un porte-avions, nouvelle génération. Le nombre des sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) passera à 6 *Barracuda* en 2035. Quant à l'aéronavale, le nombre de *Rafale* restera de 41 jusqu'en 2030 mais ensuite le chiffrage est absent puisque l'ensemble des avions *Rafale* de l'armée de l'Air et de la Marine sera comptabilisé dans la catégorie « aviation de combat ». La question est de savoir comment se fera la répartition.

L'armée de l'Air et de l'Espace aura un parc de 137 avions *Rafale* en 2030 et 48 *Mirage 2000D*. Le démonstrateur du futur avion de combat en coopération avec l'Allemagne, le SCAF, devrait être présenté en 2030. L'aviation de transport tactique sera composée de 35 *A400M* et 14 C-130 J et H. Il est à noter que l'armée de l'Air ne possède pas d'avions de transport stratégique. Le nombre d'hélicoptères de manœuvre sera de 32.

Dans le cadre des **capacités interarmées**, il est prévu des moyens pour l'espace mais aussi de développer la lutte antidrone ainsi que la défense surface-air (DSA), l'ancienne défense anti-aérienne. Il est prévu une défense de très courte portée à la fois pour la marine (tourelles Mistral) mais aussi terrestre (*Crotale* puis *MICA*) et à longue portée (*Mistral* et *Serval*). Les besoins programmés représentent 5 milliards d'euros sur la période de la LPM. On assiste à un effort important indéniable. Il faut constater que l'on revient de loin. En effet la défense anti-aérienne a toujours été le parent pauvre de l'armée française. Pour le détail des équipements nous renvoyons aux tableaux mis en annexe de l'article (voir ci-après III.2.1).

Un effort important est réalisé au profit du renseignement avec 5,4 milliards d'euros pour la DRSD et la sécurité extérieure (DGSE) qui installera son siège au Fort de Vincennes et la cyber défense avec 4 milliards d'euros et surtout la consolidation des stocks de munitions avec 16 milliards d'euros.

II.2.3.2.4. La modernisation du ministère

Cet effort de modernisation « portera prioritairement sur la transition écologique, la simplification des organisations, des processus des normes et la bascule numérique ».

Cette réforme « concernera à la fois les structures et les modes de fonctionnement des états-majors, de la DGA et du secrétariat général pour l'administration (SGA). La simplification administrative, la déconcentration, la subsidiarité, l'audace et la confiance seront les principes directeurs de la réforme des grandes entités du ministère, qui privilégiera le contrôle *a posteriori* » (p. 51).

Il s'agirait de revenir sur les effets négatifs de Révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée le 20 juin 2007 par Nicolas Sarkozy. La RGPP a notamment consisté à réformer la carte militaire, à supprimer des sites militaires et surtout « à mutualiser le soutien des unités avec la création de bases de défense » regroupant plusieurs unités sur un même site. Cette nouvelle organisation est une rupture profonde avec le principe « un chef, une mission, des moyens ». Enfin les armées ont recours à l'externalisation de certaines tâches³⁶.

Le Chef d'état-major, François Lecointre, avait expliqué aux députés de la Commission de la défense le 17 juillet 2018 que « les armées étaient organisées de façon hiérarchique et pyramidale, avec différents échelons de synthèse permettant à chaque chef, à son niveau de commandement, de disposer de l'ensemble des moyens nécessaires à l'engagement de la force. Certes, cette organisation comportait de ce fait des redondances, qui étaient nécessaires pour garantir une certaine autonomie à chaque niveau de commandement ». Et d'expliquer que l'« on a ainsi organisé les soutiens en grandes fonctions verticales, ce qui a fragilisé le commandement et s'est accompagné d'une grande pression sur les effectifs et les ressources. Il nous faut revenir là-dessus »³⁷. Il semble avoir été entendu bien tardivement. Cette logique qui consistait à donner la priorité aux économies sous couvert de rationalisation n'est plus adaptée à la situation actuelle. Face à l'absence d'informations sur cette réforme, il est difficile de prévoir les effets positifs ou négatifs pour 2030. Une chose est certaine, la réforme est engagée puisque le Chef d'état-major actuel, le général Thierry Burkhard, vient d'initier la réforme du centre de planification et de conduites des opérations (CPCO)³⁸.

³⁶ L. Lagneau, « M. Macron veut revoir le fonctionnement du ministère des Armées pour éloigner le spectre de "l'étrange défaite" », *OPEX360*, 14 juillet 2023.

³⁷ Assemblée nationale, commission de la défense nationale, Compte-rendu N° 71 du mardi 17 juillet 2018, Audition du général François Lecointre, pp. 13-14. Voir aussi du général F. Lecointre, « De la fin de la guerre à la fin de l'armée », *INFLEXIONS*, n° 20, 2012, pp. 177-182.

³⁸ L. Lagneau, 14 juillet 2023, *op. cit.*

II.2.3.3. Une LPM bénéficiant de moyens budgétaires renforcés

Le rapport insiste sur l'effort budgétaire de cette nouvelle LPM en le comparant à celui de la loi précédente (2018-2025). C'est le cas notamment pour l'agrégat « équipement » qui représente 268 milliards d'euros dans la LPM contre 172 milliards dans la LPM précédente (2019-2025), ce qui représente une augmentation de 96 milliards d'euros, soit une hausse de 55,8 %³⁹ (p. 52).

Un effort particulier est fait sur les programmes à effet majeur puisque les crédits passent de 59 milliards d'euros à 100 milliards pour la nouvelle LPM 2024-2030).

Tableau 6. Les Besoins programmés
(Crédits en paiement, en milliards d'euros)

	LPM 2019-2025	LPM 2024-2030
Entretien matériel	35	49
Programmes effet majeur	59	100
Autres programmes	11	13
Études en amont	6,8	7,5

II.2.3.4. Le Rôle du Parlement et du contrôle parlementaire (pp. 52-53)

Cette partie a été développée par le Parlement ce qui explique qu'elle insiste sur son importance dans les orientations de la défense nationale à l'occasion du vote de la LPM, lors de l'examen de la loi de finances de l'année et aussi lors de l'actualisation de la LPM prévue dans son article 8.

Le Gouvernement doit aussi remettre au Parlement un certain nombre de rapports annuels dont un sur les exportations d'armements. Enfin le Gouvernement remettra une étude au Parlement sur le coût et la viabilité du maintien en service après 2040, du porte-avions Charles de Gaulle à l'issue de son arrêt technique majeur prévu en 2028.

III. L'effort budgétaire de la Mission « défense »

L'effort budgétaire dans le domaine de la mission Défense se poursuit en 2023 avec d'une part, l'exécution du budget défense 2023 et d'autre part l'adoption du budget 2024.

III.1. L'exécution du budget 2023

Le budget de la mission défense de la LFI 2023 qui s'élève à 43,9 milliards d'euros, soit une hausse de 3 milliards par rapport au budget de 2022, s'est avéré insuffisant. Le ministre des Armées Sébastien Lecornu avait prévenu dès le mois d'avril 2023 qu'une rallonge budgétaire serait nécessaire pour faire face aux effets de l'inflation et financer des « urgences opérationnelles » comme la lutte anti drones. Le gouvernement présente au parlement un projet de loi de finances de fin de gestion (PLFG) fin novembre 2023 dans lequel il inscrit 2,1 milliards de crédits de paiement pour la mission « défense » qui se répartissent en 1,5 milliard pour le programme 178 afin de couvrir les surcoûts des activités opérationnelles notamment pour le carburant et 600 millions pour le programme 146 équipement

³⁹ Loi N° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030, *JORF* du 2 août 2023, p. 52.

des forces pour permettre le remplacement des équipements cédés à l'armée ukrainienne. Cet ajustement porte le budget défense à 46 milliards d'euros.

La Cour de comptes dans son rapport sur l'analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la Mission défense⁴⁰ relève de multiples anomalies affectant l'exécution budgétaire 2023. En effet « de nombreux crédits ont fait l'objet de reports depuis 2022 et vers 2024 » (rapport p. 5) et enfin « la loi de finances de fin de gestion 2023 a ouvert 2,6 milliards d'euros d'autorisation d'engagement et 2,3 milliards de crédits de paiement, net des annulations » (rapport p. 6) se répartissant en 1,5 milliards en CP pour garantir l'entrée dans la nouvelle programmation pour 2024-2030 permettant l'acquisition d'équipements nouveaux dont le périmètre n'a fait l'objet d'aucune justification. À cela s'ajoute 1 milliard d'euros pour les surcoûts occasionnés par le soutien à l'Ukraine, 0,2 milliard pour le surcoût des opérations extérieures ainsi que 0,3 milliard pour les hausses de carburants opérationnels. La Cour constate que ces pratiques « ont contribué à brouiller l'analyse de l'exécution budgétaire pour 2023 et à réduire l'information du parlement » (rapport, p. 6).

Elle note que les deux événements extérieurs qui ont marqué l'exécution de l'exercice 2023 est une forte inflation évaluée pour un total de 647,5 millions d'euros se répartissant en 410 millions pour le programme 146 (soit 2,7 % des crédits de la LFI), 22 millions pour le programme 144 et 215,4 millions pour les dépenses du Titre 2 (les salaires) (rapport p. 7) et la guerre en Ukraine. Le soutien de la France à l'Ukraine se traduit d'abord par un engagement militaire sur le flanc Est de l'OTAN avec la mission Lynx dans les pays Baltes et la mission Aigle en Roumanie, dont le coût est évalué à 560,5 millions d'euros (Titre 2 inclus) (voir ci-après § VIII- opérations extérieures 2023). L'aide se traduit aussi par la livraison d'équipements aux forces armées ukrainiennes dont le coût s'élève à 506 millions d'euros (voir rapport p. 7) (voir ci-après VII-2 : Les aides à l'Ukraine).

C'est pour cette raison que le rapporteur pour avis estime que « la rallonge budgétaire de 950 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 571 millions d'euros de crédits de paiement pour le programme 146 au titre de projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023, est particulièrement opportune. Ce collectif budgétaire permettra de financer l'anticipation d'un certain nombre de besoins issus de la LPM 2024-2030 »⁴¹.

III.2. L'adoption du budget de la défense 2024

Le budget 2024 de la mission défense est la première année de la mise en œuvre de la loi de programmation militaire (LPM) 2024-2030 qui se traduit par une hausse de 3,3 milliards d'euros par rapport à la LFI initiale 2023 (voir supra § III.1).

Le budget de la mission défense sera donc de 47,2 milliards pour l'année 2024 conforme à l'augmentation prévue dans la LPM de 3,3 milliards par rapport au budget 2023 soit 43,9 + 3,3. Mais cette hausse du budget 2024 ne sera en réalité que d'un milliard puisque le budget de 2023 a connu un ajustement de fin d'année de 2,1 milliards (voir III-1 L'exécution du budget 2023).

Le projet de loi de finances pour 2024 est enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 septembre 2023.

Le budget est composé de quatre grands programmes : les programmes 144, 146, 178, 212.

⁴⁰ Cour des comptes, Finances et comptes publics, « Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission Défense », avril 2024, 93 p.

⁴¹ Assemblée nationale, « Avis N° 1808 fait au nom de la commission de la défense nationale et des armées sur le projet de loi de finances 2024 » Tome VII Équipement des forces - Dissuasion par M. Mounir Belhamiti, député, rapporteur, déposé le 26 octobre 2023, p. 44.

III.2.1. Le programme 144 : « Environnement et prospective de la politique de défense »

Le budget du programme 144 s'élève à 2,198 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) soit 10 % de hausse par rapport au budget 2023 et 1,968 milliard d'euros en crédits de paiements (CP)(+3 %). Ces crédits supplémentaires permettront d'augmenter les capacités dans le renseignement.

La Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) a un budget de 509 millions (AE) soit une hausse de 16 % et 425 millions en CP (+2 %). La DGSE émarge aussi au programme 212 à hauteur de 563 millions d'euros, au titre des dépenses de personnel mais aussi au programme 129 (Coordination du travail gouvernemental) à hauteur de 84 millions concernant les grands programmes mutualisés, au programme 178 à hauteur de 10 millions d'euros et enfin au programme 310 « conduite et pilotage de la justice » pour 2 millions.

L'année 2024 va marquer le lancement de la construction du nouveau siège de la DGSE au fort de Vincennes, d'une surface de 130 000 mètres carrés permettant d'accueillir 6 000 postes de travail. Les travaux débuteront début 2026 et la mise en service est prévue pour l'année 2031. Le chantier connaît déjà un surcoût estimé à 184,8 millions d'euros, liés au contexte économique défavorable, à l'inflation et des aléas possibles.

Le budget de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) est de 31,7 millions en AE (+18 %) et de 51 millions en CP, une diminution de 14 % des crédits qui est liée aux travaux de construction du nouveau bâtiment de la direction centrale qui sera livré au cours de cette année 2024. On assiste au même phénomène d'inflation du coût des travaux. Le coût initial prévu était de 91 millions, et on évalue l'impact financier sur la totalité des travaux à 10,52 millions d'euros. Les crédits accordés vont permettre à la DRSD de poursuivre sa montée en puissance opérationnelle notamment grâce au développement de ses systèmes d'information et de la fonction cyber défense.

L'Agence de l'innovation de défense (AID) voit son budget conforté à 1,183 milliard d'euros en AE et 1 milliard en CP. Elle est chargée de financer des projets technologiques dont les domaines prioritaires, pour 2024 sont : 1- Les Armes à énergie dirigée, 2- L'hyper vitesse, 3- L'Intelligence artificielle, 4- Les Systèmes autonomes, 5- Le spectre électromagnétique, 6- Les Communications par de nouvelles technologies, 7- Les capteurs à l'ère des technologies quantiques, 8- Les nouvelles technologies de l'énergie, 9- La technologie de la discrétion et de la furtivité, 10- Le calcul quantique.

Enfin la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) a réformé son dispositif de soutien à la recherche stratégique dans le domaine des sciences humaines et sociales dont l'objectif est de développer un vivier de chercheurs français.

III.2.2. Le programme 146 « Équipement des forces - Dissuasion »

Ce programme regroupe les crédits relatifs aux « armements et matériels nécessaires à la réalisation des missions des armées » qui s'élèvent à 24,40 milliards d'euros en AE et 16,6 milliards en CP soit une hausse, respectivement, de 900 millions (+3,73 %) et 1,2 milliard (+7,87 %).

Le programme 146 est important car il représente 50 % des crédits totaux de la mission Défense (hors titre 2 pour le personnel) et ce depuis l'année 2020 (voir tableau ci après).

Ce pourcentage de 50 % de crédits d'équipement est un critère déterminant sur le degré de « technicité » d'une armée moderne.

Tableau 7. L'évolution des crédits du programme 146 et la mission défense
Pourcentage des crédits du programme 146 dans la mission défense (en CP)

	Programme	146	Mission	Défense	%
Millions d'euros	AE	CP	AE	CP	En CP
2019	14 472	10 888	33 942	23 802	46 %
2020	25 352	12 587	44 688	25 417	50 %
2021	21 000	13 643	44 471	26 943	51 %
2022	17 087	14 503	38 363	28 337	51 %
2023	23 514	15 380	33 942	30 700	50 %
2024 PLF 2024	24 392	16 591	44 658	33 573	49 %

Source : Avis N° 1808 déposé le 26 octobre 2023 sur le PLF pour 2024, Tome VII : Défense Équipement des forces – Dissuasion, p. 13.

Ces crédits vont permettre de poursuivre la modernisation de la Force opérationnelle terrestre (FOT) avec la livraison de 12 canons *Caesar*, 21 chars de combat *Leclerc* rénovés, 282 véhicules blindés programme *Scorpion* dont 38 *Jaguar* et 138 *Griffon*. La Marine nationale va commander une frégate de défense et d'intervention (FDI), un troisième SNA *Barracuda*, le *Tourville*, ainsi que des missiles et des torpilles. L'armée de l'Air et de l'Espace doit percevoir 13 avions *Rafale*, 10 *Mirage 2000D* rénovés, 2 avions de transport *A400M*, les deux premiers systèmes de défense sol-air courte portée *MICA VL* qui remplaceront le système *Crotale* et lancer un troisième satellite (CSP3)⁴².

Les principales commandes qui seront passées en 2024 s'élèveront à 13,6 milliards d'euros.

L'armée de Terre prévoit de commander la rénovation de 100 chars *Leclerc*, 395 véhicules blindés du programme *Scorpion* à savoir 45 *Jaguar*, 97 *Serval* et 253 *Griffon*, et 8 000 fusils *HK416*.

La Marine nationale commandera le système de lutte anti-mines du futur *SLAM-F* avec 4 bâtiments de lutte anti-mines et 8 robots autonomes.

L'armée de l'Air et l'Espace prévoit la commande 8 lanceurs de système de défense sol-air moyenne portée de nouvelle génération (SAMP-T).

Concernant les missiles et munitions, il est prévu 1,4 milliards d'euros de crédits en 2024 pour engager la phase de réalisation de deux missiles, le futur missile antinavire (FMAN) destiné à remplacer l'*Exocet* et le futur missile de croisière (FMC) pour succéder au *Scalp*, ces deux missiles seront développés dans le cadre du programme franco-britannique élargi à l'Italie⁴³.

