

N° 732

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 mars 2018.

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense*,

PAR Mme LAETITIA SAINT-PAUL

Députée

Voir les numéros :

Assemblée nationale :659

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT POUR RENFORCER L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE DANS UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL DÉGRADÉ	11
A. VERS DES BUDGETS DE DÉFENSE REHAUSSÉS ET FIABILISÉS, EN RUPTURE AVEC LES PROGRAMMATIONS PRÉCÉDENTES	11
1. Une trajectoire budgétaire résolument orientée à la hausse après deux décennies de déflation	11
2. Une programmation vertueuse, reposant sur des ressources sûres et une juste estimation des coûts	13
3. Des points d'attention incontournables en exécution	16
B. LA PRIORITÉ : RECAPITALISER LES ARMÉES POUR GARANTIR LA PÉRENNITÉ DE NOTRE MODÈLE	18
1. Un projet de loi de programmation militaire privilégiant le réalisme sur les grandes ambitions	18
2. Restaurer le capital humain de l'armée : les militaires	21
3. Restaurer le capital physique de l'armée : les équipements	22
C. L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE, UNE AMBITION INDISPENSABLE MAIS EXIGEANTE	24
1. Assurer la pérennité de notre dissuasion nucléaire	24
2. Accroître notre autonomie d'appréciation des situations	27
3. Renforcer notre capacité d'action dans le cyberspace	28
4. Réduire notre vulnérabilité dans l'espace	30
5. Conserver une avance technologique	33

II. UN EFFORT INDISSOCIABLE DE LA CONSTRUCTION D'UNE AUTONOMIE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE QUI COMMENCE À SE DESSINER	35
A. « EUROPE DE LA DÉFENSE » : DES ÉVOLUTIONS ENCOURAGEANTES	36
1. Une indéniable relance des questions de défense au sein de l'Union européenne .	36
2. Des évolutions à encourager pour s'orienter plus franchement sur la voie d'une autonomie stratégique européenne.....	40
B. EXAMEN DE L'APPROCHE PRAGMATIQUE CENTRÉE SUR UN « NOYAU DUR » D'ÉTATS	41
1. L'initiative européenne d'intervention, une démarche « par le bas », à coordonner avec les efforts entrepris dans le cadre européen.....	41
2. Comment surmonter les incertitudes pesant sur nos principaux partenaires ?	43
C. PRENDRE EN COMPTE LES PERCEPTIONS DE NOS PARTENAIRES POUR MIEUX COOPÉRER	47
1. Reconnaître le caractère structurant de l'appartenance à l'OTAN pour les Européens.....	47
2. Faire de cette loi de programmation militaire un instrument de diplomatie militaire	49
III. EXAMEN DES DISPOSITIONS NORMATIVES	51
A. ÉTENDRE LES DROITS POLITIQUES DES MILITAIRES	51
1. La situation existante	51
2. L'armée est dans la Nation : la nécessité d'une ouverture des droits politiques des militaires prise en compte par le projet de loi.....	51
3. Pour une ouverture plus franche, compatible avec les devoirs des militaires	53
B. ACCROÎTRE LA MARGE DE MANŒUVRE DES ARMÉES EN OPÉRATION, EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT INTERNATIONAL	54
1. Une adaptation nécessaire et mesurée de la capacité des armées à effectuer des prélèvements en opération.....	54
2. L'extension de la compétence universelle des juridictions françaises en application des traités internationaux.....	55
3. L'extension des pouvoirs de police en mer de la marine en application des traités internationaux	57
C. FACILITER LA COOPÉRATION MILITAIRE AVEC NOS PARTENAIRES ...	58
1. L'absence de cadre juridique dédié pour la coopération avec nos alliés et partenaires sur le territoire national, une anomalie française.....	58
2. L'application systématique du SOFA OTAN, une mesure de nature à encourager la coopération entre alliés.....	59
CONCLUSION	61
TRAVAUX DE LA COMMISSION	63

ANNEXE N°1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE	101
ANNEXE N°2 : LES PRINCIPAUX ÉQUIPEMENTS DE NOS ARMÉES DÉBUT 2019 ET EN 2025.....	102

INTRODUCTION

Pour la première fois depuis la fin de la Guerre froide, le Parlement est appelé à se prononcer sur un projet de loi de programmation militaire qui ne prévoit ni déflations, ni fermetures de bases militaires, ni annulations, réductions de cibles ou étalements de programmes d'armement, mais organise, a contrario, la remontée en puissance des moyens de la Défense au cours des sept prochaines années.

Ainsi, à travers ce projet de loi, **l'engagement formulé par le Président de la République de faire converger le budget de la Défense vers les 2% du PIB prend corps.**

Il est certain que **la dégradation de la situation internationale appelle une réaction forte.** Deux ans après les attentats de Paris et de Nice, la menace terroriste reste très présente et continue de se nourrir des vides sécuritaires et des ressentiments, en Asie, en Afrique et jusque notre sol. À côté, la résurgence des stratégies de puissance, mettant en cause l'ordre international, se fait de plus en plus palpable. Elles se déploient dans tous les milieux, terre, air, mer, mais aussi dans l'espace et le cyberspace, qui, pour être moins visibles, n'en sont pas moins stratégiques. Et la nucléarisation de la Corée du nord a ravivé le spectre d'une escalade nucléaire incontrôlée.

Ainsi, alors que les menaces se multiplient et que la planète se réarme, **la France est mise au défi.** Elle est mise au défi de conserver son avance technologique, que la diffusion des technologies et la montée en puissance de nouveaux acteurs mettent à mal. Elle est mise au défi de préserver sa vocation mondiale, alors qu'elle se trouve concurrencée par d'autres sur ses points d'appui traditionnels, et qu'elle peine à assurer sa souveraineté maritime au sein de son immense zone économique exclusive. Elle est mise au défi de pouvoir continuer à intervenir dans les crises mondiales, quand son armée est fragilisée par des engagements intensifs et des années de sous-investissement accumulé. Elle est mise au défi de justifier son statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, garant d'un ordre international de plus en plus contesté.

Dans ce contexte, d'aucuns objecteront que la trajectoire proposée par le projet de loi de programmation militaire est insuffisante, qu'il aurait fallu faire plus, plus vite. Néanmoins, il faut prendre en compte le point de départ, et ne pas

négliger d'autres enjeux de souveraineté nationale comme la réduction de notre dette publique.

Au total, le présent projet de loi prévoit en faveur de la Défense **une programmation budgétaire aussi responsable et engagée que possible**. Elle s'appuie sur des ressources fiables, procède à une évaluation réaliste des coûts, et s'attache à réparer les nombreuses fragilités apparues au sein de notre outil de défense, renonçant à toute ambition grandiloquente qui serait déconnectée de la réalité. Elle donne la priorité au facteur humain, aux militaires, qui font aujourd'hui la réputation de l'armée française à travers le monde, à côté d'armées bien mieux dotées comme celle des Américains.

Ce faisant, le projet de loi de programmation militaire pose **la première pierre d'une remontée en puissance appelée à se poursuivre** au-delà des élections présidentielles de 2022.

Le rapport annexé au projet de loi **souligne le lien entre l'autonomie stratégique de la France et celle de l'Union européenne**. À côté de poids lourds comme la Chine ou les États-Unis, face à des enjeux qui ne connaissent pas de frontières, la France n'a pas la taille critique pour espérer pouvoir tout faire toute seule. L'Europe partage des intérêts économiques, des intérêts de sécurité et connaît un haut degré d'intégration politique : il semble donc naturel qu'elle s'attache à construire son autonomie stratégique.

Et pourtant, c'est loin d'être facile. C'est peut-être là **l'un des enjeux les plus forts de la programmation militaire envisagée**. La coopération avec nos partenaires, en particulier européens, en est un postulat essentiel, même si elle n'en constitue pas le cœur.

À cet égard, nous verrons que des initiatives récentes ont **posé les bases de cette autonomie stratégique européenne**. La France doit impérativement les aider à mûrir. L'initiative européenne d'intervention proposée par le Président de la République pourra jouer un rôle positif en ce sens, en rapprochant les cultures stratégiques des Européens.

En complément, votre rapporteure juge utile de saisir l'opportunité de cette loi de programmation pour envoyer des messages positifs à nos partenaires sur notre volonté de construire quelque chose avec eux. C'est en effet **d'abord sur les perceptions** que se jouera l'avenir de coopérations que nous savons aujourd'hui essentielles pour espérer peser dans les affaires du monde.