Une commande d'un lot de missiles air-air *MICA NG* d'un montant de 246 millions sera passée ainsi qu'une autre de 234 millions dans le cadre du programme « munitions de gros calibres » afin de reconstituer les stocks de munitions de 155 mm pour les canons *CAESAR* aux industriels.

⁴² Assemblée nationale, « Avis N° 1808 fait au nom de la commission de la défense nationale et des armées sur le projet de loi de finances 2024 » Tome VII Équipement des forces - Dissuasion par M. Mounir Belhamiti, député, rapporteur, déposé le 26 octobre 2023, pp. 9-19 (voir la reproduction du tableau des principales livraisons prévues en 2024 en Annexe).

⁴³ *Ibid.*, p. 16.

Les six actions budgétaires (numérotées de 6 à 11) du programme 146 sont les suivantes :

L'action 6 « dissuasion » regroupe l'ensemble des moyens nécessaires pour assurer la crédibilité technique de la dissuasion au sein du programme 146. Cette action comprend les missiles *M51* pour la force océanique stratégique, l'ASMPA et le futur missile *ASN4G* pour la force aérienne stratégique, les programmes de simulations pour les armes nucléaires, les systèmes de transmission, le développement du sous-marin nucléaire lanceur d'engins de troisième génération (SNLE 3G). Elle ne comprend pas en revanche le financement des équipements conventionnels comme les avions *Rafale* ou le Porte-avions.

L'action dissuasion représente 3,7 milliards d'autorisation d'engagement soit une baisse de 11,59 % car les engagements importants ont été pris en 2022 et 5,3 milliards de crédits de paiements en hausse de 13,6 %. Depuis 2019, l'augmentation des crédits de paiement de cette action atteint 47,6 % en passant de 3,6 milliards d'euros à 5,3 milliards.

L'action 7 « commandement et maîtrise de l'information » couvre les crédits destinés aux moyens de communication et de renseignement par satellites (Syracuse IV, CERES, CSO-3), le système de commandement et de conduite des opérations aériennes (SCCOA), les programmes de radiocommunication. Les crédits s'élèvent à 4,6 milliards en AP et à 2,8 milliards en CP.

L'action 8 « projection - mobilité - soutien » comprend les moyens permettant de projeter les forces sur des théâtres d'opérations et d'assurer leur soutien. Cela concerne les avions de transports *A400M*, les avions ravitailleurs (*A330*, *MRTT*, *Phénix*) ainsi que les hélicoptères (*NH90*, *Cougar*, *HIL*, *Guépard*). Les crédits sont de 4 milliards en AE et de 1,3 milliards en CP.

L'action 9 « engagement et combat » concerne les équipements dédiés aux opérations en milieu hostile. Cela concerne aussi bien des avions *Rafale*, que les sous-marins d'attaque, le Porte-avions nouvelle génération (P-A NG), les missiles à moyenne portée MMP ou missiles de croisière naval. Les crédits affectés sont de 9,2 milliards en AP et de 6 milliards d'euros en CP.

L'action 10 « protection et sauvegarde » regroupe les crédits pour les équipements destinés à la protection du territoire national face aux menaces NRBC et terroristes. On trouve les avions de surveillance *Avismar*, les systèmes sol-air du futur et la lutte anti-drones. Les crédits s'élèvent à 2,6 milliards en AE et à 1 milliard d'euros en CP.

L'action 11 « préparation et conduite des opérations d'armement » ne correspond pas à un système de forces mais elle réunit les crédits liés aux activités de la Direction générale de l'armement (DGA). L'action 11 voit ses crédits diminuer en 2024 car ils s'élèvent à 247 millions en AE (-18 %) et 226 millions en CP (-12 %).

III.2.3. Le Programme 178 « préparation et emploi des forces »

Le programme 178 comprend les crédits relatifs à la conduite des opérations et à la préparation des forces terrestres, navales et aériennes.

Les crédits de paiement du programme 178 pour 2024 se montent à 13,6 milliards d'euros soit + 1,5 milliards par rapport à la LFI de 2023. La moitié de cette augmentation (745 millions d'euros) correspond à la hausse des crédits de l'entretien programmé du matériel (EPM) qui atteindront 6,74 milliards d'euros pour l'ensemble des armées, soit une hausse de 15 %⁴⁴.

⁴⁴ Sénat, Avis N° 130, Tome VI, Défense : préparation et emploi des forces (Programme 178) présenté au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par M. Olivier Cigolotti et Mme Michelle Gréaume, le 23 novembre 2023, p. 5.

Il est à noter que « pour des raisons de confidentialité les indicateurs du programme 178 ont été modifiés pour l'année 2024 » ce qui fait que l'on « ne dispose plus de l'indicateur de disponibilité des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels »⁴⁵ « au motif que leur diffusion pourrait renseigner nos compétiteurs stratégiques »⁴⁶.

Cinq actions du programme connaissent des augmentations :

1. Planification des moyens et conduite des opérations (1 milliard d'euros en CP +27,43 %)
2. Préparation des forces terrestres (2,193 milliards +16,47 %)
3. Préparation des forces navales (3,447 milliards +11,62 %)
4. Préparation des forces aériennes (3,493 milliards +21,52 %)
5. Logistique et soutien interarmées (2,8 milliards, +10,39 %)

Dans cette action, l'Entretien programmé des matériels (EPM) pour soutenir l'activité et la disponibilité des matériels, les crédits en CP ont augmenté de 14 % par rapport à la LFI de 2023 pour l'armée de l'air, de 19 % pour l'armée de terre et de 6 % pour la marine⁴⁷.

Les crédits consacrés aux activités opérationnelles (AOP) s'élèvent en 2024 à 336,5 millions d'euros en CP pour la Marine nationale (+35 % par rapport à la LFI de 2023, 591,3 millions pour l'armée de l'Air et de l'Espace (+31 %) et 217 millions pour l'armée de Terre (+9 %).

Pour les deux rapporteurs pour avis du Sénat « L'année 2024 ne sera pas favorable à une remontée de l'entraînement opérationnel. Ce n'est qu'à partir de 2025 et 2026 que les objectifs d'entraînement devraient commencer à être atteints, dans l'optique de disposer d'une division à deux brigades interarmes projetable en 30 jours en 2027 »⁴⁸.

Les crédits des services de soutien de proximité atteignent 275 millions. Les rapporteurs du Sénat soulignent la situation difficile du service de santé des armées (SSA) qui connaît des difficultés de recrutement alors qu'il doit s'engager dans la préparation vers la guerre de haute intensité. Pour le moment, le SSA devra mettre en place une coopération avec le système de santé civile « tant il apparaît évident que dans la situation actuelle le système dans son ensemble (civil + militaire) ne pourrait pas faire face à cette haute intensité »⁴⁹.

III.2.4. Le programme 212 « Soutien de la politique de défense »

Les crédits du programme 212 atteignent 24,687 milliards en AE (+3,12 %) et 24,641 milliards en CP (+3,64 %)⁵⁰. Le programme 212 regroupe les crédits de personnel pour l'ensemble du ministère des Armées à savoir le Titre II.

Les crédits de l'ensemble du personnel du ministère des Armées s'élèvent à 23,205 milliards d'euros en AE et en CP pour l'année 2024, soit une hausse de 3,5 % par rapport à 2023.

Le plafond des emplois pour le ministère des Armées prévu pour l'année 2024 (en ETPT) de 271 851 emplois qui se répartissent en 52 119 personnels civils titulaires et non titulaires, 10 417 ouvriers d'État et 209 315 militaires qui se répartissent en 35 630 officiers, 93 979 sous-officiers, 76 881 hommes du rang plus 1 522 volontaires et 1 300 volontaires stagiaires du SMV. Sur ces effectifs, 4 797 sont au Service industriel de l'aéronautique (SIAé) et 80 à la Présidence de la République.

⁴⁵ Assemblée nationale, Avis N° 1715 du 11 octobre 2023 au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2024 (N° 1680) Tome IV « Défense » par le député Alexis Jolly, p. 13.

⁴⁶ Sénat, Avis N° 130, Tome VI, *op. cit.*, p. 10.

⁴⁷ Avis N° 1715, Tome IV, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁸ Sénat, Avis N° 130, Tome VI, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁹ Sénat, Avis N° 130, Tome VI, *op. cit.*, p. 12.

⁵⁰ Pour les détails voir « PLF 2024 Ministère des Armées, Programme 212 Soutien de la politique de défense », tableau « Présentation par Titre et catégorie pour 2023 et 2024 », p. 23-24.

L'augmentation des crédits de personnels permet de financer la création de 456 postes pour l'année 2024 (dont 30 ETP pour la réinternalisation des compétences numériques et 26 ETP au titre du service industriel de l'aéronautique) alors que la LPM en prévoyait 700. Le rapporteur explique que le projet annuel de performances justifie cet écart « par un souci de réalisme au regard des difficultés de recrutement et de fidélisation que rencontre actuellement le ministère »⁵¹.

Le plafond des emplois autorisés en 2024 a baissé de 719 ETPT par rapport à 2023. Le rapport pour avis du Sénat note que :

Cet écart à la cible n'en fait pas moins peser un doute sur la capacité du ministère à respecter l'objectif de la LPM, d'autant que la sous-exécution systématique des schémas d'emplois des dernières années a conduit le nombre d'ETP du ministère à diminuer depuis trois ans au lieu d'augmenter⁵².

Le rapporteur note la question de l'attractivité des carrières militaires. Les mesures catégorielles de 474 millions en 2024 sont les bienvenues mais elles devront s'inscrire dans la durée et de souligner que « le ministère peine notamment à fidéliser les jeunes recrues, attirés par les salaires et les conditions du secteur privé »⁵³.

Il faut aussi prendre en compte le fait que les missions en Europe de l'Est, comme la mission Aigle en Roumanie, ne sont pas considérées comme des OPEX mais des missions opérationnelles (MISSOPS) ce qui ne donnent pas les mêmes avantages aux personnels militaires.

Les crédits hors titre II s'élèvent à 1,436 milliards en CP et regroupent les financements des fonctions de soutien mutualisé et des politiques transverses du ministère (logement familial, politique immobilière, aménagement du territoire, politique environnementale et politique culturelle)⁵⁴.

Un effort doit être réalisé dans le domaine de la politique immobilière qui se traduit par une rénovation du parc de 36 000 logements du ministère des Armées et la construction de 2 800 logements d'ici 2030. Le rapporteur pour avis, le député Alexis Jolly « appelle le Gouvernement à s'assurer d'une amélioration forte et constante du parc de logement, en y consacrant les crédits suffisants. La politique du logement est une contrepartie aux obligations de disponibilité et de mobilité des militaires »⁵⁵.

IV. Le SNU

Bien que le Service national universel (SNU) dépende du ministère de la Jeunesse et ne présente plus d'activité militaire, il sera néanmoins étudié car il participe à l'esprit de défense.

Le président de la République avait présenté en 2018 la création du Service national universel comme « la grande réforme de société du quinquennat ». Il entre dans une phase expérimentale dès 2019 et il est prévu de le rendre obligatoire pour l'année 2026.

⁵¹ Avis N° 1715, Tome IV, *op. cit.*, p. 15.

⁵² Sénat, Avis N° 130 au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finance, Tome VII Défense : soutien de la politique de défense (Programme 212) par M. Jean-Pierre Grand et Mme Marie-Arlette Carlotti, 23 novembre 2023, p. 6.

⁵³ Avis N° 1715, Tome IV : Défense p. 16. Le tableau de l'évolution des emplois en 2024, p. 15.

⁵⁴ Avis N° 1715, Tome IV, *op. cit.*, p. 16.

⁵⁵ Avis N° 1715, Tome IV, *op. cit.*, p. 17.

IV.1. Le SNU reste pour le moment volontaire

Le SNU est expérimenté en 2019 avec 2 000 volontaires mais l'année suivante, en 2020, la session est annulée à cause de l'épidémie de Covid-19. L'expérimentation reprend en 2021 avec 15 000 jeunes puis 32 000 contre les 50 000 prévus, en 2022. Le SNU s'adresse aux adolescents âgés de 15 à 17 ans, qui ne sont donc pas majeurs. Il se décompose en deux phases : la première est le « séjour de cohésion » qui se déroule en uniforme en internat. Les activités proposées comprennent des activités sportives, culturelles et intellectuelles. La seconde phase consiste à remplir une mission d'intérêt général de 84 heures dans une association ou une administration. Au début de 2023, il est envisagé de rendre obligatoire le séjour de cohésion avec une expérimentation à la rentrée scolaire 2023-2024 dans six départements. Ces séjours de cohésion se dérouleraient, non plus pendant les vacances scolaires mais pendant « le temps scolaire » ce qui a pour effet de faire réagir les syndicats d'enseignants, notamment le Snes-FSU. Les élèves de secondes de six départements seront concernés en janvier 2024 avec une extension à 20 départements en 2025 et il serait alors généralisé en 2026. Le président doit trancher sur la période de déroulement de ces sessions pendant ou hors le temps scolaire⁵⁶.

Le président insiste dans son discours du 20 janvier 2023 aux forces armées sur le fait que « le Service national universel nous permettra de disposer d'une jeunesse parée à tous les périls et j'aurai l'occasion d'y revenir dans les semaines à venir ». Il doit rendre notamment son arbitrage sur les conditions d'exécution du SNU.

La Secrétaire d'État chargée de la jeunesse et du Service national universel (SNU) Sarah El Haïry confirme aux députés le 27 février 2023 que le projet du gouvernement est bien de rendre obligatoire le SNU. Le coût serait estimé à 2 milliards d'euros par an, soit dix milliards sur un quinquennat.

Cependant le fait de rendre obligatoire le SNU à des adolescents pendant le temps scolaire soulève plusieurs questions juridiques. Il est nécessaire de modifier la loi pour l'imposer et donc de passer par le parlement. Ensuite se pose la question de sanctions éventuelles que l'on pourrait infliger aux jeunes qui refuseraient de suivre le SNU. L'objection de conscience ne peut s'appliquer dans le cas du SNU puisque les jeunes n'ont pas accès aux armes. La Secrétaire d'État Sarah El Haïry précise qu'il n'est pas question d'envoyer les gendarmes aux domiciles des récalcitrants pour aller les chercher. Elle envisage au contraire des mesures incitatives comme apporter une valorisation aux élèves qui auront suivi le SNU dans le cadre de Parcoursup.

Il se pose ensuite la question de la logistique. En effet il faudra trouver des logements pour les 800 000 jeunes concernés. Il sera nécessaire d'avoir accès aux bâtiments des colonies de vacances pour les loger. Or les places recensées par le syndicat CGT du ministère de la Jeunesse et des Sports s'élèvent à 360 000⁵⁷. Il sera aussi nécessaire d'augmenter le personnel d'encadrement des sessions du SNU : à savoir entre 14 000 et 16 000 en période scolaire, et entre 40 000 et 52 000 hors temps scolaire⁵⁸.

Finalement le gouvernement a eu peur de provoquer une mobilisation des lycéens juste au moment de la discussion de la réforme des retraites. Pour éviter d'aggraver le contexte

⁵⁶ Voir l'article d'A. Bariéty et P.-H. Wallet, « La possible généralisation du SNU fait polémique », *Le Figaro* du 2 mars 2023, p. 8.

⁵⁷ H. Boursier, « SNU : comment Macron veut mettre la jeunesse au pas », *Politis*, n° 1747, 27 février 2023.

⁵⁸ M. Cabirol, « Plus de Service national universel dans la Loi de programmation militaire », *La Tribune* du 29 mars 2023 et aussi l'article de J.-D. Merchet, « L'Élysée renonce à rendre le SNU obligatoire, pour l'instant », *L'Opinion* du 29 mars 2023, et celui de L. Boichot, « Généralisation du SNU : l'exécutif prend son temps face à un projet inflammable », *Le Figaro* du 31 mars 2023, p. 8.

social, le projet de rendre le SNU obligatoire est donc reporté à une date ultérieure⁵⁹. C'est pour cette raison que le projet d'un SNU obligatoire a été retiré du texte du projet de Loi de Programmation militaire présentée au Conseil des ministres du 4 avril 2023. Une autre raison a joué dans ce retrait, c'est la raison budgétaire. L'estimation du coût du SNU obligatoire est de 3,5 milliards d'euros par an dont une partie aurait pesé sur le budget de la mission Armée. Or celui-ci a été établi au plus juste dans le cadre de la LPM.

Cela n'empêche pas la mise en place de nouveaux projets pour faire évoluer le SNU. Ainsi le décret du 29 novembre 2023⁶⁰ prévoit pour les élèves de seconde un stage obligatoire en entreprise, appelé « séquence d'observation en milieu professionnel » d'une durée de deux semaines. Les élèves peuvent le remplacer par le séjour de cohésion du Service national universel de même durée.

Le ministre de l'Éducation nationale, Gabriel Attal, en a profité pour réaffirmer son attachement à la généralisation du SNU « pour former une communauté de républicains et de citoyens éclairés et réunis »⁶¹.

IV.2. Les débats sur la généralisation du SNU

Ce projet de généralisation du SNU a surtout mobilisé les syndicats d'enseignants, de lycéens et d'étudiants mais il n'a provoqué que très peu d'échos dans les médias ou les forces politiques. On assiste essentiellement à des réflexions individuelles sur ce projet. C'est le cas de Rafaël Amselem du think tank *Génération libre* qui écrit :

Mais quelle étrange vue que d'imaginer qu'en offrant deux semaines de colonie de vacances, garnis de pompes et agrémentés de quelques garde-à-vous, la voie de la résolution au besoin d'unité serait toute trouvée.

Pour lui, il est impossible de construire virtuellement ce sentiment d'appartenance « à travers une loi ou une circulaire ministérielle. Si l'éducation nécessite bien de la coercition, ce n'est pas en frustrant des esprits déjà aguerris qu'on obtiendra des résultats probants »⁶².

Maxime Tandonnet, essayiste, est opposé à ce projet de SNU. Il estime que « l'armée n'a pas vocation à éduquer les jeunes ». Ce projet se veut « une réponse au chaos de la société française » qui consiste à militariser la jeunesse afin de combattre son ensauvagement. Pour cela on entend « confier à l'armée un rôle d'éducation et de socialisation que ni la famille ni l'école n'ont correctement assumé ». Il dénonce le mythe du service militaire « facteur d'assimilation des populations issues de l'immigration et de brassage social, » suspendu en 1995 par Jacques Chirac⁶³. Pour Maxime Tandonnet le projet d'un SNU obligatoire relève d'une « promesse illusoire ». Si le service militaire avait un sens, « il est irréaliste de vouloir en instaurer un ersatz par un biais artificiel ». Pour lui « le renforcement de la cohésion de la société française passe par de tout autres voies », notamment le redressement du niveau

⁵⁹ J.-D. Merchet, « L'Élysée renonce à rendre le SNU obligatoire, pour l'instant », *L'Opinion* du 29 mars 2023. Voir aussi de L. Boichot, « Généralisation du SNU : l'exécutif prend son temps face à un projet inflammable », *Le Figaro* du 31 mars 2023, p. 8.

⁶⁰ Décret N° 2023-1111 du 29 novembre 2023 relatif à l'instauration d'une séquence d'observation en milieu professionnel en classe de seconde générale et technologique, *JORF* n° 0277 du 30 novembre 2023, Texte n° 24. Voir aussi l'arrêté du 9 novembre 2024 in *JORF* n° 0277 du 30 novembre 2023, texte n° 25.

⁶¹ M.-C. Corbier, « Stage ou SNU : les élèves de seconde devront choisir dès juin prochain », *Les Échos* du 19 octobre 2023.

⁶² R. Amselem, « Rendre le SNU obligatoire ne suffira pas à raviver le souci du bien commun chez les jeunes », *Le Figaro*, FigaroVox du 1^{er} mars 2023.

⁶³ M. Tandonnet, « Service national universel : L'armée n'a pas vocation à éduquer les jeunes », *Le Figaro*, Figaro Vox du 3 mai 2023.

scolaire en réhabilitant les fondamentaux de l'intelligence et de l'apprentissage, la promotion de la culture...

La critique la plus forte contre ce projet de SNU est portée par le député Jean-Claude Raux, rapporteur pour avis sur le projet de loi de finances pour 2024 concernant le budget du Sport, Jeunesse et vie associative qui aborde dans la seconde partie de son rapport la question du SNU⁶⁴ (pp. 41 à 64).

Il décrit les nombreuses évolutions du projet initial. Si, à l'origine, le SNU devait avoir un encadrement militaire, il est devenu entièrement civil. « En dehors du nom, pour ainsi dire, rien n'en est resté » explique le député et d'ajouter que « son déploiement connaît de nombreuses péripéties, dont les moindres ne sont pas les annonces contradictoires qui ont jalonné les derniers mois. Quant aux résultats, ils sont pour le moins mitigés et laissent craindre le pire en cas de généralisation » (p. 41).

La conséquence de cette évolution erratique du projet, c'est qu'il débouche « sur la construction d'un *objet non identifié*, selon l'expression de l'un des sociologues spécialistes des politiques en faveur de la jeunesse auditionné par le rapporteur pour avis ». On assiste à la création d'une « politique publique hybride qui n'a pas d'équivalent en Europe » (p. 44).

Une déléguée générale au service national universel est nommée en février 2023 et elle est dotée d'un embryon d'administration du SNU en août 2023, qui dépend du Secrétaire d'État chargé de la jeunesse et du SNU.

Il constate que depuis le début de l'expérimentation, « le nombre de jeunes accueillis dans le cadre des séjours de cohésion est systématiquement inférieur aux prévisions... L'échec est dû au manque de candidats, au nombre important de désistements (de l'ordre de 20 % en 2022 par exemple), ainsi qu'aux difficultés d'organisation détaillées précédemment » (p. 53).

Les résultats de la phase 2, à savoir les missions d'intérêt général, sont eux aussi décevants. La secrétaire d'État lors de son audition devant la commission « a d'ailleurs plus ou moins entériné la suppression de la mission d'intérêt général » (p. 53). Quant à la phase 3, qui consiste à participer au service civique, il est trop tôt pour en évaluer les effets car les volontaires ont jusqu'à l'âge de 25 ans pour y participer.

L'objectif principal du SNU, à savoir la mixité sociale, est loin d'être atteint. En effet les élèves résidants dans un quartier prioritaire de la politique de la ville sont peu nombreux. Ils étaient 4,2 % en 2021 pour atteindre 7,4 % en 2022. Une étude de l'INJEP (Institut national de la jeunesse et de l'éducation) montre « une surreprésentation des enfants de cadres, d'artisans et de commerçants et de chef d'entreprises » dans les sessions du SNU. Selon la même étude, les modules proposés aux jeunes lors de leur séjour consacrés à la citoyenneté sont les moins appréciés des participants. Le député Jean-Claude Raux, rapporteur de la Commission, estime que « si l'on veut que le SNU devienne autre chose qu'un voyage scolaire onéreux, il conviendra de rectifier le tir » (p. 54). Le rapporteur dénonce ensuite les dangers d'une généralisation du SNU. Il est étonné d'apprendre le 23 septembre 2023 lors de l'audition de la déléguée générale au service national universel, ayant rang de directeur d'administration centrale, « que le SNU serait bel et bien généralisé et lui fournit les éléments de programmation : 120 000 participants en 2025, 365 000 en 2026 et 800 000 en 2027 » (p. 57). Pour un tel projet, cela nécessite selon le rapporteur, que le Gouvernement présente un projet de la loi car « il serait inconcevable que le Parlement ne soit pas amené à se prononcer » (p. 59).

⁶⁴ Assemblée nationale, Avis N° 1781 présenté par le député Jean-Claude Raux au nom de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi de finances pour 2024. Tome VII : Sport, Jeunesse et vie associative, enregistré le 18 octobre 2023, 138 p.

Le rapporteur liste les cinq défis majeurs de la généralisation du SNU que le gouvernement devra résoudre :

1. Il est nécessaire d'évaluer les besoins en bâtiments pour recevoir les sessions du SNU. Emmanuel Macron avait évalué les coûts d'infrastructure entre 15 et 20 milliards d'euros ! (p. 60).
2. Il en est de même pour le personnel d'encadrement des centres. Le métier d'animateur est sous tension. Il manque 50 000 animateurs chaque année en France et « la possibilité d'en recruter suffisamment pour les séjours SNU n'a rien d'une évidence » (p. 60).
3. Les capacités de transports. Il faudra trouver les entreprises capables de transporter 800 000 jeunes, soit 60 000 par semaine dans les conditions de sécurité.
4. Il est nécessaire de mettre en place une véritable administration du SNU, la déléguée actuelle n'a qu'une trentaine de personnes sous ses ordres.
5. Un coût prohibitif du projet. Le coût actuel d'un séjour de cohésion est d'environ 1400 euros par jeune. L'extension à une classe d'âge coûterait alors 1,12 milliards d'euros (p. 62). En réalité le coût peut être évalué pour 2027 à 2 milliards d'euros.

Dans sa conclusion, le député Jean-Claude Raux n'est pas convaincu de l'efficacité du SNU.

Qui peut croire sérieusement qu'un séjour de deux semaines, durant lequel les jeunes se livrent à de activités nombreuses et variées, permettra d'enraciner profondément les valeurs de la République ? (p. 65)

Il estime que les objectifs fixés au SNU sont en réalité « les mêmes que ceux qui sont assignés à l'Éducation nationale » (p. 65). Pour toutes ces raisons, « le rapporteur pour avis à la conviction qu'il convient de surseoir à la généralisation du SNU » (p. 66). Quant à la phase 3 du SNU, elle devrait ne faire qu'un avec le service civique.

Le rapport de la Cour des comptes sur le Service national universel approuvé le 30 avril 2024 par le Comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes et rendu public seulement en septembre 2024, rejoint les critiques développées dans le rapport parlementaire pour avis, précédent⁶⁵.

Le rapport dénonce ce projet qui est présenté comme un « projet de société » mais, cinq ans après son démarrage, « ses objectifs demeurent incertains et dès lors mal compris par le grand public » (rapport, p. 10). La gouvernance du SNU a évolué au cours des expérimentations dont la dimension interministérielle reste à construire. Enfin le coût est largement sous-estimé. Il était de 30 millions d'euros dans la loi de finances initiale en 2020 pour passer à 160 millions dans la LFI de 2024. Le coût du SNU correspond essentiellement aux séjours de cohésion. L'estimation a été de 2 300 euros par jeune pour une semaine concernant les années 2020 et 2021 mais la prise en charge des coûts d'administration porte lors le coût à 2 900 euros pour l'année 2022.

La généralisation à toute une classe d'âge (environ 850 000 jeunes) s'élèverait à 2 milliards d'euros, mais comme elle ne porte que sur la phase 1 du dispositif, les séjours de cohésion relevant du programme 163 de la LFI « Jeunesse et vie associative », on n'a pas le coût global du dispositif (p. 13).

Le rapport estime qu'« il est davantage probable que les coûts de fonctionnement annuels du séjour de cohésion, (soit la phase 1 du dispositif) se situent aux environs de 2,5 milliards d'euros, ce qui porterait le coût de fonctionnement annuel du dispositif (trois phases) à un total de 3 à 5 milliards d'euros sans compter les coûts d'investissements à venir dans les centres d'hébergements » (p. 14).

⁶⁵ Cour des comptes, « Le Service national universel. Un premier bilan, cinq années après son lancement », Rapport public thématique, septembre 2024, 67 p. Voir de C. Beyer, « SNU : l'échec d'un projet purement politique », *Le Figaro* du 14 septembre 2024.

Le rapport relève des dysfonctionnements dans le fonctionnement, notamment « l'importance des désistements de jeunes en amont des séjours de cohésion, et ce jusqu'en dernière minute » ce qui diminue le nombre de jeunes présents par rapport aux inscrits. Le taux de désistement (% par rapport aux inscrits) est de 22 % en 2021, 19 % en 2022 pour atteindre 28 % en 2023 ce qui représente un effectifs de 4 150 jeunes en 2021, 7 721 en 2022 et 5 928 en 2023 (p. 21). La phase 2 qui consiste à effectuer une mission d'intérêt générale (MIG) dans les six mois après le séjour de cohésion est peu suivie. En 2021 ce sont 21,90 % et en 2022, 22,60 % qui ont réalisé leur MIG. Le recul n'est pas suffisant pour avoir les chiffres de 2023. La raison de ce faible pourcentage réside dans « les difficultés pour les jeunes à trouver de structures d'accueil... qui sont déjà sollicitées par différents dispositifs présentant des objectifs proches ou en état de cause perçus comme tels (missions de service civique, stages de seconde, réserve citoyenne...) » (p. 23).

La Cour dénonce les résultats décevants en matière de mixité sociale et d'engagement. Elle constate que « jusqu'en 2023 cet objectif de mixité sociale n'a pas été atteint ». Le rapport montre que « les milieux d'origine des jeunes participants se caractérisent, depuis 2019, par une sur-représentation de jeunes dont les parents servent ou ont servi dans les corps en uniforme et catégories socio-professionnelles plus favorisées » (rapport p. 25). Par contre, ce sont seulement 5 % des jeunes participants aux séjours de cohésion en 2023 qui habitaient dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville (rapport p. 27).

La question de la discipline s'est aussi posée au sein de ces centres de cohésion, provoquée par la hausse des effectifs. On le constate à la fois chez les participants mais aussi chez des encadrants. Ainsi en 2023, il a été recensé 33 exclusions de jeunes volontaires « pour motifs d'agressions, commises par ceux-ci » ainsi que « 17 situations d'agression, de harcèlement ou de propos délictueux de la part d'encadrants ». Une généralisation du dispositif nécessiterait une stratégie d'emploi et de recrutement pour éviter ces dérives afin « d'assurer un encadrement irréprochable et garantissant l'entière sécurité des jeunes participants » (rapport pp. 57-58).

Quant à l'engagement après le séjour de cohésion, la majorité des jeunes volontaires veulent une mission d'intérêt général dans les armées (23 % en 2022) ou dans la police ou la gendarmerie (27 %). Cela s'explique par la perception partielle de l'engagement, conséquence « du flou entretenu sur les objectifs du dispositif » et aussi d'une « insuffisante concertation avec les structures d'accueil potentielles dans l'élaboration du dispositif » (p. 28).

La Cour demande, en cas de généralisation du SNU à toute une classe d'âge, « de modifier l'article L.111-2 du code de service national pour inclure le séjour de cohésion parmi les composantes obligatoires du service national universel au même titre que le recensement, la journée défense et citoyenneté (JDC) et l'appel sous les drapeaux » (rapport p. 54).

La question juridique est de savoir si l'article 34 de la constitution « permet au législateur, par une loi ordinaire, de rendre le SNU et en particulier le séjour de cohésion obligatoire, ou bien si, au contraire, une révision constitutionnelle est nécessaire » car la question n'est pas tranchée. De plus il s'agit d'imposer une sujétion à des mineurs qui sont placés sous l'autorité des parents. Or la loi jusqu'à présent n'impose des sujétions qu'aux citoyens et pas aux mineurs (rapport p. 54).

V. Les coopérations de défense et de sécurité

La France a développé depuis quelques années des coopérations bilatérales qui se poursuivent et se renforcent en 2023. C'est le cas notamment avec la Grèce, le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie. La France participe à des coopérations au sein de l'Union européenne, notamment dans le domaine de l'armement.

V.I. Les coopérations bilatérales

V.I.I. Avec la Grèce

La France et la Grèce ont signé le 28 septembre 2021 un Accord de partenariat stratégique dans le domaine de la sécurité et de la défense⁶⁶, comportant trois volets :

(I) Une coopération stratégique (articles 1 à 9). L'article 2 est particulièrement important car il précise que « Les parties se portent mutuellement aide et assistance, par tous les moyens appropriés en leur possession, si besoin l'emploi de la force armée, si elles constatent conjointement qu'une agression armée survient contre le territoire de l'une d'entre elles, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations Unies ».

(II) Une coopération en matière de politique étrangère (articles 10 à 14).

(III) Une coopération militaire (articles 15 à 23) qui « a pour objectif de développer une culture stratégique commune, d'améliorer l'interopérabilité entre les forces armées pour le bénéfice mutuel des deux parties ».

(IV) Une coopération en matière d'équipement et d'industrie de défense et de sécurité » (articles 24 à 27).

L'accord s'est concrétisé par deux contrats d'armement importants : La commande de 24 avions *Rafale* et de 3 frégates de défense et d'intervention (FDI). Il a été suivi par la signature de la feuille de route du partenariat stratégique franco-hellénique, par le chef d'état-major des armées françaises, le général Thierry Burkhard, et le chef d'état-major des forces helléniques, le général Konstantinos Floros, le 21 janvier 2022.

Des exercices militaires se sont déroulés en 2023. Un détachement de l'armée de l'Air française a participé à l'exercice interallié *Iniochos 2023* sur la base aérienne d'Andravida dans le Péloponnèse, du 24 avril au 5 mai. L'objectif est de renforcer les capacités dans le domaine de l'interopérabilité. Ce sont 2 avions *Rafale* de la 30^e escadre de chasse provenant de la base aérienne projetée au Levant (BAP) avec des détachements Espagnols, Italiens, Slovènes, Chypriotes, Indiens et Américains.

Des détachements de l'armée de Terre provenant de la mission « Aigle » composée d'une unité provenant du 35^e RI avec des *VBCI*, de la 7^e brigade blindée avec des chars lourds *Leclerc* et le 511^e régiment du Train, sont envoyés participer aux côtés des troupes hellènes et américaines dans le nord de la Grèce à l'exercice *Olympic Cooperation (Olyco)* du 19 au 28 novembre 2023. Cet exercice a permis une coopération aussi bien dans le domaine tactique qu'opérationnel ce qui permet de renforcer l'interopérabilité des forces armées grecques et françaises et de montrer la solidarité stratégique de la France vis-à-vis de la Grèce et de l'OTAN. Les forces françaises ont transféré 200 véhicules et 60 blindés de la Roumanie (mission Aigle) au Nord de la Grèce. C'est l'opération *Notos* organisée par le Commandement Terre Europe, le nouvel état-major opératif pour les opérations aéroterrestres en Europe⁶⁷.