I. UN EFFORT SANS PRÉCÉDENT POUR RENFORCER L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE DANS UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL DÉGRADÉ

Les militaires et chercheurs rencontrés par votre rapporteure sont unanimes sur ce point : l'effort budgétaire consenti dans le projet de loi de programmation militaire est considérable, en rupture avec la tendance déflationniste qui prévalait depuis la fin de la Guerre froide (I.A).

En conséquence, cette hausse est en bonne partie absorbée par la « réparation » de notre modèle d'armée, fragilisé par ce sous-investissement (I.B).

Cet effort budgétaire doit permettre d'accroître l'autonomie stratégique de la France ; cette ambition est considérable, étant donnée la multiplicité des enjeux (I.C).

A. VERS DES BUDGETS DE DÉFENSE REHAUSSÉS ET FIABILISÉS, EN RUPTURE AVEC LES PROGRAMMATIONS PRÉCÉDENTES

1. Une trajectoire budgétaire résolument orientée à la hausse après deux décennies de déflation

- *La trajectoire financière*

En vertu de l'article 3 du projet de loi de programmation militaire, la mission « Défense » bénéficiera d'un budget global de **197,8 milliards d'euros hors pensions** sur la période 2019-2023. Concrètement, le projet prévoit une augmentation du budget de la défense de **1,7 milliard d'euros par an jusqu'en 2022, puis de 3 milliards en 2023**.

LES MOYENS DE LA DÉFENSE POUR 2019-2023

Md€ courants	<i>rappel 2018 (budget voté)</i>	2019	2020	2021	2022	2023	Total 2019-2023
Crédits budgétaires de la mission « Défense »	34,2	35,9	37,6	39,3	41,0	44,0	197,8
Part de la défense dans le PIB	1,82%	1,84%	-	-	-	1,91 %	-

Source : projet de loi de programmation militaire

Ce budget global est à rapporter à celui de la période de programmation précédente, qui prévoyait d'abord une stagnation du budget en valeur à 31,4 milliards d'euros, suivie d'une hausse modeste sur la fin de la période de programmation (tableau). Sur 6 années, le budget global de la période de programmation précédente s'élevait à 189,89 milliards d'euros, soit près de 8 milliards de moins que le budget du présent projet de loi sur seulement 5 ans. **En 2023, le budget de la défense devrait être supérieur de 13 milliards d'euros à ce qu'il était théoriquement en 2014, soit une hausse de 40%.**

LES MOYENS PROGRAMMÉS POUR LA DÉFENSE SUR 2014-2019

Md € courants	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total 2014-2019
Ressources totales	31,38	31,38	31,38	31,56	31,78	32,51	189,98
Dont crédits budgétaires	29,61	29,61	30,13	30,65	31,50	32,36	183,86
Dont recettes exceptionnelles	1,77	1,77	1,25	0,91	0,28	0,15	6,12
Part de la défense dans le PIB	1,48%	1,44%	1,39%	1,35%	1,31%	1,30%	-

Source : projet de loi de programmation militaire 2014-2019

Cette hausse substantielle se traduit logiquement par **une augmentation du poids de la défense dans le PIB, pour atteindre 1,91% en 2023.**

La convergence vers l'objectif de 2% du PIB est prévue à l'horizon 2025, conformément à l'engagement pris par le Président de la République. Cependant, l'article 2 du projet de loi précise que « *les crédits budgétaires pour 2024 et 2025 seront précisés par des arbitrages complémentaires dans le cadre des actualisations prévues [notamment en 2021], prenant en compte la situation macroéconomique à cette date ainsi que l'objectif de porter l'effort national de défense à 2% du PIB en 2025* ». Cet objectif implique **une nouvelle hausse du budget de 3 milliards d'euros pour an en 2024 et 2025.** Ce chiffre de 2% en 2025 est important, car le modèle d'armée porté par la présente loi de programmation et son rapport annexé est sous-tendu par l'atteinte de cet objectif.

- *Les effectifs*

Le projet de loi de programmation rompt avec toutes les programmations précédentes en ne prévoyant pas de déflations, mais en organisant, au contraire, une augmentation mesurée des effectifs en réponse à des besoins ciblés.

EVOLUTION NETTE DES EFFECTIFS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

Dans la programmation 2014-2019

2014	2015	2016	2017	2018	2019
-7 881	-7 500	-7 397	-7 397	-3 500	0

Source : projet de loi de programmation militaire 2014-2019

Après actualisation 2014-2018 : budgets votés

2014	2015	2016	2017	2018
-8007	0	+2300	+400	+518

Dans la programmation 2019-2025

2019	2020	2021	2022	2023	2019-2023	2024	2025	2019-2025
+450	+300	+450	+450	+1500	0	+1500	+1500	+6000

Source : projet de loi de programmation militaire 2019-2025

Les **3000 emplois supplémentaires** prévus entre 2019 et 2023 correspondent à des créations fermes. Les effectifs du ministère de la Défense d'élèveront alors à **271.956 agents**. 3000 créations d'emplois sont à nouveau prévues en 2024 et 2025, mais, comme pour la programmation budgétaire, elles devront être confirmées par des arbitrages complémentaires lors de l'actualisation prévue en 2021. **50% des emplois créés sur la période 2019-2025 viendront renforcer le renseignement, la cyberdéfense et l'action dans le domaine numérique.**

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SUR LA PÉRIODE 2019-2025

DOMAINE	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	LPM
Renseignement	199	152	104	146	421	239	239	1 500
Unité Information Passagers (UIP)	12	0	0	0	0	0	0	12
Cyberdéfense	107	94	96	135	151	270	270	1 123
Digitalisation / Intelligence artificielle	22	6	6	18	145	90	90	377
SECPRO	47	47	20	12	256	184	184	750
Infrastructures	-34	-34	0	0	0	19	19	-30
SOUTEX	45	24	24	24	208	38	37	400
DGRIS / PPE	1	1	1	1	0	0	0	4
Environnement des forces au sein des armées	0	0	27	26	33	138	138	362
Unités opérationnelles & C2	65	28	40	93	226	373	373	1 198
Accompagnement de la transformation	15	12	12	25	60	79	80	283
Soutien Interarmées	-29	-30	-30	-30	0	70	70	21
	450	300	300	450	1 500	1 500	1 500	6 000

Source : état-major des Armées

2. Une programmation vertueuse, reposant sur des ressources sûres et une juste estimation des coûts

- *La programmation rompt avec la pratique des recettes exceptionnelles*

Les lois de programmation militaire 2009-2013 et 2014-2019 (cf. tableau n°2) avaient systématisé le recours à des recettes exceptionnelles, extra-budgétaires, pour « boucler » les budgets de défense, dans un contexte de forte contrainte budgétaire. Avaient ainsi été mobilisées les ressources du programme d'investissements d'avenir (PIA) créé par le Président Sarkozy, les cessions de matériels militaires, les ventes immobilières, les ventes de fréquence hertziennes...

Or, ces recettes sont, par nature, difficiles à prévoir, tant dans leur montant que dans leur calendrier. Il apparaissait ainsi peu vertueux de financer des dépenses courantes par ces ressources peu fiables. Devant l'indisponibilité des recettes attendues de la vente des fréquences hertziennes en temps voulu, le Président Hollande avait pris la décision, en 2015, de convertir en crédits budgétaires une part importante de ces ressources. Une part résiduelle de 150 à

200 millions d'euros de recettes exceptionnelles issues de ventes immobilières et de cessions de matériels militaires a néanmoins perduré jusqu'en 2017.

Le présent projet de loi rompt totalement avec la pratique des recettes exceptionnelles. **Les ressources prévues pour la défense sur la période 2019-2023 reposent intégralement sur des crédits budgétaires. Les éventuelles recettes exceptionnelles issues de cessions immobilières du ministère viendront en supplément** ; à cet égard, le rapport annexé prévoit que le budget des armées doit bénéficier d'un taux de retour de l'intégralité du produit de ces cessions.