⁶⁶ *JORF*, décret N° 2022-180 du 14 février 2022 portant publication de « l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République Hellénique pour l'établissement d'un partenariat stratégique de coopération en matière de défense et de sécurité signé à Paris le 28 septembre 2021 », *JORF* N° 0039 du 16 février 2022, 6 p.

⁶⁷ Ministère des Armées, Armée de Terre, « Entraînement interallié en Grèce », le 25 novembre 2023. Voir <https://www.defense.gouv.fr/terre/actualites/entrainement-interallie-grece>.

V.1.2. Avec la Grande-Bretagne

Treize ans après la signature des accords de Lancaster House à Londres le 2 novembre 2010 qui comportent deux traités, le premier sur la coopération militaire en matière de nucléaire et le second sur la coopération de défense et de sécurité⁶⁸.

Le 36^e sommet bilatéral entre la France et la Grande-Bretagne se déroule le 10 mars 2023 entre le président Macron et le Premier ministre britannique Rishi Sunak. La déclaration conjointe du 36^e sommet franco-britannique⁶⁹ précise que :

Les deux pays réaffirment leur attachement aux traités de Lancaster House et à la déclaration conjointe de 1995 sur leur coopération nucléaire (déclaration de Chequers), et ils s'engagent à continuer d'approfondir leur partenariat de défense et de sécurité qui constitue la pierre angulaire de leur relation bilatérale et un élément central de la sécurité européenne et mondiale.

Concernant la guerre en Ukraine « La France et le Royaume-Uni sont déterminés à répondre ensemble à cette menace aussi longtemps que nécessaire pour faire échouer l'agression russe ». Dans le domaine militaire, il est prévu qu'« ils accroîtront leur coopération, notamment concernant la fourniture d'équipement, en particulier de munitions, et la formation militaire des soldats ukrainiens, y compris en coordonnant leurs efforts avec les activités de formation menées dans le cadre de la mission d'assistance militaire de l'Union européenne (UE) ».

Dans le domaine de la défense et de la sécurité « ils ont l'ambition, au cours de la prochaine décennie, de parvenir à une intégration plus poussée des forces armées françaises et britanniques en rendant possible les relèves fluides en cours » et ils s'engagent « à faire progresser leurs activités pour garantir l'interopérabilité de l'armement et des plateformes en Europe et au sein de l'OTAN ».

Dans le domaine nucléaire les deux pays « continueront de développer leur commission mixte sur le nucléaire comme la principale instance de discussions stratégiques bilatérales et d'élaboration de positions communes chaque fois que cela est possible en matière de politique de dissuasion nucléaire, de non-prolifération, de maîtrise des armements et de désarmement ».

Dans le domaine de l'armement, les deux pays font progresser des projets de développements communs sur des futurs systèmes d'armes complexes (voir ci-après VI.2).

Les deux pays s'engagent à développer leur coopération « opérationnelle » pour accroître leur interopérabilité et « favoriser une intégration accrue des forces, notamment en exploitant tout le potentiel de la Force expéditionnaire conjointe franco-britannique ». Les deux pays vont coordonner le déploiement de leurs porte-avions « pour assurer une présence européenne complémentaire et plus durable dans des régions d'intérêt commun ».

La France et la Grande-Bretagne vont renforcer leur posture de défense au sein de l'OTAN et prônent une coordination accrue entre l'Union européenne et l'OTAN.

V.1.3. Avec l'Italie

Le Traité du Quirinal signé le 26 novembre 2021 est entrée en vigueur le 1^{er} février 2023⁷⁰. L'année 2023 marque la mise en œuvre du Traité⁷¹. Ainsi le 30 juin 2023 une feuille de route capacitaire dans le secteur de l'armement est signée.

⁶⁸ Ministère des Affaires étrangères, « Traité de coopération en matière de défense et de sécurité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », Londres, le 2 novembre 2010, 11 p.

⁶⁹ Élysée, Déclaration conjointe - 36^e sommet franco-britannique, Paris, le 10 mars 2023.

Des entraînements conjoints entre les armées de Terre des deux pays, notamment dans le domaine du combat en montagne, ont eu lieu et l'armée italienne a été présente à titre d'observateur lors de l'exercice français Orion au printemps 2023. Un plan annuel de coopération a été signé entre les deux états-majors.

Des exercices et entraînements communs conjoints ont été menés en 2023 dans le domaine naval comme *Eunomia* avec Chypre et la Grèce en Méditerranée orientale, mais aussi dans le golfe de Guinée et l'Océan indien pour les missions *Agenor* et *Atlanta*.

Une coopération dans le domaine des porte-avions a été mise en place permettant des intégrations réciproques de moyens d'escorte (Frégates et avions) aux groupes formés autour des Porte-avions Charles de Gaulle et Cavour. Dans le domaine des forces amphibies, la coopération s'est aussi développée.

Il en est de même dans le domaine aérien à travers des exercices bilatéraux ou multilatéraux dans le cadre de l'OTAN (*Tiger Meet* en 2023).

La coopération dans le domaine de l'armement se développe dans le domaine naval avec les Frégates *FREMM* et des unités logistiques *Vulcain*, le domaine spatial avec l'association de Thalès et Leonardo et des missiles au sein de la société MBDA avec le développement des missiles sol-air *Aster*.

Un accord de coopération sur la recherche et technologie et l'innovation de défense a été signé en juin 2023 et un comité bilatéral « armement » entre les directeurs nationaux de l'armement (DGA/DNA) est chargé d'assurer le suivi des relations.

V.I.4. Avec l'Espagne

Le 19 janvier 2023, le président Emmanuel Macron a signé avec le président du gouvernement espagnol, Pedro Sanchez, le traité dit de Barcelone, « Traité d'amitié et de coopération entre la République française et le Royaume d'Espagne »⁷² dont le Titre III est consacré à la politique étrangère, de sécurité et de défense avec les articles 6 à 12 (pp. 6-8).

Les deux pays reconnaissent « l'importance stratégique de la Méditerranée, de l'Afrique et de l'Indopacifique » ainsi que des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Ils favorisent des initiatives conjointes bilatérales, ainsi que dans le cadre de l'Équipe Europe (article 7).

Les deux pays œuvrent au développement « d'une défense européenne plus forte, au service de l'autonomie stratégique de l'Union européenne » (article 9) et réaffirment les liens de coopération entre l'Union européenne et l'OTAN.

Un Conseil franco-espagnol de défense réunissant les ministres des affaires étrangères et de défense se réunit tous les ans et se consultent régulièrement pour élaborer des positions communes et renforcer leur coopération (article 10).

L'article 11 prévoit la mise en place de coopérations opérationnelles, industrielles et capacitaires pour renforcer l'interopérabilité de leurs forces armées. Dans le domaine industriel, les objectifs consistent à renforcer la compétitivité de leurs systèmes industriels respectifs et à « contribuer au développement et au renforcement de la base industrielle et technologique de défense européenne ».

Enfin, l'article 12 prévoit le renforcement des échanges de personnel militaire dans le domaine de la formation et de l'entraînement.

⁷⁰ Il a été ratifié en Italie le 25 mai 2022 par la Chambre des députés et le 5 juillet 2022 par le Sénat puis en France le 27 septembre 2022 par le Sénat et 31 octobre 2022 par l'Assemblée nationale.

⁷¹ Voir le dossier de presse de l'Ambassade de France en Italie, « Le traité du Quirinal. 26 novembre 2023. Anniversaire de deux ans de la signature. 2023 : Année de l'entrée en vigueur ». Concernant la politique de défense, voir pp. 9-12.

⁷² Ministère des Affaires étrangères, « Traité d'amitié et de coopération entre la République française et le Royaume d'Espagne », Barcelone, le 19 janvier 2023, 22 p.

V.2. La coopération européenne dans le domaine de l'industrie d'armement et la BITD européenne

V.2.1. La coopération européenne dans le domaine de l'armement

Les programmes développés dans le cadre de la coopération européenne doivent permettre de partager les coûts de développements, d'assurer une meilleure interopérabilité entre les armées européennes et de renforcer une industrie européenne de défense.

L'Union européenne a mis en place un Fonds européen de défense (Fedef) chargé de financer des programmes d'armement. De son côté la direction générale de l'industrie de défense et de l'espace de la Commission européenne a sélectionné 61 projets de recherche et développement dans le domaine de la défense, projets qui vont bénéficier d'un soutien financier d'un montant de 1,2 milliard d'euros du Fonds européen de défense.

Les deux principales sélections du FED sont la société Sener Aerospacial qui a été préférée à MBDA pour le projet d'intercepteur de défense hypersonique européen (99,99 millions d'euros de développement) et la société Avio Aero préférée à Safran Aircraft Engines/MTU Aero Engines et ITP pour le développement de la motorisation de la future génération d'avion de combat européen pour une aide de 49 millions d'euros.

Ces choix ont été contestés. En effet MBDA a une taille critique mondiale dans le domaine des missiles tactiques et son chiffre d'affaires représente 40 fois celui de Sener Aerospace. Avio Aero qui est une filiale européenne à 100 % de General Electric (GE) a été préférée au groupement européen Safran/MTU/ITP qui représente six fois le poids de son concurrent. Le président d'Eurodéfense se demande comment « le choix du FED peut-il être de préférer financer des industriels impliqués dans le programme italo-britannique *Tempest* et maintenant italo-nippo-britannique GCAP, plutôt que ceux préparant le SCAF, avec en outre Avio aero filiale 100 % du premier motoriste mondial, l'américain, General Electric ? »⁷³.

Jean Fournet, président d'Eurodéfense, ainsi que les membres du bureau dénoncent « cette initiative qui a pour effet de générer des dépendances extérieures portant préjudice à l'autonomie stratégique européenne et d'entraîner la fragmentation de la BITDeuropéenne pourtant largement consolidée jusqu'alors » et ils doutent « que Sener Aerospace n'ait pas la capacité de mener à bien cette phase de développement attribuée par le FED, voire de devoir recourir à l'aide de MBDA pour la mener à bien »⁷⁴.

Nicolas Ravaille de l'Institut francophone de stratégies européennes répond au collectif d'Eurodéfense en affirmant que « la Commission a le droit pour elle de choisir les procédures de mise en œuvre des fonds européens. Les États ne lui ayant pas délégué leur compétence en matière de défense, la base légale du règlement FED est donc à trouver dans l'article 173 TFUE ». Il ajoute que « les notions de préférence européenne et d'autonomie stratégique n'ont pas de consistance juridique. Il s'agit d'une interprétation française isolée, issue d'un biais cognitif et de slogans politiques que l'on veut mobilisateurs mais qui ne sont pas inscrits dans la simple réalité juridique européenne »⁷⁵.

⁷³ J. Fournet, président d'EuroDéfense et le bureau, « Fonds européen de défense : ne surtout pas perdre la Boussole ! », *La Tribune* du 2 février 2023.

⁷⁴ J. Fournet, président d'EuroDéfense et le bureau, « Fonds européen de défense : ne surtout pas perdre la Boussole ! », *La Tribune* du 2 février 2023.

⁷⁵ N. Ravaille, « Europe de la défense : la Commission européenne droit dans ses bottes », *La Tribune* du 9 février 2023.

Après le missile MBDA, c'est au tour de la société Safran de déposer un recours en annulation auprès de la Commission européenne concernant son choix pour le projet Neumann dans le cadre du FED⁷⁶.

Il y a aussi le projet du futur cargo tactique médian (FMTC) pour doter l'Europe d'une capacité de transport aérien. Cet avion de transport devrait remplacer les avions *Casa, C-130* à l'horizon 2035. Il permettrait d'entrer en synergie avec l'avion A400 M en service. Enfin le projet d'hélicoptère du futur (ENGRT) permettrait d'eupéaniser les spécifications du projet OTAN d'hélicoptère du futur (NGRC).

V.2.2. La BITD européenne et les réglementations européennes sur l'industrie d'armement

Les critères d'ESG (Environnement, Social et Gouvernance) mis en place par la Commission européenne excluent l'industrie d'armement. Il en est de même du règlement REACH entré en vigueur en 2007 qui exige des industriels, d'enregistrer toutes les substances chimiques qu'ils produisent ou utilisent. Celles jugées dangereuses sont prohibées et ce règlement s'applique aux industries d'armement. Ce processus d'autorisation/restriction prévu par le règlement REACH risque d'impacter « l'activité de fabrication des initiateurs qui sont la base de toutes les chaînes pyrotechniques permettant le fonctionnement de la munition ». Des substances cruciales pour la production de munitions pourraient connaître un sort identique. C'est la raison pour laquelle les industriels « ont suggéré le recours à des exemptions "défense" qui, soumises à autorisation du ministère de la Transition écologique » afin d'alléger ces contraintes. Le règlement REACH coûte cher non seulement aux industriels mais aussi aux armées. L'exemple de la remotorisation des missiles surface-air *Aster* et le missile *Exocet* antinavire selon les normes de la réglementation européenne « a coûté 480 millions d'euros à la marine nationale »⁷⁷.

La réglementation européenne n'incite pas non plus les banques à financer les PME et les *Start up* de l'industrie de défense par peur des ONG qui peuvent entacher leur réputation par des campagnes de dénonciation et perdre des clients. Le député Christophe Plassard dénonce dans son rapport d'information la peur des sanctions extraterritoriales américaines qui explique aussi cette frilosité des banques, qui ont « tendance à sur-interpréter les règles de conformité... et demeure un obstacle majeur à l'innovation et à la transformation des PME en ETI » du secteur⁷⁸.

VI. Les coopérations dans le domaine de l'industrie d'armement

La France a multiplié les coopérations bilatérales voir multilatérales avec des pays européens pour développer des programmes d'armement de haute technologie, souvent coûteux. Un des piliers de ces coopérations est la coopération franco-allemande mais celle-ci se heurte à des difficultés qui ne sont toujours pas résolues en 2023.

⁷⁶ M. Cabirol, « Fonds européens de défense : après MBDA, Safran a déposé à son tour un recours », *La Tribune* du 1^{er} février 2023.

⁷⁷ L. Lagneau, « Économie de guerre : Le règlement européen REACH risque d'entraver la montée en puissance des stocks de munitions », *OPEX360*, le 18 février 2023.

⁷⁸ M. Cabirol, « Livret A à la rescousse de l'industrie de défense : bis repetita des députés », *La Tribune* du 26 octobre 2023.

VI.1. La coopération franco-allemande

Les projets ambitieux dans le domaine de la défense adoptés par Angela Merkel et Emmanuel Macron, lors du conseil ministériel franco-allemand de juillet 2017, n'ont pas été à la hauteur des ambitions. L'Allemagne a décidé d'abandonner plusieurs programmes communs lancés par les deux pays. C'est le cas du missile tactique air-sol en 2018, du système aérien de patrouille maritime en 2021, de la modernisation de l'hélicoptère *Tigre* en 2022. Puis elle a annoncé, le 17 novembre 2023, l'achat de trois avions de patrouille maritime *P-8A Poseidon* de Boeing afin de remplacer les *P-3C Orion* pour une somme de 1 milliard d'euros.

Deux projets majeurs de coopération avec l'Allemagne ne progressent que très lentement en 2023 à cause de nombreuses difficultés rencontrés entre les industriels. Il s'agit du Système de combat aérien du futur (SCAF) et du Système principal de combat terrestre (SPCT) ou Main Ground Combat System (MGCS).

Si le projet SCAF a réussi à passer, après de longues négociations entre les industriels, à la phase suivante, la phase 1B du programme, ce n'est pas le cas du projet MGCS/SPCT qui n'a pas dépassé la phase d'étude d'architecture (SADS Part 1).

C'est pour ces raisons que le député Alexis Jolly, rapporteur de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2024, exprime son inquiétude concernant les programmes d'armements communs avec l'Allemagne que ce soit le char de combat MGCS et le système de combat (aérien du futur (SCAF)).

La France ne doit ni perdre sa souveraineté, ni prendre un retard conséquent dans la course aux programmes du futur, au profit d'un partenaire qui ne partage pas les mêmes intérêts pour son industrie de défense⁷⁹.

Le député Mounir Belhamiti, rapporteur sur les crédits d'équipement des forces s'inquiète de l'avenir du projet du char du futur (SPCT/ ou MGCS). Il estime que :

S'il est de notre intérêt et de notre responsabilité de favoriser le développement d'un tel programme dès lors qu'il répond aux besoins opérationnels de nos armées, il est également de notre devoir d'anticiper toutes les issues et de préparer les alternatives, afin d'être prêts pour le jalon décisionnel 2025⁸⁰.

VI.1.1. Le programme du Système de Combat Aérien du Futur (SCAF)

Le projet SCAF entre dans sa phase 1B depuis le 20 mars 2023, qui doit permettre d'aboutir à la conception d'un démonstrateur. La première ébauche du système prévoit deux concepts de l'avion de chasse du futur (NGF) et deux concepts pour les drones accompagnateurs (Wingman). La phase 1B doit permettre de choisir une seule architecture pour le système. Il restera à s'assurer « que le développement soit soutenable financièrement par les États qui ont vocation à l'acquérir » (rapport Mounir, p. 49).

Le président E. Macron confirme le 19 juin 2023 l'entrée de la Belgique dans le programme SCAF qui avait été déjà élargi à l'Espagne. Ce sont donc quatre pays qui participent désormais au projet SCAF. « C'est une évolution majeure et cet élargissement permettra encore d'ancrer davantage en Europe ce projet au cœur de la défense aérienne de demain » a déclaré Emmanuel Macron. Le président de la société Dassault Aviation, Eric Trappier, avait pourtant expliqué devant la commission des affaires étrangères et de la défense du

⁷⁹ Assemblée nationale, Avis N° 1715 déposé le 11 octobre 2023 présenté au nom de la commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2024 par M. Alexis Jolly, Tome IV Défense, p. 18.

⁸⁰ Assemblée nationale, Avis N° 1808 déposé le 26 octobre 2023 au nom de la commission de la défense nationale sur le projet de loi de finances pour 2024 par M. Mounir Belhamiti, Tome VII Défense Équipement des forces - dissuasion, p. 10.

Sénat le 24 mai 2023, son opposition à l'entrée de la Belgique car cela va entraîner de nouvelles négociations pour le partage du programme. Il a averti des conséquences si on prenait cette décision :

Si on veut élargir la coopération, les discussions seront plus longues. Je rappelle que nous, Français, nous ne représentons plus qu'un tiers de ce projet. Je crains qu'aller plus loin ne se traduise par une perte de compétences utiles⁸¹.

Il trouve curieux d'associer la Belgique au programme Scaf alors qu'elle a choisi d'acheter des avions américain *F-35* en 2018 et rejeté l'*Eurofighter* et le *Rafale* et il « suggère de créer un club *F-35* au sein du projet SCAF pour développer les futurs avions européens ». Le président Guillaume Faury d'Airbus est plus prudent. Il estime que l'arrivée de ce nouveau partenaire prouve au contraire « l'attractivité de ce programme ». Il n'en démontre pas moins les difficultés pour intégrer l'Espagne, qui ont nécessité des négociations pendant toute l'année 2022 et « les trois partenaires ont fini par se mettre d'accord pour lancer la phase 1B. Il faut exécuter cette phase telle qu'elle est aujourd'hui. Il ne faut pas y toucher » et d'ajouter : « Quand on lancera véritablement le programme, il sera temps de voir le niveau d'ambitions qu'on se donne »⁸².

Un programme concurrent du SCAF ?

Le projet rival du SCAF est le projet Global Combat Air Programme (GCAP) mené en coopération par la Grande-Bretagne, l'entreprise assurant la maîtrise d'œuvre étant BAE systems et les deux autres partenaires sont l'Italie (Leonardo pour l'électronique de défense) et le Japon (Mitsubishi Heavy). Les trois pays ont signé un accord international le jeudi 14 décembre 2023 portant sur « le lancement d'un programme commun de développement d'un avion de combat de nouvelle génération, pièce maîtresse de systèmes interconnectés, formé de drones, satellites, cyber sécurité, armements et cloud de combat »⁸³. L'Arabie saoudite a montré son intérêt pour participer à ce projet et négocie l'achat de 48 avions *Eurofighter*. Mais l'affaire n'est pas conclue à cause du veto allemand. Le Chancelier O. Scholtz accepterait de donner son accord pour l'exportation de ces 48 avions, à condition de donner à l'Allemagne la possibilité de rejoindre le projet GCAP, ce qui serait, nous dit Laurent Lagneau, un « coup de Trafalgar » pour le SCAF. Le Chancelier « ne verrait pas l'intérêt d'une concurrence entre le SCAF et le GCAP » car il « considérerait le SCAF comme un "éléphant blanc", susceptible de devenir un gouffre financier. Et, *a priori*, il remettrait même en cause les principes convenus pour mener à bien ce programme »⁸⁴. À noter que tous les pays impliqués dans le projet GCAP sont tous dotés de chasseurs-bombardiers *F-35* ce permettrait de favoriser l'interopérabilité entre les deux systèmes.

Enfin les États-Unis développent depuis 2015 leur propre programme : Next Generation Air Dominance (NGAD). « Une course technologique mondiale est engagée »⁸⁵.

VI.1.2. Le programme MGCS (ou SCTP)

Le programme du char du futur (Système principal de combat terrestre) n'a guère progressé au cours de l'année 2023. C'est la raison pour laquelle l'année 2024 sera une année

⁸¹ M. Cabirol, « Si, si la Belgique va bien rejoindre le programme européen S CAF », *La Tribune* du 20 juin 2023.

⁸² M. Cabirol, *op. cit.*

⁸³ V. Guillermand, « Avion de combat : Londres, Rome et Tokyo scellent leur alliance », *Le Figaro* du 15 décembre 2023, p. 27.

⁸⁴ L. Lagneau, « Un coup de Trafalgar se prépare-t-il contre le système de combat aérien du future ? », *OPEX360*, le 2 novembre 2023.

⁸⁵ V. Guillermand, *op. cit.*

décisive pour l'avenir du système principal de combat terrestre affirme le rapporteur pour avis sur la LFI 2024, le député Mounir Belhamiti, car « une décision sur la poursuite ou non de ce programme devra nécessairement être prise en 2025 »⁸⁶.

En effet le projet du MGCS n'a pas dépassé la phase d'étude d'architecture dite SADS Part 1 notifiée en 2020. Ce retard est provoqué par l'absence d'un accord sur les choix technologiques et surtout sur le partage des tâches entre les industriels impliqués dans le projet, à savoir le français Nexter et l'allemand Krauss-Mafei Wegmann (KMW). Ces deux entreprises se sont associées en créant une co-entreprise KNDS. C'est l'arrivée d'un troisième acteur, la société Rheinmetall, qui a bousculé la donne. Les industriels allemands estiment qu'ils possèdent à eux deux les compétences nécessaires pour réaliser seuls le char du futur. Enfin, Rheinmetall propose en 2023 un nouveau char qu'il vient de concevoir, le *KF-51 Panther*, pour répondre aux besoins de la guerre en Ukraine qui concurrence indirectement le projet MGCS.

Le ministre des Armées, M. Lecornu, rencontre son homologue allemand, Boris Pistorius, le 10 juillet 2023 à Berlin. Le ministre allemand a déclaré que « malgré toutes les rumeurs, nous voulons ce projet commun » et de réaffirmer « que le MGCS devrait être opérationnel en 2035 au plus tôt »⁸⁷. Le ministre des Armées français, Sébastien Lecornu, a affirmé qu'il n'y aura « Ni un nouveau *Leclerc*, ni un nouveau *Léopard*, le MGCS opère un saut technologique majeur qui sera en service jusqu'en 2070 ». Les deux ministres ont décidé de se revoir avant la fin de l'année pour faire le point sur la fiche d'expression des besoins (High Level Command Operations Requirement Document) que les états-majors français et allemand doivent proposer afin d'harmoniser leurs attentes concernant ce projet. Laurent Lagneau estime que « Six ans après le lancement de ce projet, il est étonnant que l'on en soit encore là... ».

Pour compliquer un peu plus les choses, la France souhaite faire entrer les Italiens dans le projet. Cette entrée dans le programme MGCS permettrait aux Italiens de remplacer les chars *Ariete* fabriqués par OTO Melara et Iveco à l'horizon de 2040. L'Italien voudrait acquérir 125 chars *Léopard 2A8* auprès de KNDS et Rheinmetall (soit 20 à 30 % du programme *Léopard*) en attendant l'arrivée du char du futur. Michel Cabirol nous explique que cela permettrait à l'Italie de « rentrer dans un programme d'armement majeur en Europe en devenant un partenaire à part entière à l'image du programme *Tempest*, projet rival du SCAF » et pour la France « l'arrivée de l'Italie dans MGCS permettrait de rééquilibrer le rapport de force au sein d'un programme bloqué par l'activisme de Rheinmetall qui cherche à réduire la participation de KNDS, dont celle de la France »⁸⁸.

Comment surmonter « un océan de méfiance entre les deux partenaires » se demande Laurent Lagneau. La solution est d'autant plus urgente que « le besoin de l'armée de Terre française est de disposer des premiers chars dès 2035, ce qui n'est pas le cas de l'Allemagne ».

Des parlementaires français avaient suggéré lors des débats lors de la LPM une solution intermédiaire pour faire le lien entre le char *Leclerc* actuellement en service et l'arrivée du char franco-allemand de nouvelle génération. Le ministre des Armées Sébastien Lecornu s'y était opposé.

Or le 6 septembre 2023 le quotidien économique allemand *Handelsblatt* révèle que « l'Allemagne venait de s'associer avec l'Italie, l'Espagne et la Suède pour développer un nouveau char de combat, décrit comme devant être le successeur du *Léopard 2* ». Les pays

⁸⁶ Avis N° 1808, Tome VII : Défense Équipement des forces - dissuasion, *op. cit.*, pp. 10-50.

⁸⁷ L. Lagneau, « Les états-majors français et allemands vont devoir harmoniser leurs attentes sur le futur char de combat », *OPEX360*, 10 juillet 2023.

⁸⁸ M. Cabirol, « Programme MGCS (char du futur) : La proposition française de la dernière chance ? », *La Tribune* du 24 août 2023.

associés au projet ont demandé un financement de plusieurs centaines de millions d'euros au Fonds européen de défense (FEDef) pour financer le développement de ce nouveau char⁸⁹.

Michel Cabirol explique que le projet Future Main Battle Tank (FMBT) financé par la Commission européenne à hauteur de 20 millions d'euros par le FED « ne met pas en danger le programme MGCS. Le projet FMBT, qui va courir sur deux ans, doit servir à développer des briques technologiques au profit, entre autres, du MGCS et non pas à le remplacer. Du moins pour le moment »⁹⁰.

Face au retard pris par le programme MGCS, la France va devoir trouver un plan B pour prolonger la durée de vie des chars *Leclerc* jusqu'en 2040/2045. Une position intermédiaire consisterait à doter le projet E-MBT (Enhanced main battle Tank) d'une tourelle pouvant accueillir le canon Ascalon de 140 mm et d'une capacité à mettre en œuvre des drones. L'acquisition de 80 exemplaires par la France serait vue comme un geste de bonne volonté vis-à-vis des Allemands, en contrepartie d'un engagement un peu plus affirmé dans le programme MGCS... d'autant qu'un tel projet fournirait de la charge de travail à Nexter »⁹¹.

De son côté le ministre de la Défense italien Guido Crosetto exerce des pressions pour entrer dans le programme franco-allemand MGCS mais l'Allemagne refuse car les italiens réclament un tiers du programme. En compensation, les Italiens proposent d'acheter des chars *Léopard AX* pour permettre l'élargissement du partenariat au programme de développement du futur char de combat européen. Le gouvernement italien souhaite constituer une entreprise issue des activités de Leonardo et d'Iveco Defence Vehicle sur le modèle de KNDS.

On constate que l'année 2023 se termine sans qu'une décision ait été prise.

VI.2. La coopération franco-britannique

Lors du 36^e sommet franco-britannique, la déclaration commune adoptée précise la coopération dans le domaine industriel. Il s'agit du programme relatif au futur missile anti-navire et du futur missile de croisière (FMAN/FMC). Enfin ils « travailleront de concert pour garantir l'interopérabilité de leur système de combat aérien du futur respectifs, notamment en matière de communication et de système d'armement ». Il est prévu de développer « les armes à énergie dirigée ainsi que les possibilités qu'offrirait un futur programme commun relatif aux capacités de frappe de précision en profondeur ».

Le programme franco-britannique du futur missile anti-navire (FMAN) et du futur missile de croisière (FMC) sous la direction de MBDA, lancé en mars 2017, s'inscrit dans le cadre du programme franco-britannique décidé par les accords de Lancaster House. Il est destiné à remplacer les missiles *Storm Shadow* de la Royal Air force et les missiles anti-navires *Harpoon* de Boeing de la Royal Navy. Concernant la France, ce programme remplacera les missiles *Scalp* de l'armée de l'Air française et les missiles *Exocet* de la marine nationale. Les deux pays se sont engagés en mars 2023 à présenter une future capacité de croisière d'ici à 2023⁹². L'Italie a rejoint le programme en juin 2023 (voir ci-après VI.3).

⁸⁹ L. Lagneau, « Berlin porte un coup sans doute fatal au projet de char franco-allemand de nouvelle génération », *OPEX360*, le 7 septembre 2023.

⁹⁰ Voir aussi de M. Cabirol, « MGCS : une tempête dans un verre d'eau ? », *La Tribune* du 8 septembre 2023.

⁹¹ L. Lagneau, « Une étude recommande d'acquérir de chars -MBT auprès de KNDS pour alléger la charge sur les *Leclerc* », *OPEX360*, le 8 octobre 2023.

⁹² M. Cabirol, « L'Italie rejoint le programme de missiles franco-britanniques FMAN/FMC », *La Tribune* du 20 juin 2023.

Le missilier MBDA a décroché un contrat à la fin de l'année 2022 mais compté en 2023 d'achat de missiles de la famille *Aster* pour 2 milliards d'euros environ par la France et l'Italie.

Le 28 avril 2023, MBDA signe un contrat de défense sol-air avec la Pologne pour la fourniture de missiles de courte portée *CAMM* (25 kms). MBDA fournira des *Launchers* pour la mise à niveau des 22 batteries aériennes qui consistera à combiner les missiles à guidage radar à courte portée *CAMM* avec des canons automatiques et des missiles à guidage infra-rouge à très courte portée et guidé par des radars polonais du système *PILICA+*. L'ensemble du contrat s'élève à 2,27 milliards d'euros⁹³.

Une lettre d'intention a été signées par cinq pays (la Belgique, Chypre, l'Estonie, la Hongrie et la France) pour une commande de 1000 missiles sol-air très courte portée *Mistral*. C'est une des conséquences de la guerre en Ukraine qui a décidé ces pays à se doter du missile *Mistral* d'une portée de 6 kilomètres.

Cette décision se heurte au projet allemand qui consiste à se doter du système antimissile israélien, de type *Arrow 3* (radars, lanceurs, missiles guidés). Le coût est évalué à 4 milliards d'euros alors que la France mise sur un système européen de défense sol-air de moyenne portée *SAMP/T* développé avec l'Italie⁹⁴.

VI.3. La coopération franco-italienne

La France et l'Italie ont signé un contrat estimé à 2 milliards d'euros pour acquérir 700 missiles sol-air de la famille *ASTER* auprès du missilier MBDA. Le programme est développé en coopération entre le Royaume-Uni, la France et l'Italie dans le cadre de l'Organisation Conjointe en matière d'armement (OCCar). Le Groupement d'intérêt économique (GIE) franco italien Eurosam, créé en 1989 comprend trois participants, à savoir MBDA France et MBDA Italie (67 %) et Thalès (33 %). C'est en quelque sorte une réponse à l'Allemagne qui à l'intention d'acheter sur étagère des missiles antibalistique aux israéliens (*Arrow 3*).

Cette commande, précise le ministère des Armées, « traduit également la volonté des deux pays de poursuivre cette coopération historique autour d'Aster dans un domaine stratégique et contribue au maintien de compétences industrielles dans un secteur clef pour la défense européenne »⁹⁵.

Rome a décidé de rejoindre le programme franco-britannique *FMAN/FMC* du futur missile antinavire (*FMAN*) et du missile de croisière (*FMC*). Une lettre d'intention a été signée le 20 juin 2023 par les autorités des trois pays (Grande-Bretagne, France et Italie)⁹⁶.

La France et l'Italie ont signé le 20 juin au salon du Bourget à Paris, un protocole d'accord pour la rénovation à mi vie de quatre frégates *Horizons* des marines française (frégates Forbin et Chevalier Paul) et italienne (frégates Andrea Doria et Caio Duilio). Le contrat d'étude de faisabilité de la modernisation de ces frégates *Horizons* datait de juin 2020. Le travail sera confié à la société Naviris détenue à 50/50 par Fincantieri et Naval Group et à Eurosam, un consortium formé par MBDA et Thales. Les deux frégates françaises seront rénovées à compter de 2028 et devraient être livrées à échéance de 2030. Le retard s'explique

⁹³ M. Cabirol, « Le missilier MBDA signe un nouveau méga-contrat (défense sol-air) », *La Tribune* du 29 avril 2023.

⁹⁴ M. Cabirol, « Défense aérienne : MBDA obtient une commande géante de 1 000 missiles Mistral de la part de cinq pays européens », *La Tribune* du 20 juin 2023.

⁹⁵ M. Cabirol, « MBDA engrange une méga-commande de missiles de défense antiaérienne Aster », *La Tribune* du 30 janvier 2023.

⁹⁶ M. Cabirol, « L'Italie rejoint le programme de missiles franco-britanniques *FMAN/FMC* », *La Tribune* du 20 juin 2023.

aussi par le fait que Thales voulait doter les FDA du nouveau radar *Sea Fire* à la place du radar italien Empar de la société Leonardo. Les italiens ont imposé leur radar de conduite de tir du système SAMP/T NG, car le coût du *Sea Fire* aurait été trop élevé pour seulement deux navires⁹⁷.