- *L'intégration dans le budget d'une provision sincère des surcoûts liés aux opérations extérieures et à Sentinelle*

Le projet de loi innove également en rompant avec la pratique de la **sous-estimation chronique des surcoûts liés aux opérations**. Ces derniers doivent théoriquement être financés par une provision votée en loi de finances initiale, que la loi de programmation militaire 2014-2019 avait artificiellement ramenée de 630 à 450 millions d'euros, quelques mois après le lancement de l'opération *Serval* au Mali. Dans les faits, ces surcoûts n'ont jamais été inférieurs à 1 milliard d'euros sur toute la période de programmation, dépassant même les 1,5 milliards d'euros en 2017. En vertu d'une clause insérée dans la loi de programmation militaire 2014-2019, les surcoûts au-delà de la dotation initiale faisaient l'objet d'un **financement par la réserve de précaution interministérielle** en fin d'année. Symboliquement, ce financement était présenté comme la contribution de tout le Gouvernement à l'effort de guerre de la France.

Néanmoins, **votre rapporteure se réjouit que cette pratique peu vertueuse n'ait pas été reconduite**. La défense contribuait, à hauteur de son poids dans le budget de l'État (environ 20%), au financement de cette réserve de précaution, qui impliquait des annulations de crédits en fin d'année et contribuait à l'augmentation, année après année, du report de charges du ministère de la Défense. On ne pouvait pas continuer à consommer ainsi le potentiel des armées et des autres budgets de l'Etat par des engagements non financés : il était essentiel que ces derniers soient correctement budgétisés.

Votre rapporteure estime que le Gouvernement et la Nation dans son ensemble contribuent tout autant à l'effort de guerre en consentant une hausse substantielle du budget de la défense dans un contexte de désendettement. Il est néanmoins indéniable que cette hausse sera partiellement absorbée par l'augmentation de la provision au titre des surcoûts, qui **atteindra 1,1 milliard d'euros en 2020, après avoir été portée à 650 millions d'euros en 2018 et 850 millions d'euros en 2019**.

L'article 4 du projet de loi prévoit que **les surcoûts nets au-delà des dotations feront l'objet d'un financement interministériel**, tandis que les

éventuels surplus, si le niveau d'engagement venait à baisser, seront **maintenus sur le budget des armées**.

- *L'intégration d'un budget spécifique pour le soutien aux exportations d'armement (SOUTEX)*

Le rapport annexé énonce une nouvelle mission qui échoit aux armées et n'avait jamais été reconnue en tant que telle, et donc financée, jusqu'alors. Il s'agit du soutien aux exportations d'armement (SOUTEX). L'export est devenu vital à nos industries de défense nationales, qui ne peuvent se financer intégralement avec les contrats étatiques. Dans un contexte de concurrence mondiale accrue sur le marché des armements, les grands contrats à l'export prennent aujourd'hui de plus en plus la forme de contrats politiques d'État à État, englobant des transferts de technologie, un retour pour l'industrie locale de nos partenaires et **un accompagnement sur la durée pour la formation à l'utilisation de ces armements**.

Les armées jouent un rôle essentiel dans le cadre de ces contrats d'accompagnement. Dépositaires des armements de la France, **elles en démontrent les qualités lorsqu'elles se trouvent à l'extérieur, en opération ou en visite** chez nos partenaires. Elles contribuent ainsi à prospecter d'éventuels clients. Une fois les contrats signés, elles sont sollicitées pour leur mise en œuvre. Ainsi, pour ne donner que quelques exemples, la marine a formé des marins égyptiens après l'achat d'une frégate multi-missions et de deux bâtiments de projection et de combat, et sera impliquée pour la mise en œuvre du contrat conclu avec l'Australie pour la vente de 4 sous-marins nucléaires d'attaque par *Naval Group*. L'armée de l'air contribue largement à la formation des pilotes des Etats acquéreurs de Rafale : elle forme notamment ex-nihilo les pilotes et moniteurs-instructeurs d'un escadron Qatari à Saint-Dizier pendant trois ans. L'armée de Terre est sollicitée pour la mise en œuvre d'un contrat dans le domaine de l'armement terrestre avec la Belgique (cf. tableau ci-après).

Non reconnue, cette mission, essentielle pour soutenir notre base industrielle de défense, mais aussi pour renforcer nos partenariats stratégiques, pèse sur les moyens des armées déjà en tension, et exerce un effet d'éviction sur leurs autres missions.

EFFECTIFS DES ARMÉES DÉDIÉS AU SOUTEX EN 2017

Effectifs	2017
dédiés en permanence ou employés de manière récurrente et/ou ponctuelle ⁽¹⁾ à des actions de SOUTEX	100 dont : 35 Terre, 44 Marine, 11 Air, 10 Interarmées ⁽²⁾
détachés (ou affectés temporairement) auprès de DCI ⁽³⁾ ou de la DCSD ⁽⁴⁾ au titre du SOUTEX	106 dont : 60 Terre, 21 Marine, 25 Air
correspondant à l'accompagnement étatique des contrats déjà signés ou déjà engagés sur des prospects	208 dont : 20 Terre, 17 Marine, 166 Air, 5 Interarmées
TOTAL	414 dont : 115 Terre, 82 Marine, 202 Air, 15 Interarmées

Source : ministère des Armées

Le rapport annexé prend acte de cette situation en énonçant qu'« *au-delà des engagements opérationnels définis par les contrats, les armées pourront être sollicitées pour apporter leur expertise dans les actions de soutien aux exportations des matériels* ». Des moyens dédiés y sont affectés : le rapport annexé prévoit que **400 des 6000 postes devant être créés entre 2019 et 2025 le seront en faveur du SOUTEX**.

Cette marge de manœuvre sera appréciable dans un contexte où les besoins sont appelés à accroître encore. Selon le ministère des Armées, « *au-delà de l'année 2017, il est anticipé des besoins supplémentaires liés à l'accompagnement étatique de contrats d'exportation déjà signés ou de prospects ayant des chances raisonnables d'aboutir. Le volume d'effectifs dédiés en matière de SOUTEX serait alors globalement de l'ordre de 700 à 800 ETP. Les besoins supplémentaires portent principalement sur l'accompagnement étatique des contrats et prospects RAFALE* » ⁽⁵⁾.

Par ailleurs, le rapport annexé prévoit un accroissement de la prise en charge par les entreprises et industries de défense des coûts induits par le SOUTEX. L'étude d'impact précise qu'« *une contribution pécuniaire sera prévue par un texte qui organisera les conditions d'abondement du budget des armées pour couvrir les frais représentés par cette charge* ».

3. Des points d'attention incontournables en exécution

Votre rapporteure estime ainsi que la programmation budgétaire proposée par le projet de loi est **un excellent point de départ** pour bâtir la remontée en

(1) Actions de SOUTEX courantes et participation aux grands salons d'armement nationaux.

(2) Organismes interarmées, directions et services.

(3) Défense conseil international.

(4) Direction de la coopération de sécurité et de défense du ministère des affaires étrangères et du développement international.

(5) PLF 2018, réponse au questionnaire budgétaire.

puissance des armées. Bien entendu, le niveau d'ambition qu'il porte impliquera **d'être particulièrement vigilant en exécution**, lors du vote des lois de finances annuelles et de leur mise en œuvre.

En effet, la programmation budgétaire prévoit un effort substantiel en faveur de la défense au détriment des autres secteurs de l'État, dans un contexte de désendettement public. La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, votée en janvier dernier, prévoit ainsi une baisse de 3 points de PIB de la dépense publique et de plus de 5 points de PIB de la dette publique sur cette période. Pour respecter cet objectif, la dépense sous norme pilotage de l'État diminuera en volume de 0,5 point de PIB en 2019 puis de 1 point de PIB par an jusqu'en 2022. En 2019, cette diminution en volume correspondra à une hausse du budget de 1,6 milliards d'euros ; autrement dit, **l'augmentation du budget de la défense absorbera pratiquement toute la marge de manœuvre du budget de l'État.**

Dans un contexte où les préoccupations de sécurité figurent en bonne priorité dans la conscience de nos concitoyens, le souvenir des attentats de 2015 et 2016 étant encore proche, cette hausse semble pouvoir être assumée. Cependant, **cette perception pourrait faiblir** en l'absence de nouveaux attentats sur notre sol, alors même que les enjeux de sécurité auxquels la France est confrontée dépassent très largement la question du terrorisme international.

Il faudra donc **une volonté politique très forte et constante** pour assurer la mise en œuvre fidèle, année après, en loi de finances initiale comme en exécution, de cette programmation budgétaire.