VII. Les exportations d'équipements militaires en 2023

Si les exportations d'armement ont été nettement inférieures en 2023, après une année record de 2022, on assiste à une hausse significative de l'aide à l'Ukraine dans le domaine des armements.

VII.1. Les exportations

Le ministre des Armées Sébastien Lecornu explique dans sa présentation du *Rapport au parlement 2024 sur les exportations d'armement de la France* remis tardivement au Parlement, qu'après une année exceptionnelle en 2022 avec 26,973 milliards⁹⁸, « les prises de commande qui s'élèvent à 8,2 milliards d'euros pour 2023, reposent notamment sur des *Rafale*, mais aussi sur des drones *Patroler*, des canons *Caesar* ou encore des corvettes »⁹⁹.

Le rapport remis au Parlement sur les exportations d'armement insiste sur la nécessité de ces exportations si l'on veut pérenniser notre Base industrielle et technologique de défense (BITD) et si l'on entend conserver notre autonomie stratégique. En effet ces exportations permettent « de maintenir la présence et le savoir-faire du personnel employé dans les bureaux d'études et dans les unités de production pendant ces intervalles, lissant les à-coups et surcoûts associés ».

Et de conclure que « l'exportation est indispensable à la pérennité d'une BITD apte à équiper nos forces et à contribuer au succès des opérations dans lesquelles la France est engagée. Elle constitue de ce fait un enjeu de sécurité et de souveraineté majeur pour notre pays »¹⁰⁰.

L'industrie d'armement représente aussi un enjeu économique et industriel majeur car elle représente 210 000 emplois directs et indirects, soit autant que l'industrie automobile. Elle est un pôle d'excellence et joue un rôle d'entraînement pour notre économie.

La politique de la France consiste aussi à « aider à construire une Europe plus forte » en construisant une BITD européenne « innovante, compétitive et résiliente, qui garantit la sécurité d'approvisionnement et les technologies de pointe ». Ainsi la France propose-t-elle 18 projets de développements et huit projets de recherche au Fonds européen de défense (FEDef) qui se déterminera en 2024 (rapport, p. 20).

Le détail des matériels livrés au cours de l'année 2023 par pays et par région est donné dans les annexes 9 et 11 du rapport¹⁰¹.

⁹⁷ M. Cabirol, « Armement : la France et l'Italie multiplient les coopérations », *La Tribune* du 30 juin 2023.

⁹⁸ Les commandes d'armement ont atteint un niveau historique en 2022 avec près de 27 milliards d'euros. In *Rapport au parlement 2023 sur les exportations d'armement de la France*, Ministère des Armées, Dicod, juillet 2023, p. 3.

⁹⁹ Ministère des Armées, DiCoD, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armements de la France, 2024*. Paris, juillet 2024, présentation du ministre, p. 3, et aussi l'annexe 5 : Détails des prises de commandes depuis 2014, p. 77.

¹⁰⁰ *Rapport au Parlement, op. cit.*, p. 17.

¹⁰¹ Annexe n° 9 : Détails des matériels livrés (LV) depuis 2014 par pays et répartitions régionales en millions d'euros courants, pp. 110-113 et annexe 11 §-1 : Les exportation (livraisons) d'armes classiques

Les dix principaux clients de la BITD françaises en 2023 sont l'Indonésie avec un contrat de 18 avions *Rafale* pour 2,6 milliards d'euros (soit 30 % du total du résultat) suivie de l'Arabie Saoudite pour 552 millions puis de l'Inde avec 488 millions. Lors de sa visite à Paris, le Premier ministre Indien Narendra Modia « a fait le forcing pour valider le 13 juillet » l'achat de 26 avions *Rafale Marine* et de trois sous-marins¹⁰². Cette commande ne sera pourtant pas comptabilisée pour l'année 2023 car le contrat définitif ne sera pas signé avant la fin de l'année. New Delhi devrait ainsi commander un total de 62 avions *Rafale* et sera le premier pays à avoir choisi les deux versions du *Rafale*, aérienne et navale.

Viennent ensuite l'Angola avec trois corvettes BR71 MKII pour 404 millions, l'Ukraine pour 363 millions suivis par Singapour (282,2 millions), les États-Unis (272 millions), les Émirats arabes unis (233,9 millions), la Grèce (211 millions) et l'Allemagne (197,6 millions). On constate qu'il n'y a que deux pays européens dans les dix principaux clients de la France, l'Ukraine étant un cas à part (voir ci-après VII.2 Les aides à l'Ukraine).

Dassault aviation a vendu de façon ferme 267 avions *Rafale* dont 24 d'occasion et a des précommandes de 36 avions *Rafale* par l'Indonésie, 26 *Rafale Marine* par l'Inde sans compter le projet d'achat de 42 appareils *Rafale* par la France, soit 30 appareils plus 12 appareils supplémentaires pour compenser les appareils vendus d'occasion à la Croatie par la France.

Le Pdg de Dassault Aviation, Eric Trappier, estime que le *Rafale* « a un créneau commercial inédit » car il « répond aux besoins des armées qui l'achètent ». En effet « la géopolitique est en faveur de la France parce que le pays qui ne veut acheter ni américain, ni russe, a la possibilité de choisir une offre française de grande valeur avec le positionnement français qui est toujours intéressant pour un certain nombre de pays qui ne veulent pas s'aligner »¹⁰³.

VII.2. Le soutien à l'Ukraine en équipements militaires

VII.2.1. Le débloqué de l'aide

Jusqu'au début de l'année 2023 les alliés limitent leur aide, car ils sont réticents à leur céder des armes « offensives » mais la situation bascule en janvier 2023.

Le président Emmanuel Macron annonce, à l'issue d'un entretien le 4 janvier 2023 avec le président ukrainien Volodymyr Zelenski, la livraison de chars de combat légers, *AMX-10 RC*¹⁰⁴.

Il faut préciser que ce char *AMX10 RC* est un char à roues conçu dans les années 70. Il est doté d'un canon de 105 mm et d'une mitrailleuse de 7,62. Il est entré en service en 1981 dans l'armée française qui en possède encore 247. C'est un blindé destiné à des missions de reconnaissance et d'appui à l'infanterie. Le président Macron n'a pas révélé le nombre de chars qui sont livrés à partir du 18 avril 2023 à l'Ukraine. Ces chars vont participer à l'offensive ukrainienne du 8 juin 2023 mais ils seront utilisés à contre-emploi comme des chars lourds. Placés en tête du dispositif d'attaque, ils subiront de lourdes pertes ; plusieurs sont capturés

p. 115 et §-3 : Exportations d'armes légères et de petit calibre (livraison) p. 116. Ministère des Armées, DiCoD, *Rapport au Parlement sur les exportations d'armements de la France, 2024*, Paris, juillet 2024, pp. 110-113.

¹⁰² M. Cabirol, « L'Inde va annoncer l'achat de 26 *Rafale Marine* et de trois sous-marins », *La Tribune* du 10 juillet 2023. Voir aussi « L'Inde choisit le *Rafale* pour équiper son premier porte-avions », *Le Figaro* des 15-16 juillet 2023, p. 27.

¹⁰³ M. Cabirol, « *Rafale* : les trois défis de Dassault Aviation pour la fin de l'année », *La Tribune* du 5 septembre 2023.

¹⁰⁴ Voir de L. Lagneau : « La France va livrer des chars *AMX-10RC* à l'armée ukrainienne », *OPEX360*, le 4 janvier 2023 et aussi d'A. Coutansais Pervinquier, « La France va livrer des chars de combat légers à l'Ukraine », *Le Figaro* du 4 janvier 2023 et de C. Pietralunga, « La France annonce l'envoi de chars légers *AMX10RC* à l'Ukraine », *Le Monde* du 5 janvier 2023.

par les Russes. Une deuxième livraison de 40 chars *AMX10 RC* aurait eu lieu en novembre 2023¹⁰⁵. Ensuite, ce seront les canons *Caesar* et des missiles anti-char, air sol et sol-air.

Si les alliés de l'OTAN ont refusé de donner une capacité de frappe en profondeur sur le territoire russe avec des missiles de moyenne ou de longue portée à l'Ukraine par crainte de déclencher une escalade incontrôlable avec la Russie, ils ont levé leurs réticences au début de l'année 2023 concernant la livraison de chars lourds, capables de lancer une offensive pour percer les lignes russes. Les Allemands et les États-Unis débloquent la situation en se déclarant favorables le 25 janvier 2023 à livrer ces chars lourds. Les pays membres de l'OTAN vont livrer 230 chars et 1 550 blindés à la fin avril 2023 ce qui permettra à l'Ukraine de lancer son offensive début juin¹⁰⁶.

Les députés Lionel Royer-Perreaut et Christophe Maegelen dans le cadre d'une mission flash sur le bilan de soutien militaire à l'Ukraine estiment que « notre pays a contribué à donner à l'Ukraine les moyens de tenir le choc face à l'armée russe et d'entamer la reconquête de son territoire »¹⁰⁷.

VII.2.2. Le bilan des équipements militaires livrés à l'Ukraine

Le ministère des Armées dresse un bilan des équipements militaires livrés à l'Ukraine sur la période allant du 24 février 2012 et le 31 décembre 2023¹⁰⁸.

L'armement lourd se compose de 6 canons *TRF1*, 30 canons *CAESAR*, 4 *LRU*, 10 mortiers de 120 mm. Concernant la défense anti-aérienne la France a fourni 2 systèmes *Crotales NG*, un radar *CM200*, 6 systèmes *Mistral*, un système *SAMP/T* avec des missiles *Aster*. Le nombre des missiles air-sol *SCALP* n'est pas communiqué. La France a livré aussi des véhicules blindés : 38 *AMX10 RC*¹⁰⁹, 250 *VAB* armées et sanitaires et 120 véhicules légers *TTP4*, 6 camions *GBC 180*. À cela s'ajoutent des équipements individuels, des jumelles de vision nocturne (445), 1002 lance-roquettes anti-char *AT4*, 3 systèmes *Milan* avec des missiles dont le nombre n'est pas communiqué, des armes de petit calibre dont 560 mitrailleuses 12,7 mm, 55 mitrailleuses de 7,62 mm, 1 000 fusils *Famas* et 20 fusils de précisions. Concernant les munitions 1 million de cartouches de petit calibre et 1,7 millions de cartouches de 12,7 mm ont été livrées ainsi que 9 000 obus de canons de 105 pour les chars *AMX10* et 30 000 obus pour les canons de 155 mm *Caesar* et *TRF1*.

À cela s'ajoutent la formation de 10 000 soldats ukrainiens en Pologne et en France par les armées françaises ainsi que le déploiement de forces terrestres en Roumanie et en Estonie, des déploiements aériens temporaires en Lituanie et une présence maritime en Baltique et en méditerranée (voir § VII : les interventions extérieures).

Des partenariats ont été mis en place avec l'industrie ukrainienne pour assurer la maintenance et la production de pièces détachées pour les armes livrées. C'est le cas de la société Nexter qui forme avec l'armée de terre française les opérateurs et la maintenance

¹⁰⁵ C. Poursain, « L'Ukraine a sacrifié ses premiers chars légers français AMX-10RC, mais a appris de ses erreurs », KORII, le 6 novembre 2023, <https://korii.slate.fr/et-caetera/ukraine-sacrifie-blindes-legers-francais-amx-10-rc-appris-erreurs-guerre-russie-vehicules-reconnaissance-livraison-armes>.

¹⁰⁶ « Ukraine : 230 chars et 1 550 blindés déjà livrés par les Occidentaux à Kiev », *La Tribune* du 27 avril 2023.

¹⁰⁷ Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, Rapport d'information N° 1840 présenté par les députés Lionel Royer-Perreaut et Christophe Naegelen, en conclusion des travaux d'une mission flash, créée le 8 mars 2023 sur le bilan du soutien militaire à l'Ukraine, enregistré le 8 novembre 2023, p. 7.

¹⁰⁸ Ministère des Armées : *ibid.*

¹⁰⁹ Le chiffre ne semble pas prendre en compte la seconde livraison de chars *AMX10-RC* qui aurait eu lieu en novembre 2023.

ukrainienne des canons *Caesar*. Elle fournit les pièces de rechange à des entreprises ukrainiennes qui assurent sur place le Maintien en Condition Opérationnelle (MCO).

VII.2.3. Le coût du soutien militaire de la France

Le montant du soutien militaire de la France s'élève à un montant de 3,2 milliards d'euros, qui se décompose de la façon suivante :

1) Cessions de matériels dont le montant est évalué en fonction du coût budgétaire de leur remplacement et qui s'élèvent à 1,7 milliards d'euros.

2) Des formations dispensées par les militaires français aux soldats ukrainiens, que ce soit en France ou dans le cadre de l'EUMAM Ukraine qui se montent à 300 millions d'euros.

3) Le fonds spécial de soutien à l'Ukraine créé le 13 octobre 2022 par un accord bilatéral, est doté par la LFI 2023 de 200 millions d'euros ce qui permet aux Ukrainiens d'acheter directement aux industriels français les équipements militaires nécessaires. Il complète parfois des cessions gratuites comme par exemple l'achat de pièces détachées pour les canons *Caesar* et de 11 000 obus de 155 mm.

4) La contribution de la France à la Facilité européenne de la Paix (FEP).

Cette « facilité » est un instrument hors budget européen mis en place en 2021, qui est abondé directement par les États membres (25 % par l'Allemagne, 18 % par la France, 13 % par l'Italie et 9 % par l'Espagne)¹¹⁰. Le montant initial de ce fonds est de 5,7 milliards et la France y contribue pour un milliard. Il est porté à 7,98 milliards (+2,3 milliards) fin décembre 2022 puis abondé de nouveau de 3,5 milliards en juin 2023 (voir ci-après VII.2.4).

Le coût brut des équipements militaires livrés par la France s'élève à 3,8 milliards d'euros qui se décompose en 2,615 milliards d'euros d'équipements livrés à l'Ukraine du 24 février 2022 au 31 décembre 2023, auxquels il faut ajouter 1,2 milliard donné dans le cadre de la Facilité Européenne pour la Paix (FEP) soit un total de 3,8 milliards d'euros¹¹¹, somme qui doit être diminuée des remboursements faits à la France par le FEP pour une somme évalués à 500 millions.

VII.2.4. Les cadres de l'UE et de l'OTAN dans l'aide à l'Ukraine

En France, la Task Force Ukraine (TFU) a pour mission de proposer au ministre des Armées une stratégie de soutien global à l'Ukraine et d'en piloter la mise en œuvre, en lien avec les organismes européens et de l'OTAN.

La Facilité européenne de la Paix (FEP), créée en 2021, permet à l'UE de financer l'acquisition par des États tiers de matériels militaires pour renforcer leurs capacités de défense. Les remboursements des achats d'armements sont instruits par une chambre de compensation (*Clearing House Cell*) créée le 26 février 2022 au sein de l'état-major de l'Union européenne, qui assure une coordination du soutien militaire des États membres à l'Ukraine et sa mise en œuvre (p. 14).

L'UE a mis en place l'EUNAM Ukraine, mission de formation de l'armée ukrainienne, opérationnelle en février 2023 qui fournit un entraînement individuel et collectif à la préparation du combat. Les centres de formations sont situés en Pologne et en Allemagne. L'objectif est de former 40 000 soldats ukrainiens en 2023. Les formations assurées par la France se font désormais dans le cadre de EUNAM. Au 2 novembre 2023, la France a formé 7 154 militaires ukrainiens depuis le déclenchement de la guerre dont 2 795 en Pologne (p. 23).

¹¹⁰ N. Ravailhe, « Facilité européenne de paix : Prends l'oseille et dis adieu à la souveraineté de la défense européenne » (1/2), *La Tribune* du 20 mars 2023.

¹¹¹ Ministère des Armées, « Liste des équipements livrés à l'Ukraine » du 24 février 2022 au 31 décembre 2023, 2 p.

Des critiques sur le fonctionnement du FEP ont été portées essentiellement sur son aide à l'Ukraine. Les aides au Mozambique (novembre 2021), à la Géorgie, la Moldavie, la République du Mali (décembre 2021), à l'Union africaine en avril 2022, et à la Macédoine du Nord en mars 2023 n'ont posé aucune difficulté.

L'aide à l'Ukraine a été l'opportunité pour certains pays, comme l'Estonie et la Pologne, « de solder du matériel de l'époque soviétique en achetant sur étagère du matériel issu des industries de défense non européennes grâce au mécanisme de remboursement prévu pour les États livrant du matériel à Kiev »¹¹².

Les critiques de Nicolas Ravaille sont plus virulentes car il estime que la « Facilité européenne pour la paix » fonctionne d'une façon très « Orwellienne » avec une contribution volontaire des États. Il note à ce sujet que les quatre principaux contributeurs : Allemagne, France, Italie et Espagne financent les 2/3 de la FEP qui « fonctionne comme une caisse de bienfaisance associative : tout est possible tant que l'on trouve des contributeurs volontaires ». Il donne l'exemple de l'achat des obus pour l'Ukraine qui va coûter à la France 360 millions d'euros. Au total la FEP « va coûter à la France au moins deux milliards d'euros en deux ans ! ». Les conséquences budgétaires vont être importantes pour la France et c'est le budget des armées qui « pourrait financer 90 % de la contribution française à la FEP ».

Il est surprenant que l'Allemagne et la France aient accepté un tel mécanisme ». Il explique que l'on se trouve face à un mécanisme qui échappe à tout contrôle et qui en plus ne profite en rien à notre industrie. Dans sa conclusion il affirme que « Bien entendu, la France n'est pas obligée de participer à la FEP. Elle peut en sortir ou négocier des aménagements... Mais malheureusement, le sujet semble tabou » et les Français devraient « apprendre à défendre nos intérêts dans et via l'UE »¹¹³.

Au sein de l'OTAN il a été créé « le groupe d'assistance pour la sécurité de l'Ukraine » ou *Security Assistance Group for Ukraine* (SAGU) en novembre 2022 par les États-Unis. Il a pour mission de coordonner l'approvisionnement de l'Ukraine en armes et munitions ainsi que l'entraînement de ses forces armées. Pour la France, c'est le chef de la TFU qui participe à ces réunions. L'OTAN aide l'Ukraine avec du matériel non-létal tandis que l'Union européenne n'a pas hésité à envoyer des armes et des munitions.

Les députés rapporteurs de la mission flash sur les ventes d'armes à l'Ukraine expliquent que « cette position de retrait de l'OTAN en matière d'aide militaire à l'Ukraine s'est encore confirmée lors du sommet de Vilnius les 11 et 12 juillet 2023 ». Ils affirment que « le soutien militaire de la France a eu un impact sur le terrain reconnu par tous, à commencer par les Ukrainiens, contribuant à resserrer les liens entre les deux pays » (p. 29).

Cependant cette aide peut avoir des conséquences sur les capacités des armées françaises. Le ministre des Armées explique que « l'aide militaire ne doit pas abîmer notre propre outil de défense... la soutenabilité de l'aide est une ligne rouge que nous nous sommes fixée, dès le début » (p. 32).

Pour les armes modernes comme les 30 canons *Caesar*, ils doivent être remplacés par des canons neufs : 18 canons ont été commandés en juillet 2022 qui devraient être réceptionnés au début de l'année 2024. Cela s'ajoutera à une commande de 12 autres (p. 33).

Pour les matériels anciens qui ne sont plus produits, ils seront remplacés par des matériels neufs comme les véhicules du programme *Scorpion*.

¹¹² D. Deschaux-Dutard, « L'Europe et sa défense : la facilité européenne de paix (FEP), Cheval de Troie de l'autonomie stratégique européenne ? », *Magazine DSI*, 22 décembre 2023.

¹¹³ N. Ravaille, « Facilité européenne de paix : Prends l'oseille et dis adieu à la souveraineté de la défense européenne », I et II, *La Tribune* des 20 et 21 mars 2023.

Pour éviter des ruptures de capacités dans les armées françaises, le ministère des Armées « essaie de caler les cessions aux Ukrainiens sur les livraisons aux armées afin d'éviter l'épuisement des stocks » (p. 34).

VIII. Les interventions extérieures en 2023

Si la France entame un désengagement de son dispositif militaire en Afrique, elle déploie des détachements militaires dans le cadre de l'OTAN dans plusieurs pays d'Europe centrale pour renforcer la défense de ces pays suite à la guerre en Ukraine. Alors que l'on espérait avoir une baisse des dépenses pour les OPEX pour 2023, il n'en sera rien à cause du déploiement des détachements en Europe de l'Est.

VIII.1. Le désengagement en Afrique et de nouveaux partenariats militaires

L'année 2023 se caractérise par le départ de plusieurs détachements des troupes françaises stationnés en Afrique à la demande des États. Ce départ marque un changement dans la politique de la France en Afrique.

Le président Macron présente un « nouveau partenariat sécuritaire » avant une visite dans plusieurs pays d'Afrique. Il explique que ce partenariat « militaire » a été préparé avec nos partenaires africains. « Au fond, la logique, c'est que notre modèle ne doit plus être celui de bases militaires telles qu'elles existent aujourd'hui ». Elle sera substituée par une présence française au sein de bases, écoles, académies cogérées avec les armées africaines, ce qui se traduira par « une diminution visible de nos effectifs, et de manière concomitante, une montée en puissance de la présence dans ces bases de nos partenaires africains ».

Enfin « ce partenariat nous permettra ainsi de bâtir de nouveau modèle d'intimité et d'imbrication entre nos armées qui se traduira par un effort accru de la France en matière, comme je le disais, de formation et d'équipement »¹¹⁴.

Alors que la France avait une vingtaine d'emprises en Afrique, au Mali, au Burkina Faso et au Niger, le retrait des forces françaises a commencé avec le départ du Mali en 2022, puis au début de 2023 c'est le tour des troupes stationnées au Burkina Faso de quitter le pays. Le gouvernement de transition dénonce le 25 janvier 2023 les accords de défense signés en 2018 entre la France et le Burkina Faso relatifs au statut des forces françaises présentes au Burkina. Ce sont 400 soldats des forces spéciales qui sont stationnés dans un camp près de Ouagadougou. Trois semaines plus tard, l'armée burkinabée acte le 19 février 2023, la fin de l'opération « Sabre » au Burkina Faso¹¹⁵.

Le président Macron annonce le 2 septembre 2023, après deux mois de confrontation avec la junte nigérienne, le retrait des 1 500 soldats français déployés au Niger¹¹⁶. Les troupes sont délogées en à peine deux mois, à partir du 22 octobre, à la fois par des vols d'avions de transport A400 M ou par route en transitant par le Tchad. Les armées ont

¹¹⁴ Déclaration de M. Emmanuel Macron, Président de la République, sur les relations franco-africaines, à Paris, le 27 février 2023. Site « Vie Publique », Collection des discours publics. <https://www.vie-publique.fr/discours/288411-emmanuel-macron-27022023-france-afrique>. Voir aussi de T. Berthemet, « Macron veut redéfinir le dispositif militaire en Afrique », *Le Figaro* du 28 février 2023, p. 7.

¹¹⁵ « Le Burkina Faso annonce la fin officielle des opérations des troupes françaises sur son sol », *Le Monde* avec l'AFP, *Le Monde* du 19 février 2023.

¹¹⁶ E. Vincent, « Le désarroi des militaires français face au départ des troupes d'Afrique », *Le Monde* du 26 septembre 2023

appuyé le désengagement de l'ambassade de France et évacué par voie aérienne militaire et civile, 9 personnes et 9 véhicules¹¹⁷.

Des négociations sont ouvertes entre la France et Djibouti pour le renouvellement du Traité de coopération en matière de Défense (TCMD) entre la République de Djibouti et la France. Djibouti accueille une base militaire française avec 1 500 militaires. Cette base permet de nombreuses opérations dans cette zone stratégique qui est un point de passage sur la route maritime entre l'Europe et l'Asie. Elle prend une nouvelle importance avec le concept d'Indopacifique. Djibouti demande notamment une augmentation de la participation financière de la France pour la présence de sa base.

VIII.2. Le déploiement des forces françaises en Europe de l'Est

Deux missions des armées françaises se déroulent dans le cadre de l'OTAN au cours de l'année 2023.

1) La mission « Lynx » en Estonie

Un sous-groupement tactique interarmées (S/GTIA) est déployé au sein du bataillon multinational sous la direction de la Grande Bretagne au sein de l'OTAN (eFP BG Estonia). Les troupes françaises sont composées d'unités du 13^e bataillon de chasseurs alpins (BCA) appuyées par des éléments du 2^e régiment étranger du génie et du 93^e régiment d'artillerie de montagne (RAM).

Ce détachement de la 27^e Brigade d'infanterie de montagne est remplacé par des éléments de la 6^e brigade légère blindé qui déploie pour la première fois le véhicule blindé multi-rôles (VBMR) *Griffon* par les légionnaires de la 13^e demi-brigade de la légion étrangère.

L'Estonie va servir de « laboratoire opérationnel » des nouveaux matériels du Scorpion comprenant les véhicules *Griffon* et *Jaguar* (successeur de l'AMX-10) mais aussi le Système d'information du combat- Scorpion (SIG-S)¹¹⁸.

2) La mission « Aigle » en Roumanie

La mission « Aigle » a été déployé en février 2022 et contribue au renforcement du dispositif « dissuasif » de l'Alliance en Roumanie. La France a déployé des unités de combat avec des unités belges, luxembourgeoises et roumaines pour constituer un bataillon multinational, unité qui a participé à plusieurs exercices (*Eagle inflexibil*, *Eagle Normandy*, *Eagle Fulger* et *Eagle Liberation*) dont l'objectif est de tester le niveau d'interopérabilité entre les unités et les systèmes de transmission.

La France a acheminé un escadron de chars *Leclerc* du 12^e cuirassiers, une compagnie d'infanterie du 92^e RI, une batterie d'artillerie mixte (40^e RA) et batterie du 1^{er} RA et en 2023 4 canons *Caesar* pour renforcer les capacités défensives du bataillon. La contribution belge se compose d'une compagnie d'infanterie blindée et celle du Luxembourg d'une section de reconnaissance. Un détachement de défense sol-air équipé du système *Mamba*.

VIII.3. Le coût et le financement

La Loi de finances initiale (LFI) de 2023 prévoit une enveloppe de 1,2 milliard d'euros pour financer les surcoûts liés aux OPEX dont 820 millions sont affectés aux dépenses de

¹¹⁷ Ces chiffres sont extraits de la réponse du ministère des Armées à la question écrite N° 14409 de Madame la députée Marie-France Lorho (Vaucluse), « Coût et conséquences matérielles du départ des troupes françaises du Niger », *JORF* du 23 janvier 2024, p. 451. La réponse est publiée in *JORF* du 14 mai 2024, p. 3812.

¹¹⁸ L. Lagneau, « OTAN : L'armée de terre envoie des blindés Griffon en Estonie », *OPEX360*, le 8 mars 2023.

fonctionnement et de logistique. Mais lors du vote de la LFI 2023, il n'était pas question du retrait des forces françaises au Niger.

Lors de son audition au Sénat le 11 octobre 2023, le ministre des Armées Lecornu a estimé « que ce désengagement du Niger pourrait être coûteux si on le compare à celui du Mali, l'an passé ». En effet le coût du désengagement des forces françaises au Niger s'élève à 80 millions d'euros auxquels s'ajoutent les équipements laissés sur place, représentant une valeur de 12 millions d'euros ainsi que le fret désengagé des quatre bases françaises (1 929 conteneurs, 600 véhicules, 22 aéronefs) pour un coût de 820 millions. Le coût total s'élèverait donc à 912 millions.

Le coût des missions eu Europe de l'Est, mission Aigle en Roumanie et mission Lynx en Estonie, dans le cadre de l'OTAN, ne sont pas entièrement financées par les crédits OPEX mais aussi par les crédits de « préparation opérationnelle de l'armée de Terre » selon les précisions apportées par le général Schill aux députés le 11 octobre 2023¹¹⁹.

VIII.4. Les forces françaises à l'extérieur en 2023

Le total des effectifs engagés à l'extérieure de la métropole est de 30 000 militaires au cours de l'année 2023¹²⁰.

On trouve ainsi :

1) Les forces dites de souveraineté, stationnées sur les territoires français hors métropole, ce qui représente 8 000 militaires qui se répartissent en 1 100 militaires aux Antilles (FAA), 2 650 en Guyane (FAG), 1 750 à La Réunion et à Mayotte (FAZSOI), 1 500 en Nouvelle-Calédonie (FANC), et 1 000 en Polynésie (FAPF).

2) Les forces françaises prépositionnées dans le cadre d'accords de défense, fortes de 4 100 militaires dont 350 militaires au Sénégal (EFS), 1 000 en Côte d'Ivoire (EFCI), 400 au Gabon (EFG), 1 500 à Djibouti (FFDj) et 850 aux Émirats arabes Unis (FFEAU).

3) Les forces françaises au Sahel (FFS) constituées du Groupement tactique interarmes (GTIA) « Rapace » de 1 000 militaires qui a pour mission d'appuyer les forces armées tchadiennes dans leur lutte contre les groupes armés terroristes et d'assurer des missions de formation.

4) La force Chamal qui participe à l'opération internationale *Inherent Resolve* rassemblant 80 pays et 5 organisations internationales pour apporter un soutien militaire à l'Irak pour lutter contre Daesh, est forte de 600 militaires en août 2023. Elle reçoit l'appui d'un détachement de 10 avions *Rafale* en 2023 avec l'appui non permanent d'une Frégate, d'une avion *E-3FAwacs* et d'un avion ravitailleur *C-135 FR*¹²¹.

5) Les déploiements maritimes français (1 150 militaires)

- Dans le Golfe de Guinée l'Opération Corymbe a pour mission de lutter contre l'insécurité maritime dans le Golfe de Guinée avec 450 militaires, un ou deux bâtiments de la marine nationale et un avion de patrouille maritime.

- Dans l'Atlantique Nord, un détachement de 200 militaires.

¹¹⁹ Assemblée nationale, Compte rendu N° 9 de la Commission de la défense nationale et des forces armées, le 11 octobre 2023, « Audition du général Pierre Schill, chef d'état-major de l'armée de terre, sur le projet de loi de finances 2024 ». Voir aussi de L. Lagneau : « Le retrait des forces françaises du Niger va coûter entre 200 et 400 millions d'euros, selon M. Lecornu », *OPEX360*, le 12 octobre 2023.

¹²⁰ État-major des armées, tableau sur l'« Engagement opérationnel des armées françaises », décembre 2023.

¹²¹ État-major des armées, août 2023, « Opération Chamal », voir site https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/operations/230829_EMACOM_MoyensDeployesCHL_WEB_V8.jpg.

- En Méditerranée orientale : un détachement de 250 militaires.
- Dans le Golfe arabo persique : 250 militaires (100 militaires de la force Agenor et 150 militaires de la force combinée maritime).

6) Les Missions dans le cadre de l'ONU : 750 militaires

La mission au Liban (Opération Daman) : 700 hommes contribuent à la FINUL, force intérimaire des Nations Unies dans le sud Liban en coopération avec les forces armées libanaises.

Des missions ont eu lieu au Sahara, en République centre africaine et en République démocratique du Congo (50 militaires).

7) Les Mission dans le cadre de l'Union européenne : 350 militaires

Dans le cadre de la mission EUMAM (*European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine*). Les Français ont formé avec les Polonais des soldats ukrainiens depuis octobre 2022 sur le territoire de la Pologne.

Au Mozambique dans le cadre de la mission EUTM (*European Union Training Mission in Mozambique*), lancée en 2021 pour faire face à la crise dans la province de Cabo Delgado, le 2^e régiment d'infanterie de marine (RPIMa) a été envoyé en 2023 à plusieurs reprises une équipe de formation au profit des forces armées du Mozambique.

Dans le cadre de la mission Althéa, la France participe à l'EUFOR ALTHEA en Bosnie-Herzégovine pour assurer la stabilité dans cette zone avec un détachement chargé de la veille opérationnelle, d'assurer le dialogue avec la population et les autorités locales et de contribuer à l'évaluation de la situation sécuritaire du pays.

La mission « Atalante » a pour objectif de dissuader, prévenir et réprimer la piraterie et les vols à main armée en mer dans la Corne de l'Afrique. La base de la force navale (EURONAVFOR) de la mission ATALANTA est à Djibouti. La mission a débuté en décembre 2008 et a été prolongée jusqu'à la fin 2024. La France met des bâtiments de la marine nationale et des avions à disposition, pour soutenir la force européenne comme la Frégate *Surcouf* qui a capturé en mai 2023 deux tonnes de stupéfiants d'une valeur de 20 millions d'euros. Les deux missions Jeanne d'Arc en mars 2023 ont découvert plus de 55 millions d'euros de stupéfiants.

8) Les missions dans le cadre de l'OTAN : 2 000 militaires

- Pour mémoire, on trouve les deux missions Lynx (en Estonie) avec 300 militaires et Aigle (en Roumanie) avec 1 500 militaires (voir ci-dessus § VIII.2).

- Les missions *Air Shielding* sont des missions de surveillance et de défense aérienne dans le cadre de l'OTAN (Enhanced Air Policing ou eAP). La France a déployé un détachement de 4 avions *Rafale* de la base aérienne 118 de Mont-de-Marsan à Siauliai en Lituanie (du 1^{er} décembre 2022 au 1^{er} avril 2023).

- La KFOR, force pour le Kosovo a été mise en place en 1999 suite à une décision du Conseil de sécurité de l'ONU (résolution N° 1244 de 1999). En 2023 la mission de la KFOR est de maintenir un environnement sûr au Kosovo et d'assurer la liberté de circulation de tous les habitants. Des renforts ont été envoyés à la suite d'un regain de tension au cours de l'année 2023.

IX. Conclusion : « Le modèle de défense adopté dans la LPM est-il pertinent ? »

On pouvait penser que le nouveau modèle de défense adopté avec la LPM du 2 juillet 1996 qui a professionnalisé l'armée française¹²² et lui a donné les capacités de projection nécessaires pour participer à des interventions dans le cadre des nouvelles missions adoptées lors du sommet de l'OTAN de Rome en novembre 1991, allait connaître une inflexion face au retour de la guerre de haute intensité avec la guerre en Ukraine. Or il n'en a rien été. La LPM entend adapter le modèle conçu pour faire des interventions extérieures en le « durcissant » pour qu'il puisse faire face à une guerre de haute intensité. Mais une autre option était-elle possible ?