Par ailleurs, il convient de rappeler que **la trajectoire budgétaire envisagée repose sur des hypothèses macroéconomiques qui ne sont que des hypothèses** ; nous ne sommes donc pas à l'abri d'un retournement économique qui, comme en 2008, viendrait perturber la mise en œuvre de la programmation. Ce risque est néanmoins inhérent à tout exercice de programmation pluriannuelle et ne peut qu'être assumé. Il n'invalide pas l'exercice, loin s'en faut. Votre rapporteure a ainsi pu constater les grandes difficultés qu'éprouvait la Bulgarie, qui ne s'est pas dotée d'une programmation pluriannuelle : la gestion année après année des programmes d'armement s'avère difficilement soutenable... au-delà des incertitudes qu'elle comporte, la programmation budgétaire des crédits de la défense sur plusieurs années est donc indispensable pour bénéficier d'une visibilité sur l'évolution des moyens et lancer des programmes à long terme.

En tout état de cause, il semble raisonnable de prévoir des actualisations de la programmation militaire, notamment pour les années 2024 et 2025 : un exercice de projection budgétaire rigide à 6 ou 7 ans n'aurait pas de sens, étant donné la multiplicité des aléas qui en perturberait immanquablement la mise en œuvre à cette échéance. D'ici là, il faudra faire preuve de beaucoup de pédagogie auprès de nos concitoyens pour approfondir leur conscience des intérêts de sécurité de notre pays.

B. LA PRIORITÉ : RECAPITALISER LES ARMÉES POUR GARANTIR LA PÉRENNITÉ DE NOTRE MODÈLE

1. Un projet de loi de programmation militaire privilégiant le réalisme sur les grandes ambitions

Le présent projet de loi est tributaire de l'héritage des programmations précédentes. En 2008 et en 2013, **la question s'est posée de la préservation d'un modèle d'armée complet**, incluant la capacité des armées à agir sur l'ensemble du spectre, de la dissuasion nucléaire à la gestion de crises de faible intensité.

Les responsables politiques ont toujours opté pour le maintien d'un modèle d'armée complet, ce qui, **dans un contexte de restriction budgétaire, a fait peser une contrainte très forte sur les équipements et les hommes, et a imposé des compromis généralisés**. Tous les grands programmes d'armement lancés dans les années 1990 ont été maintenus, mais ont vu leurs cibles réduites, leurs livraisons étalées. Au total, la précédente LPM avait fait le choix d'un modèle d'armée complet s'accommodant de certaines « réductions temporaires de capacités » ou de capacités « échantillonnaires », et imposant de prolonger la durée de vie de certains équipements très vieillissants.

Cette **loi de programmation 2014-2019 était explicitement une programmation de transition**, dans un contexte budgétaire contraint ; elle était sous-tendue par l'idée que **la remontée en puissance serait indispensable à terme**. Celle-ci est devenue encore plus urgente lorsque des engagements intenses et durcis, sur des théâtres aux élongations importantes (Sahel, Levant), ainsi qu'un engagement intérieur très exigeant en effectifs (*Sentinelle*) se sont appliqués à ce modèle d'armée déjà fragilisé, consommant à vive allure son potentiel technique et humain.

L'armée française vivait sur ses acquis : ses savoir-faire, son expérience opérationnelle qui se trouvaient eux-mêmes menacés alors que la baisse des niveaux d'entraînement, du fait des opérations et de la faible disponibilité des matériels, obérait le maintien de ces compétences. Sans réaction appropriée, **nous courrions le risque de l'épuisement du modèle**. Pour illustrer l'ampleur de la glissade, il n'est pas certain que les armées seraient aujourd'hui capables de refaire l'opération *Serval*, comme en 2013.

Ce point de départ très dégradé explique une certaine déconnection apparente entre les crédits supplémentaires qui doivent être injectés dans la défense au cours des prochaines années, qui représentent un montant considérable, et le niveau d'ambition que porte ce projet de loi de programmation militaire, dont **l'objectif premier est de « réparer » notre modèle d'armée**.

Ainsi, lorsque l'on compare les contrats opérationnels assignés aux armées dans les programmations débattues en 2013 et en 2018 (cf. tableau) on constate **un maintien global du niveau d'ambitions**. De même, en rapprochant les équipements en dotation dans les armées en 2019 et en 2030 (cf. annexe n°2), au

terme de la prochaine programmation budgétaire, on constate que l'optique n'est globalement pas d'avoir des capacités accrues, mais plutôt des capacités modernisées, plus performantes. Parfois même, la quantité des certains équipements est appelée à décroître.

CONTRATS OPERATIONNELS DES ARMEES POUR 2019-2025

Dissuasion	Assurée par deux composantes (océanique et aéroportée).	
Protection	<p>Maintien des postures permanentes de sûreté de nos armées.</p> <p>Intégration de la posture terrestre et pérennisation dans sa nouvelle forme (jusqu'à 10.000 militaires en trois échelons et pendant un mois).</p> <p>Création d'une posture permanente « cyber »</p> <p>Renforcement des capacités de détection et de réaction dans l'espace</p>	
Intervention (missions permanentes)	Maintien d'un échelon national d'urgence en alerte (réservoir de forces de 5 000 militaires et équipements dédiés à l'intervention d'urgence). Echelon d'alerte qui permet de mettre sur pied une force interarmées de réaction immédiate (FIRI) de 2300 hommes à 3 000 km du territoire national, dans un délai de 7 jours.	
Intervention (missions non permanentes)	Opération de gestion de crise	Opération majeure de coercition
	Forces terrestres :	
	<p>6.000 à 7.000 hommes, incluant 4 groupements tactiques interarmées (GTIA), 1 bataillon du génie, 1 à 2 groupements d'artillerie, 1 à 2 groupements aéromobiles, 1 groupement de renseignement multi-capteurs, 1 groupement de transmissions et jusqu'à 3 groupements logistiques.</p>	<p>2 brigades interarmées représentant environ 15.000 hommes avec un millier de véhicules de combat (environ 140 LECLERC, 130 JAGUAR et 800 véhicules de combat d'infanterie), 64 hélicoptères et 48 CAESAR.</p>
	Forces aériennes :	
	<p>2 à 3 bases aériennes, 14 avions de chasse, 4 avions de ravitaillement en vol MRTT, 5 avions de transport tactique, jusqu'à 6 systèmes de drones MALE, 1 à 2 avions de guerre électronique, 1 plot d'hélicoptères et jusqu'à 7 avions légers (ALSR).</p>	<p>Jusqu'à 45 avions de chasse, 9 avions de transport stratégique et de ravitaillement, 16 avions de transport tactique, 4 systèmes de drones armés, jusqu'à 4 avions légers ALSR, 2 à 3 bases aériennes projetées.</p>
	Forces navales :	
	<p>Le porte-avions, 1 à 2 bâtiments de projection et de commandement, 6 frégates, un patrouilleur, jusqu'à 3 avions de patrouille maritime, 1 à 2 pétroliers ravitailleurs, 1 sous-marin nucléaire d'attaque et 1 groupe de guerre de mines.</p>	<p>Le porte-avions, 2 bâtiments de projection et de commandement à base de frégates, 2 sous-marins nucléaires, 5 avions de patrouille maritime et des moyens de guerre des mines et de ravitaillement à la mer.</p>

Source : rapport annexé au projet de loi de programmation militaire 2019-2025

2. Restaurer le capital humain de l'armée : les militaires

L'une des caractéristiques de ce projet de loi est qu'il **donne la priorité au facteur humain** sur le lancement de nouveaux grands programmes d'armement. Il aurait sans doute été plus spectaculaire d'annoncer la construction d'un nouveau porte-avions, mais le Gouvernement a fait le choix du réalisme, constatant la fragilisation de la situation des militaires.

Celle-ci tient à plusieurs facteurs. Le manque de moyens, en fonctionnement et en équipements, a **détérioré les conditions d'exercice du métier militaire**. Ceux-ci pâtissaient, au quotidien, de conditions de vie et d'entraînement dégradées dans les bases, la priorité absolue étant donnée aux opérations. S'ajoutait à cette dégradation tendancielle une déconnection croissante entre les sujétions des métiers des armes et l'évolution de la société française. L'impératif de disponibilité absolue, les enjeux de la féminisation, les problématiques liées au travail du conjoint sont apparues comme des contraintes de plus en plus difficiles à gérer pour les armées. Dans le même temps, la concurrence du civil se faisait de plus en plus, notamment pour certaines spécialités (atomiens dans la marine, médecins militaires, spécialistes en langues rares, etc.).

En conséquence, **votre rapporteure se félicite que le projet de loi de programmation militaire soit « à hauteur d'hommes »**, donnant la priorité à l'amélioration de la condition militaire. Elle estime en effet que **la qualité d'une armée dépend avant tout des femmes et des hommes qui la composent**. Sur la scène internationale, la réputation de l'armée française tient avant tout au savoir-faire de ses militaires, à leur rusticité qui leur permet d'intervenir avec des moyens moindres que ce qu'auraient déployé d'autres armées, notamment les Etats-Unis, pour la même efficacité. À contrario, plusieurs armées modernes voient leur capacité obérée par des difficultés tenant au facteur humain. Ainsi, l'Allemagne possède 6 sous-marins dont aucun n'est à la mer en raison de difficultés techniques et de recrutement de certaines spécialités, notamment des électroniciens. Et depuis 4 ans, la marine prête 6 officiers marinières à la *Royal Navy* britannique car elle éprouve des difficultés à en recruter ; elle n'a pu accéder à la demande faite en 2017 de porter ce nombre à 9, en raison des tensions pesant sur ses propres effectifs.

Il était donc urgent que la France investisse pour renforcer l'attractivité du métier militaire et fidéliser ses personnels. Le présent projet de loi s'y attelle, d'abord en mettant l'accent sur **l'amélioration des conditions d'exercice du métier des armes**. Le rapport annexé prévoit ainsi un effort particulier sur la dotation en **petits équipements des armées** (habillement et protection individuelle du combattant, moyens de communication, munitions de petit calibre, jumelles de vision nocturne, véhicules tactiques logistiques et de franchissement spécialisés, etc), sur le **développement des moyens de simulation** pour acquérir et entretenir les savoir-faire techniques, et sur la mise aux normes et la rénovation **des espaces d'entraînement**.

Par ailleurs, l'augmentation des crédits d'entretien programmé des matériels (22 milliards d'euros sur 2019-2023, soit 4,4 milliards d'euros par an en moyenne, contre 3,5 milliards en 2017 et 4 milliards en 2018) et la réforme de l'organisation du maintien en condition opérationnelle doivent permettre **d'améliorer les niveaux d'activité opérationnelle** des armées, pour converger vers les normes d'activité annuelle fixées par l'OTAN. Le rapport annexé prévoit « *une capitalisation de l'ensemble des savoir-faire à compter de 2023* ».

Des efforts doivent aussi être consentis pour **améliorer le quotidien du soldat et de sa famille** : amélioration des soutiens, mise aux normes du parc immobilier, poursuite du plan familles lancé en 2017, amélioration du soutien aux militaires blessés ou malades et aux familles des militaires morts au combat.

Enfin, plusieurs dispositions normatives du projet de loi visent à renforcer l'attractivité des métiers de la défense par **une gestion des ressources humaines plus dynamique** : expérimentation de procédures de recrutement dérogatoires dans le civil, pour des filières de haute technicité et en tension ; mesures de fidélisation des personnels, en particulier ceux dont la préservation des compétences est critique pour la défense ; nouvelle politique de rémunération des militaires à partir de 2021 afin d'améliorer la lisibilité du système indemnitaire et de tourner définitivement la page de *Louvois*, avec l'entrée en services du nouveau logiciel *Sources Soldes* ; amélioration des dispositifs d'aide au départ et de reconversion.

3. Restaurer le capital physique de l'armée : les équipements

Le projet de loi de programmation militaire prévoit également un effort sur les équipements prioritairement destiné à faire face aux besoins les plus urgents. Ainsi, selon M. Corentin Brustlein, directeur du centre des études de sécurité de l'Institut français des relations internationales (IFRI), à travers cette programmation, **la France « réinvestit le socle capacitaire de notre autonomie stratégique »**.

Dans le détail, les dépenses dédiées aux équipements doivent évoluer comme suit ; mais en réalité, cette trajectoire est peu éclairante dans la mesure où elle inclut les dépenses liées au renouvellement de la dissuasion nucléaire.

En Mds €	LFI 2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total 2019-2025	Moyenne
Agrégat équipement	18,3	19,5	20,8	22,3	23,7	26,1	28,8	31,5	172,8	24,7

Source : rapport annexé au projet de LPM 2019-2025

Dans l'armée de Terre, l'effort porte principalement sur l'accélération du programme *Scorpion* destiné à moderniser les capacités de combat des groupements tactiques interarmes, très vieillissantes et mises à mal par des engagements intenses. Ce programme comprend notamment des véhicules blindés

multi-rôles, des engins blindés de reconnaissance de combat, mais aussi le système de communication et la préparation opérationnelle qui va avec 50% de ce programme devra être livré en 2025, contre un tiers dans la programmation actuelle.

Dans la marine, la programmation s'attache à combler les réductions temporaires de capacités consenties dans la précédente loi de programmation, en particulier en matière de surveillance maritime des quelques 11 millions de km² de la zone économique exclusive de la France, qui en font la deuxième au monde après celle des États-Unis.

Le rapport annexé prévoit d'en revenir à la dotation qui prévalait au début des années 1980, soit 2 patrouilleurs par département ou territoire d'outre-mer, plus performants car équipés de drones ; 6 seront livrés d'ici 2024 (contre 2 en 2025). Le renouvellement des patrouilleurs métropolitains, destinés à protéger les approches maritimes en France métropolitaine, doit par ailleurs être lancé ; 2 sur 10 au total seront livrés avant 2025. Le rapport annexé prévoit également le lancement d'un programme de 4 pétroliers ravitailleurs (contre 3), qui pourrait être construit en coopération avec l'Italie. Enfin, une flotte intérimaire d'une quinzaine d'hélicoptères de gamme civile doit permettre de remplacer les vieux *Alouette* de la marine à l'horizon 2020, en attendant l'arrivée d'un hélicoptère interarmées.

Par ailleurs, la programmation prévoit de lancer les études pour un nouveau porte-avions destiné à prendre le relai du *Charles-de-Gaulle* à l'horizon 2035-3040.

Dans l'armée de l'air, l'effort supplémentaire porte également sur les principales lacunes capacitaires, en particulier les avions de transport ravitailleurs (MRTT), qui font cruellement défaut aux engagements des armées. Les livraisons sont accélérées et la cible augmentée de 12 à 15 appareils, livrés d'ici 2025.

*

En conclusion, dans le cadre de la recapitalisation des armées, votre rapporteure ne peut que mettre **l'accent sur l'enjeu spécifique et urgent que constitue le renforcement de la protection des militaires en opération**. Le projet de loi de programmation prévoit un effort significatif en ce sens, avec notamment la commande de treillis ignifugés et l'accélération du programme *Scorpion*, qui permettra aux militaires de disposer de véhicules blindés modernes. Ces enjeux sont très concrets : sans ces treillis et sans ces blindés, nos soldats sont mal protégés, notamment lors d'une explosion d'engin explosif improvisé (IED). La mort récente de deux de nos compatriotes au Mali doit nous rappeler à quel point **il est essentiel que ces équipements arrivent vite : les considérations budgétaires ne sauraient contrebalancer la vie de nos militaires**.

C. L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE, UNE AMBITION INDISPENSABLE MAIS EXIGEANTE

« Les armées françaises devront être capables d'opérer sur tout le spectre, ce qui justifie le maintien d'un modèle d'armée complet et équilibré, condition de l'autonomie stratégique française. Cette ambition structurante a été réaffirmée par les Livres blancs sur la défense et sur la sécurité nationale de 2008 et 2013. »

« Pour la France, l'autonomie stratégique repose sur un socle politique et comprend deux piliers : un haut degré d'autonomie industrielle et technologique d'une part, et les moyens d'une autonomie opérationnelle d'autre part. »⁽¹⁾

L'ambition d'une autonomie stratégique de la France, qui irrigue la Revue stratégique de 2017 et le rapport annexé au présent projet de loi, **va bien au-delà des enjeux immédiats de recapitalisation de l'armée française**. En réalité, cette ambition, qui **nous impose de nous projeter sur le long terme**, est extrêmement exigeante, dans ses dimensions industrielles aussi bien qu'opérationnelles.