IX.1. L'armée française peut-elle participer à une guerre de haute intensité ?

L'armée française en l'état actuel n'est pas en capacité d'affronter sur la durée, une guerre de haute intensité, sa masse est encore trop faible. Trois exemples le montrent : le nombre des chars de combats chute de 1 349 chars en 1991 à 200 à l'horizon 2030. Il en sera de même pour les avions de combat qui passeront de 686 en 1991 à 225 (y compris les avions de l'aéronavale). Quant à la Marine nationale, le nombre des grands bâtiments, à savoir les frégates, porte-avions et porte-hélicoptères, passe de 41 à 19. Le nombre de frégates reste stabilisé à 15 au total ce qui est insuffisant pour assurer une présence permanente en mer à la fois dans l'Atlantique, en Méditerranée, au Moyen-Orient, et dans la zone Indo-Pacifique.

Tableau 8. L'évolution de la « masse » dans les armées françaises¹²³

	Chars de combat	Avions de combat	Grands bâtiments de surface*
1991	1 349	686	41
2001	809	374	35
2021	222	254	19
Horizon 2035	200	225	19

(*) Dont 15 frégates de premier rang + 1 porte-avions + 3 porte-hélicoptères

Or l'étude de l'IFRI sur les conséquences de la haute intensité montre qu'« une armée sans masse interdit aussi toute possibilité de régénération, comme si elle ne pouvait être employée qu'une seule fois, limitant considérablement les options de l'autorité politique et inhibant probablement ces décisions »¹²⁴. En effet, une forte létalité du champ de bataille provoque une attrition importante à la fois du matériel détruit ou endommagé, mais aussi du nombre de militaires tués ou blessés. Par exemple l'armée ukrainienne a perdu en un seul mois 200 chars, ce qui représente l'équivalent du parc français de chars *Leclerc*.

¹²² Il faut attendre la Loi du 28 octobre 1997 portant réforme du service national in *JORF* n° 260 du 8 novembre 1997 pour voir le service national « suspendu » pour les jeunes nés après le 31 décembre 1978. La conscription est arrêtée en 2001.

¹²³ Voir Rapport d'information N° 707 du 7 juin 2023, *op. cit.*, p. 20 ainsi que R. Briant, J.-B. Florant, M. Pesqueur, « La masse dans les armées françaises. Un défi pour la haute intensité », IFRI, *Focus stratégique*, n° 105, juin 2021, p. 12.

¹²⁴ E. Tenenbaum, « Haute intensité : quels défis pour les armées françaises ? », Note de l'IFRI, juillet 2023, p. 20.

Les unités subissent un tel niveau de pertes en effectifs que certaines unités sont dans l'incapacité de combattre et doivent être « reconstituées » avec de nouveaux effectifs, ce qui implique la constitution de réserves.

La guerre en Ukraine montre aussi l'importance de la consommation de munitions. Ainsi l'armée russe tire entre 10 à 20 000 obus/jour tandis que l'armée ukrainienne n'en tire que 5 000/jour ce qui représente malgré tout 150 000 obus par mois ! Or les capacités de l'industrie d'armement européenne ne sont pas dimensionnées pour un tel niveau de production d'obus et ne peuvent répondre à la demande. Cela a d'ailleurs eu des répercussions sur l'aide des pays européens apportée à l'armée ukrainienne.

Les leçons de l'emploi du char lourd dans la guerre de haute intensité.

La guerre en Ukraine et dans la bande de Gaza a remis en question l'utilisation des chars dans la guerre de haute intensité et dans un milieu très urbanisé. Lors d'une audition au Parlement en juillet 2022, le chef d'état-major de l'armée de Terre (CEMAT), le général Pierre Schill, explique que la question n'est pas « celle de l'inutilité du char de combat mais celle du type de char et son insertion dans un ensemble interarmes ». Il rappelle que « le char lourd fait partie des trous capacitaires » de l'armée de Terre et qu'il « reste l'un des outils indispensables au combat des trente années à venir »¹²⁵. Le CEMAT est toujours convaincu de l'utilité du char de combat. Reste à savoir quel format il doit avoir¹²⁶. Dans son audition au Sénat, le 7 novembre 2023, il explique que si certains pays décident de faire l'impasse sur certaines armes, comme « c'est le cas par exemple des Pays-Bas qui ne possèdent plus de chars lourds, ce n'est pas notre idée stratégique. Le choix français de la souveraineté exige que nous entretenions une base industrielle de défense capable de produire nos matériels ».

IX.2. Vers un durcissement du modèle « polyvalent » de 1996 ?

Comme l'option du modèle de défense de haute intensité semble hors d'atteinte pour la France, l'option possible est l'adaptation du modèle « polyvalent » mis en place depuis 1996 à l'évolution de la situation géostratégique en le « durcissant » pour qu'il soit capable d'affronter des combats de haute intensité.

La LPM 2024-2030 poursuit donc le renforcement d'un « modèle d'Armée complet » qui a été mis en place après la fin de la guerre froide avec la grande réforme de 1996, décidée par le président J. Chirac en professionnalisant les armées françaises. Le modèle complet est un « modèle polyvalent » qui repose à la fois sur la dissuasion nucléaire et sur des forces conventionnelles projetables.

On constate que les ambitions opérationnelles prévues dans le modèle complet initial de 1996 se réduisent progressivement au cours des LPM successives. Ainsi le contrat opérationnel prévoit dans le Livre blanc de 1994 la projection de 50 000 hommes qui tombent à 30 000 hommes (2 divisions) en 2008 puis à 15 000 hommes (1 division + 40 avions de combat + un groupe aéronaval) en 2013. Le même contrat est maintenu en 2023 car il semble difficile de descendre plus bas.

Ce modèle, basé sur des forces expéditionnaires, conserve des capacités sur tout le spectre de la violence. Cela lui donne une polyvalence mais au prix d'un échantillonnage des

¹²⁵ Assemblée nationale, Compte rendu N° 8 de la Commission de la défense nationale et des forces armées, mercredi 20 juillet 2022, séance de 11 heures, Audition à huis clos, du général d'armée Pierre Schill, chef d'état-major de l'armée de Terre (p. 13).

¹²⁶ L. Lagneau, « MGCS : Évoquant l'AMX 13, le général Schill veut ouvrir le débat sur le format du futur char de combat », *OPEX360*, le 3 décembre 2023.

moyens conventionnels. Cela donne une armée « échantillonnaire ». La décision prise a été de renforcer le modèle, proposant « un renouvellement qualitatif des équipements, plutôt que l'acquisition de masse supplémentaire »¹²⁷.

Ce modèle d'armée polyvalente, renforcé par la LPM 2024-2030, est-il cohérent avec la doctrine française de la dissuasion ?

La doctrine de la dissuasion décrite dans le Livre blanc de 1972 permet justement à la France d'éviter de se doter de forces conventionnelles importantes comme pendant la guerre froide. Les forces conventionnelles ont pour mission de tester les intentions de l'adversaire, donc d'engager un combat de haute intensité sur un court laps de temps, avant de passer ensuite à la dissuasion. Le Livre blanc de 1972 est explicite sur ce point : il précise bien que « la manœuvre dissuasive exige de nos forces qu'elles aient la capacité de mener des opérations de combat classique dont la raison d'être tient à la nécessité de préserver la liberté d'action politique du Gouvernement dans le maniement de la crise ». Pour cela il est nécessaire de disposer de forces conventionnelles suffisantes pour non seulement nous opposer à une agression localisée mais aussi « nous opposer en force à une agression caractérisée. Il s'agit de contraindre l'adversaire par la vigueur de notre résistance, à recourir à une attaque dont l'intensité justifierait à l'évidence... le recours à la riposte nucléaire »¹²⁸. Toute la question est de déterminer le volume de forces conventionnelles nécessaires pour qu'elles puissent jouer ce rôle de test¹²⁹.

Le général Poirier publie en 1994 *La crise des fondements*, qui montre la difficulté de la situation pour élaborer ce modèle de défense : « Il ne s'agit pas, cette fois, de modifier l'axiomatique des années 60 sur quelques points de détail qui n'appelleraient que des corrections marginales de notre ancienne doctrine. Mais le système international et le sous-système européen sont engagés dans une phase chaotique de leur histoire, qui sape les bases mêmes de notre stratégie », et il propose alors d'adopter une « posture générale d'attente stratégique »¹³⁰.

Nous nous trouvons vingt ans plus tard dans une période similaire depuis que nous sommes entrés dans un monde multipolaire. Il serait important de lancer une réflexion sur le futur modèle de défense capable d'apporter des réponses à cette nouvelle situation internationale faite d'incertitudes et de complexité. Cette tâche de réflexion théorique semble nécessaire si l'on veut proposer un modèle de défense « cohérent » pour le prochain quinquennat en 2027.

Le 5 octobre 2024

¹²⁷ Sénat, Rapport d'information N° 707 du 7 juin 2023 sur une « LPM qui laisse de nombreux enjeux capacitaires en suspens », *op. cit.*, p. 8.

¹²⁸ *Livre blanc sur la défense nationale*, Tome 1, 1972. Avant-propos de Michel Debré, ministre d'État chargé de la Défense Nationale, Paris, CEDOCAR, 2^e édition, 1973, p. 20.

¹²⁹ Les forces conventionnelles étaient conséquentes puisque la Première armée destinée à intervenir sur le théâtre européen, était forte de 10 divisions, 1 340 chars de combat et 165 000 hommes en 1987. Elle pouvait être renforcée par la Force d'Action Rapide mise en place en juillet 1984, force aéromobile, forte de 5 divisions (47 000 hommes). Dotée de 240 hélicoptères, elle pouvait intervenir plus rapidement que la Première armée et surtout être projetée au plus près des combats. Cela faisait 212 000 hommes pouvant être renforcés par des réservistes en cas de guerre.

¹³⁰ L. Poirier, *La crise des fondements*, Paris, Éditions Economica, 1994, p. 16.

ANNEXES

Annexe n° I.

Les tableaux des équipements prévus par la LPM 2024-2030
(Publiés dans le rapport annexé)

Tableau 9. L'équipement des forces terrestres

Segment capacitaire		Parc Fin 2023	Parc Fin 2030	Parc Horizon 2035
Chars de Combat	Leclerc	200	200	
	Dont renouvelés	19	160	200
Blindés	Jaguar	60	238	300
	Griffon	575	1437	1818
	Serval	189	1405	2038
	VBCI	628	628	628
	VBAE	0	180	1440
	EGC	0	5	125
	Logistique	Camions logistique terrestre	0	2086
Artillerie	Canons CAESAR	58	109	109
	AUF1	33		
Hélicoptères	de manœuvre TTH/ TTH FS	61	63+18	105
	Puma/Caracal/ Cougar	54	24	
	Reconnaissance Et d'attaque Tigre	67	67	67
Franchissement	SYFRALL	0	8 portières 300 m	2500 m
Drones	Tactique SDT	1/5	5/28 + Armement	5/28+ Armement
	Munitions Téléopérées	0	1800	1800
Frappe longue Portée	LRU Lanceurs longue portée	9	13 Systèmes	26 Systèmes

Nota : La LPM 2019-2025 présentait des échéanciers de commandes et de livraisons. Cette nouvelle LPM 2024-2030 indique les parcs d'équipement effectivement en dotation dans les forces aux dates considérées.

Tableau 10. L'équipement des forces navales

		Parc Fin 2023	Parc Fin 2030	Parc Horizon 2035
Sous-marins d'attaque (SNA)	Barracuda	2	6	6
Porte-avions	Charles de Gaulle PA-Ng (*)	1 Études	1 rénové en fabrication	1 rénové Fabrication
Flotte de	Frégate 1^{er} rang	15 8 Fremm 2 FDA 5 FLF	15 8 Fremm 2 FDA 3 FDI 2 FLF	15 8 Fremm 2 FDA 5 FDI
surface	Porte hélicoptère amphibie (PHA)	3	3	3 rénovés
	Patrouilleurs	17	19	19
	Frégates de surveillance	6	6 1 corvette	6 corvettes
	Bâtiments de logistique	1 BCR+ 1 BRF	3 BRF	4 BRF
Guerre des Mines	Chasseurs de mines	8	3 Bâtiments Guerre de mines	6 BGDM
	Systèmes de drones	1	6	8
	Lutte anti-mines SLAM- F	4 bâtiments support (BBPD)	3 BDPD-NG	5 BDPG-NG
Hydrographie Océanographie	Capacité hydrographique	3 bâtiments 1 bâtiment océa- nographique	2 CHOF 1 BHO	2 CHOF + 1 complément
Maitrise des fonds marins	Capacité fonds marins	0	1 capacité moyen et grand fonds	Poursuite des incréments
Aéronavale	Avion patrouille maritime	8 Std 5 14 Std 6	18 Std 6	18 Std 6 dont 3 PATMAR
	Avion de surveillance et d'intervention maritime (AVISMAR)	8 F50 5 F200	8 Albatros 4 F50	12 Albatros
	Système de drones aérien marine (SDAM)	3	10	15
	Avion de guet aérien	3 E-2C	3 E-2D	3 E-2D
	Rafale Marine	41	41	Air+Marine 225

(*) Nota : Le développement d'un modèle de SNLE 3^e génération ne figure pas dans le tableau contrairement au Porte-avions nouvelle génération (PA Ng).

Tableau II. L'équipement des forces aériennes

Chasse	Rafale	100	137	Air+ Marine 225
	Mirage 2000D	36 rénovés	48 rénovés	-
	SCAF (INGF)	-	1 démonstrateur	-
Transport et missions	Avions ravitailleurs	12 MRTT	15 MRTT	15 MRTT
	Transport stratégique NG	3 A430	-	
	Avions de transport tactique	22 A400M	35 A400M	35 A400M
		4 C-130J 14 C-130H	4 C-130J 10 C-130H	4 C-130-J ASTAM
	Avions de surveillance et de contrôle aérien	4 Awacs	4 Awacs	AFSC
Drones	Système Male	4 système Reaper	4 Reaper 1 EuroMale	6\$ système EuroMale
Renseignement	Avion légers de surveillance et renseignement	2	3	3
	Avions renseignement et guerre électronique	-	3 Archange	3 Archange
Hélicoptères	Hélicoptères Manœuvre (HM)	36 Puma Caracal H225	32	36

Tableau 12. Les capacités interarmées

Segments capacitaires		Parc fin 2023	Parc fin 2030	Parc 2035
Espace	Renseignement EM	-	1 Céleste	1 Céleste
	Renseignement Image	2 satellites CSO	2 CSO 1 IRIS	2 IRIS
	Communication	1 Satellite Syracuse IV	2 Syracuse IV	2 Syracuse IV
	Capacité action Espace (EGIDE)	-	1	1
	Opérations spatiales C4OS	-	1	1
	Radar GRAVES	1	1 NG	1 NG
Lutte anti-drone (LAD)	Serval LAD	-	12	40
	LAD Naval	3	20	25
	Système parade	6	15	15
Hélicoptère Interarmées Légers (HIL)	Guépard - HIL	-	20	70
Défense surface-air (DSA)	Système sol-air SAMP-T	8 Mamba	8 Sampt-T NG	12 Sampt-T NG
	DSA terrestre	-	24 Serval mistral	45 Serval Mistral
	Très courte portée Naval	-	8 tourelles Mistral	15 tourelles TCP
	Très courte portée terrestre	8-10 Crotale	9 VL MICA	12 VL MICA

Annexe n° 2.

Tableau 13. Les livraisons d'armement prévues pour l'année 2024

Armées	Livraisons en 2024
Armée de Terre	2 hélicoptères combat NH90 12 canons CAESAR 5 hélicoptères combat Tigre, standard HAD 8000 fusils HK416 33 véhicules blindés Jaguar 138 véhicules blindés Griffon 8 véhicules blindés mortiers (MEPAC) 103 véhicules blindés Serval 21 cars Leclerc rénovés 1 lot de missiles moyenne portée
Marine	2 lots de torpilles Artemis 1 lot de missile Mer-Mer Exocet 1 sous-marin nucléaire d'attaque « Tourville » 4 avions de patrouille maritime Atlantique 2 rénovés 1 frégate de défense et d'intervention (FDI) 2 patrouilleurs outre-mer
Armée de l'Air et de l'Espace	1 centre contrôle local d'aérodrome 4 radars fixes 1 satellite d'observation CSO (MUSIS) 2 avions de transport A 400M Atlas 1 hélicoptère Caracal 13 avions rafale Air 10 pods désignation laser Talios 10 avions Mirage 2000-D rénovés 1 lot de missile Air-Air MICA remotorisés
Interarmées	1 350 équipements radio Contact 57 stations communication satellites Syracuse 90 récepteurs P3TS

Source : ministère des Armées, réponse aux questions budgétaire du rapporteur.

In Assemblée nationale, Avis N°1808, Tome VII Défense – Équipements des forces – dissuasion, Rapport pour avis sur le PLF 2024 par le député Mounir Belhamiti, p. 18.