Votre rapporteure souhaite apporter un éclairage sur quelques-uns de ces enjeux qui conditionnent l'autonomie stratégique de la France.

1. Assurer la pérennité de notre dissuasion nucléaire

La France sera directement confrontée à l'exigence que suppose son ambition d'autonomie stratégique avec **l'entrée dans le deuxième cycle de renouvellement de sa force de dissuasion nucléaire** au cours de la période 2019-2025.

Selon les termes de la Revue stratégique, *« la dissuasion nucléaire demeure la clé de voûte de notre stratégie de défense. Elle protège la France contre toute agression d'origine étatique contre ses intérêts vitaux, d'où qu'elle vienne et quelle qu'en soit la forme. Elle préserve en toute circonstance notre liberté d'action et de décision, en écartant toute menace de chantage d'origine étatique qui viserait à nous paralyser. »*

- *État actuel de la force de dissuasion nucléaire*

La dissuasion nucléaire française repose sur deux composantes, une composante aéroportée et une composante sous-marine. La composante aéroportée est assurée par **les Forces aériennes stratégiques (FAS)**, qui disposent de missiles air-sol ASMPA (54, selon le discours prononcé à Istres par le président de la République en 2015) dotés de têtes nucléaires aéroportées (TNA). Ces missiles sont conçus pour être placés sous des porteurs à vocation duale : le *Mirage 2000N* et le *Rafale*, qui constituera l'unique porteur après 2018.

(1) Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale, 2017.

La composante sous-marine est mise en œuvre par la **Force océanique stratégique** (FOST). Celle-ci comprend 4 sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), porteurs de missiles M-51, de portée intercontinentale, équipés de têtes nucléaires océaniques (TNO). Au total, toujours selon les éléments donnés dans le discours d'Istres, la FOST disposerait de 3 lots de 16 missiles. L'invulnérabilité de notre force nucléaire repose sur le principe de la permanence à la mer d'au moins un de nos quatre SNLE.

Au total, la France disposerait de **moins de 300 têtes nucléaires**, en vertu d'un **principe de stricte suffisance** mis en avant dans notre doctrine de dissuasion.

La crédibilité de la dissuasion nucléaire repose également sur **un système de transmissions** extrêmement robuste organisé par le programme *Hermès*, ainsi que sur **des moyens de simulation** (super-calculateur, radiographie, laser mégajoule) destinés à garantir la performance des armes nucléaires, dans un contexte où la France s'est engagée à ne plus réaliser d'essais en ratifiant le traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) en 1998.

La capacité de dissuasion nucléaire de notre pays représente une exigence forte en termes budgétaires, car elle est entièrement souveraine : **les porteurs, missiles et armes nucléaires sont tous intégralement conçus et fabriqués en France**. Ainsi, d'après M. Geleznikoff, directeur des applications militaires du Commissariat à l'énergie atomique (CEA), pour les programmes armes nucléaires et chaufferies nucléaires, ce sont de l'ordre de 15 000 emplois qui sont concernés pour un budget de l'ordre de 1,5 milliards d'euros. Tout étant fabriqué en France, l'essentiel des dépenses de dissuasion a une répercussion salariale.

- *Le renouvellement de la dissuasion nucléaire*

Le Président de la République a choisi de ne pas ouvrir le débat sur la dissuasion nucléaire de la France dans le cadre de la Revue stratégique, considérant que celle-ci restait pleinement de mise dans l'environnement international que nous connaissons.

Dans le cadre de la présente loi de programmation, la dissuasion nucléaire de la France a ainsi vocation à **être pérennisée dans ses effets**. Or, nous arrivons à une période charnière où il va être nécessaire de préparer le renouvellement des principaux équipements sur lesquels elle s'appuie : missiles et sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, en particulier. **Ce mouvement de renouvellement se déroulera sur le long cours** : le lancement des programmes au cours de la prochaine loi de programmation doit permettre de disposer des premières capacités renouvelées entre 2030 et 2040 ; ces dernières seront ensuite en service jusqu'en 2070-2080.

Le renouvellement de la dissuasion nucléaire doit aussi permettre d'en **moderniser les capacités afin de les adapter à l'évolution des défenses**

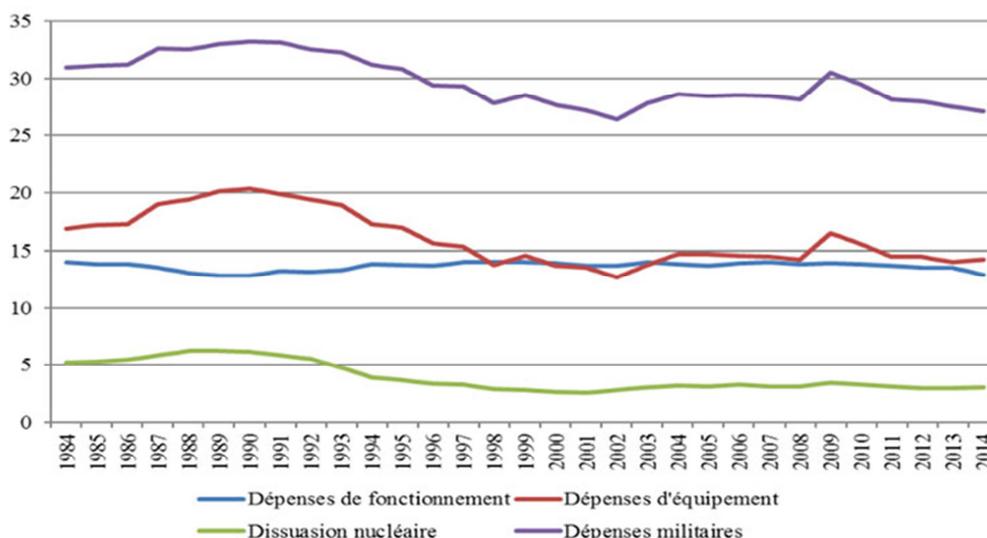
adverses, de plus en plus performantes. L'enjeu est notamment de garantir la capacité de pénétration des missiles aéroportés à performance de vitesse ou de furtivité accrue.

Concrètement, la programmation verra le lancement de la phase de réalisation du **sous-marin lanceur d'engins de troisième génération**, dans la foulée des travaux de conception ; c'est là le plus gros budget de la dissuasion. Il semble qu'une partie importante de cet effort portera sur la programmation à compter de 2025. Ce renouvellement est nécessaire car les SNLE actuels datent des années 1990 ; leurs coques vieillissent et, à terme, leur capacité opérationnelle ne sera plus garantie. Par ailleurs, le développement de **la future version du missile M51** sera initié, tandis que la version M51-3 sera mise en service.

S'agissant de la composante aéroportée, la programmation verra la rénovation à mi-vie du missile ASMPA et la poursuite des études de développement de son successeur, **le système air-sol nucléaire de 4^{ème} génération (ASN4G)** ; une décision devra être arrêtée à ce sujet au début de la prochaine décennie, selon M. Geleznikoff.

Au total, le budget annuel de la dissuasion nucléaire va s'accroître progressivement jusqu'à atteindre **un plateau d'environ 6 milliards d'euros par an**. En réalité, cette phase de renouvellement a déjà commencé, avec un budget de la dissuasion de l'ordre de 4 milliards d'euros en 2018, contre 3 milliards en régime de croisière. Au total, **sur la période 2019-2023**, le rapport annexé précise que le budget de la dissuasion nucléaire s'élèvera à **environ 25 milliards d'euros**, soit une moyenne annuelle de 5 milliards d'euros par an. La ministre de la Défense souligne que ces dépenses n'exerceront pas un effet d'éviction sur les dépenses conventionnelles car **la part de la dissuasion restera stable, à 12,5% du budget de la défense environ**, ce qui est relativement faible historiquement. La part dissuasion était de l'ordre de 20% lors de la phase de renouvellement précédente, autour de 1990.

ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DISSUASION NUCLÉAIRE



Source : Fondation pour la recherche stratégique

Néanmoins, le pic des dépenses liées à la dissuasion arrivera plutôt vers la fin du cycle de programmation et **coïncidera avec la marche des 3 milliards d'euros supplémentaires devant abonder chaque année le budget de la défense, en 2023, 2024 et 2025**. Pour que la part de la dissuasion reste stable dans le budget de la défense, il faut donc que ces hausses budgétaires soient effectives, faute de quoi les dépenses de dissuasion absorberaient toute nouvelle marge de manœuvre. D'aucuns évoquent la **possibilité de repousser encore de quelques années certaines dépenses liées au renouvellement**. Néanmoins, n'ayant obtenu aucun calendrier des dépenses envisagées dans le cadre de ce renouvellement, votre rapporteure n'est pas à même de se prononcer sur cette question.

2. Accroître notre autonomie d'appréciation des situations

« L'ambition de notre pays repose également sur la préservation, au travers des services de renseignement, d'un degré d'indépendance d'évaluation de la situation, d'autonomie d'action et d'une capacité d'anticipation. » ⁽¹⁾

L'autonomie d'appréciation, obtenue grâce au renseignement, est le **fondement de l'autonomie stratégique** de notre pays. Le renseignement ne repose pas uniquement sur les capacités humaines et techniques des services, mais sur *« tous les dispositifs qui contribuent à enrichir la connaissance de notre environnement stratégique (déploiements opérationnels, forces de souveraineté et de présence, réseau des personnels militaires déployés à l'étranger) » ⁽²⁾*.

L'autonomie de notre renseignement ne peut pas être une indépendance totale : le volume des informations à traiter est tel que **la France doit nécessairement coopérer avec ses partenaires**, notamment au sein de l'Alliance Atlantique, pour partager le renseignement. L'enjeu est néanmoins que la France conserve **une autonomie d'appréciation de la qualité du renseignement qu'on lui donne**.

Les services font état d'une relation confiante avec les Américains dans le domaine de la lutte contre le terrorisme, les échanges de renseignement se faisant sans restriction. Néanmoins, il n'en va pas de même dans tous les domaines et le fait est que **cette relation confiante se mue parfois en dépendance au renseignement américain**, notamment pour l'opération *Barkhane* dans le Sahel. Cette dépendance peut compromettre la liberté d'action de notre pays, en particulier sur des sujets où notre ligne diplomatique diverge de celle des États-Unis.

Un effort important a été consenti au cours des dernières années pour renforcer l'autonomie d'appréciation de la France : augmentation substantielle des

(1) *Revue stratégique de Défense et de Sécurité nationale*, 2017.

(2) *Rapport annexé*.

moyens humains des agences de renseignement du ministère de la Défense (Direction du renseignement militaire – DRM, Direction générale du renseignement extérieur – DGSE – et Direction du renseignement et de la sécurité de la défense – DRSD) ; réorganisation de la chaîne du renseignement de façon à mieux le consolider derrière un « coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme » ; mutualisation des moyens et développement conjoint de grands programmes techniques.

Le projet de loi de programmation militaire prévoit de poursuivre cet effort avec la création de **1500 nouveaux postes dans le renseignement** sur la période 2019-2025, principalement dédiés au renforcement des capacités humaines et techniques de traitement des données et à la recherche humaine. Ces effectifs supplémentaires viennent s'ajouter aux 1.200 postes dont la création avait été prévue dans le cadre de la loi de programmation 2014-2019 et de son actualisation.

Par ailleurs, le rapport annexé prévoit l'organisation **d'une posture permanente « renseignement stratégique »** fédérant tous les moyens de collecte et d'analyse du ministère.

3. Renforcer notre capacité d'action dans le cyberspace

*« Le développement du cyberspace à l'échelle planétaire, la rapidité d'accroissement de la dépendance au numérique de nos moyens militaires ainsi que l'extension des risques d'attaque sur nos systèmes électroniques, nécessitent le développement de capacités de cyberdéfense dans toutes leurs dimensions. Transverse aux fonctions stratégiques qu'elle soutient, **la cyberdéfense porte en son sein un enjeu de souveraineté nationale.** »*

L'enjeu que représente le cyberspace en tant que nouveau domaine de confrontation internationale a été pris en compte tardivement par la France. Il est pour la première fois mis en exergue dans le **Livre Blanc de 2008**, avec 10 ans de retard sur les États-Unis :

*« Dans les quinze ans à venir, **la multiplication des tentatives d'attaques menées par des acteurs non étatiques, pirates informatiques, activistes ou organisations criminelles, est une certitude** (...). L'évolution des technologies et l'interconnexion des réseaux rendent les seules stratégies de défense passive et périmétrique de moins en moins efficaces, même si elles restent nécessaires. **Le passage d'une stratégie de défense passive à une stratégie de défense active en profondeur, combinant protection intrinsèque des systèmes, surveillance permanente, réaction rapide et action offensive, impose une forte impulsion gouvernementale et un changement des mentalités.** »*

Depuis, ce défi a incontestablement été intégré par la France, qui a progressivement structuré sa réponse : création de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) en 2009, d'un poste d'officier

général cyber au sein de l'état-major des armées en 2011 ; priorité donnée aux enjeux cyber dans le cadre de la programmation 2014-2019 avec un renfort de 1.200 effectifs destinés à structurer une composante cyber au sein du ministère de la défense ; mise en place d'un Commandement de la cyberdéfense (COMCYBER) autour d'un état-major cyber en septembre 2017. Un partage des tâches se dessine entre la lutte défensive, qui est de la responsabilité de l'ANSSI, et la lutte offensive, qui échoit au ministère de la défense.

Néanmoins, comme le montre la Revue stratégique de cyberdéfense parue en février dernier, cette réponse reste **encore insuffisante au regard des enjeux. La menace cyber ne cesse de s'accroître** en raison de l'extension très rapide de l'espace numérique et de la sophistication croissante des techniques et outils à la disposition des attaquants. Les attaques cyber ont trois grandes finalités : **l'espionnage et le vol de données ; le sabotage ; et la désinformation**. Elles peuvent être l'œuvre de hackers isolés mais tendent de plus en plus à provenir de groupes structurés, les *Advanced Persistent Threat* (APT), parfois directement sponsorisés par des Etats.

Néanmoins, et c'est là le cœur de toute stratégie étatique dans le cyberspace, **il est très difficile d'attribuer avec certitude ces attaques**, l'attribution reposant sur un faisceau d'indices qui laisse le plus souvent place au doute. Au-delà de la technique, l'attribution procède de décisions diplomatiques et politiques. Encore récemment, la cyberattaque d'ampleur conduite contre le gouvernement allemand est venue illustrer ces enjeux technico-politiques autour de l'attribution, certains médias n'hésitant pas à pointer la Russie du doigt.

À l'heure actuelle, **les attaques sont quotidiennes et relèvent principalement de la cybercriminalité**. Néanmoins, même la cybercriminalité peut être **en lien avec certains États**. On estime ainsi que la Corée du nord s'est financée à grande échelle grâce à l'argent obtenu d'attaques cyber.

D'autres États ont une stratégie cyber offensive très structurée, à l'image de la Chine, principalement dans le champ de l'espionnage économique, ou bien encore de la Russie.

Ces stratégies offensives, que la France appelle « capacité d'action numérique », ne sont pourtant pas l'apanage de ces seuls États. **Les pays anglo-saxons**, en particulier les États-Unis et le Royaume-Uni, ont des capacités défensives et offensives développées, fruit d'un investissement précoce. **L'Allemagne**, où la prise de conscience a été plus tardive, investit désormais massivement et crée à Bonn un commandement cyber de 15.000 personnels. **Israël** dispose également de capacités performantes. Certains autres partenaires européens, comme l'**Estonie**, sont très en pointe dans ce domaine.

Dans le cadre de la présente programmation militaire, des moyens substantiels sont prévus pour appuyer la montée en puissance de la stratégie de cyberdéfense de la France. L'autonomie stratégique de la France impose qu'elle

ait **des capacités autonomes de détection et d'attribution des attaques**, ainsi que **des moyens de réaction rapides, efficaces et coordonnés**.

L'enjeu est donc de consolider la capacité de protection et de détection des armées et des services du ministère, ce qui implique des investissements très lourds. En outre, il s'agit de développer une capacité de suivi en temps réel des incidents. Le rapport annexé prévoit la mise en place d'une « posture permanente cyber » pour « *garantir la surveillance de nos réseaux ainsi que le caractère opérationnel des capacités actives ou passives de lutte informatique défensive* », en renforçant les capacités d'intervention et de détection du centre d'analyse et de lutte informatique défensive (CALID), des centres opérationnels de sécurité (SOC) des armées, de la 807^{ème} compagnie de transmissions et du centre interarmées des actions sur l'environnement (CIAE).

À cette fin, les investissements cyber doivent bénéficier d'un budget de **1,6 milliards d'euros sur la période de programmation**, contre 500 millions entre 2014 et 2019. En outre, le vivier des combattants cyber, qui compte actuellement 3000 effectifs sur le périmètre du ministère de la défense, doit être renforcé à hauteur de **1.100 personnels**.

Cet investissement indispensable ne pourra cependant pas constituer l'unique réponse de la France à cet enjeu qui dépasse largement nos frontières et notre capacité d'action en national. En réalité, comme le formule le général Bonnet de Paillerets, commandant de la cyberdéfense, **le cyberspace est « un domaine de souveraineté partagée »**. Dans cette dimension, l'autonomie stratégique européenne, sur laquelle votre rapporteure reviendra, est d'une importance cruciale. Cet enjeu dépasse largement le cadre des coopérations militaires : **c'est la question de souveraineté numérique de l'Europe qui est posée**, face à la toute-puissance des GAFAM anglo-saxons, et alors même que la Chine et la Russie sont en train de structurer leur propre stratégie.

Tout en construisant son autonomie stratégique, qui repose sur la maîtrise de capacités essentielles, la France doit donc **résolument coopérer avec les pays qui ont une maturité opérationnelle et technique** dans ce domaine, en particulier au sein de l'Union européenne. Dans le même temps, elle doit continuer à promouvoir l'établissement de normes internationales pour réguler l'espace cyber, bien que cette approche ne fasse pas l'unanimité au sein de la communauté internationale.

4. Réduire notre vulnérabilité dans l'espace

- *L'espace, une dimension essentielle mais peu régulée, où les menaces sont nombreuses*

Sans que nous en ayons conscience, l'espace est aujourd'hui essentiel à notre vie quotidienne et à la vie économique de la Nation. Il est aussi incontournable pour nos armées qui y recourent en permanence pour l'imagerie,

les communications, la navigation. **Ce caractère stratégique de l'espace** en fait un terrain naturel où se déploient les stratégies de puissance des États.

Les États-Unis restent, de loin, la première puissance spatiale au monde, avec environ 400 satellites militaires en orbite, et un budget annuel, dépenses civiles et militaires confondues, de l'ordre de 30 milliards de dollars. Viennent ensuite **la Chine et la Russie**, qui investissent surtout à des fins militaires même si la première commence à s'imposer dans le domaine civil aussi.

Parmi les Européens, **la France** est la mieux placée, devant l'Allemagne. Elle héberge, en Guyane, la base de lancement de l'Europe, le port spatial de Kourou. Elle investit 2,3 milliards d'euros par an dans le domaine spatial, civil et militaire confondus, dont 300 millions d'euros dans le spatial militaire. Elle dispose d'une base industrielle solide : d'après le général Breton, commandant interarmées de l'espace, Thalès et Airbus ont lancé à eux seuls entre la moitié et les deux tiers des gros satellites dans le monde au cours de l'année dernière.

À côté de ces puissances spatiales traditionnelles, on observe **une réelle banalisation de l'accès à l'espace avec l'essor du New Space**, qui désigne l'ouverture de l'espace à des acteurs privés à des fins commerciales, initiée aux États-Unis. Ce mouvement tend à mettre les technologies spatiales à la portée de nombreux acteurs, pays émergents mais aussi acteurs privés. Des 1500 satellites actuellement en orbite autour de la Terre, on pourrait passer à 6000 en 2025, avec des risques accrus de collision entraînant une destruction ou une perte de contrôle.

Cette double évolution – montée en puissance des capacités des puissances spatiales et multiplication des acteurs – n'est pas sans risque pour nos capacités souveraines essentielles, qui se trouvent ainsi vulnérables. D'après le général Breton, **les États-Unis, la Russie et la Chine disposent tous trois de capacités d'action dans l'espace**. La Chine a déjà procédé à la destruction d'un de ses satellites par un **tir de missile**; ce tir chinois serait à l'origine de la moitié des 750.000 débris de l'époque en orbite autour de la Terre. Depuis, les débris se multiplient ; on dénombre aujourd'hui de l'ordre de 750 000 débris de 1 cm. Des **armes laser** anti-satellites sont également développées. Ce ne sont pas les seules « menaces ». En effet, les satellites français ont déjà été approchés par **des satellites espions** ».

Ces dangers multiples se font jour dans un contexte où **l'espace exo-atmosphérique est en réalité peu régulé**. La seule base juridique internationale en la matière est le traité de 1967 sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique. Celui-ci pose le libre accès des États à l'espace et interdit que des armes de destruction massives y soient placées ; globalement, il prône une utilisation pacifique de l'espace, en conformité avec la Charte des Nations Unies à laquelle il renvoie, mais il n'interdit pas de s'en servir à des fins militaires, ni d'y placer des armes, ni d'y conduire des actions offensives.

- *Le projet de loi de programmation prévoit d'améliorer substantiellement les capacités spatiales militaires de la France*

À l'heure actuelle, la France dispose déjà de **l'ensemble du spectre des technologies du spatial militaire** : communications, imagerie, écoute électromagnétique, surveillance spatiale. Le noyau souverain des capacités développées de manière indépendante et très « durcies » comprend une dizaine de satellites au total, dont 2 satellites de communication très protégés (*Syracuse III*), des satellites d'imagerie spatiale (*Hélios 2* et *Pléiade*), des satellites d'écoute électromagnétique (système expérimental *Elisa*).

Le projet de loi de programmation militaire prévoit un effort substantiel en faveur du domaine spatial avec **le renouvellement de l'ensemble de ces satellites souverains**, permettant d'accéder à des capacités modernisées et durcies contre les menaces. Ce renouvellement a déjà été préparé au cours de la programmation précédente, avec la phase de conception de ces satellites. La période 2019-2025 verra la livraison des nouveaux satellites de communication *Syracuse IV*, des satellites *CSO* d'imagerie spatiale et du système *CERES* d'écoute électromagnétique. Par ailleurs, la France contribue au programme européen de navigation **Galileo** qui sera opérationnel en 2020 et viendra apporter à l'Europe une capacité propre, complémentaire du système américain GPS. Au total, de l'ordre de **2,5 milliards d'euros de crédits de paiement et 5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement** sont affectés au spatial militaire sur la période de programmation.

Cet effort est considérable mais il **ne suffit pas à prémunir la France contre les nombreuses menaces évoquées**. Notre pays doit **renforcer sa capacité de surveillance** de l'espace afin d'avoir une appréciation autonome de la situation spatiale. La France a d'ores et déjà mise en place une capacité de surveillance avec **le radar GRAVES** dont la rénovation en cours est en partie financée par l'Union européenne au titre du projet EU-SST ; il permet de détecter des objets de la taille d'une machine à laver sur des orbites basses. Mais il n'est pas suffisamment précis pour détecter des objets beaucoup plus petits, ce qui est problématique avec la miniaturisation en cours des objets spatiaux, et n'est pas adapté pour détecter les objets sur des orbites plus hautes, notamment géostationnaires.

Ainsi, la France devra, au-delà des apports prévus par la programmation proposée, **chercher à renforcer son autonomie d'appréciation de la situation dans l'espace** afin de pouvoir se prémunir contre les menaces identifiées. Ce chantier serait un champ naturel de coopération pour les Européens, qui coopèrent déjà beaucoup dans le spatial et ont un intérêt partagé à mettre leurs efforts en commun pour développer cette capacité, qui suppose non seulement de pouvoir capter des images, mais aussi de les analyser.

5. Conserver une avance technologique

« L'innovation est un levier majeur de la LPM pour garantir l'autonomie stratégique de la France et la supériorité opérationnelle de nos armées. »

De l'avis général des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteure, la France a devant elle **un challenge particulièrement difficile en matière d'innovation**. C'est un enjeu particulièrement fort si elle veut conserver son excellence technologique en dépit de sa relativement petite taille à l'échelle internationale.

En l'état actuel des choses, notre pays a pris du retard dans l'investissement dans les technologies de rupture comme le *big data*, l'intelligence artificielle, la robotique, la génération d'énergie, l'hyper-vélocité, la furtivité ou encore le cyber. Ces technologies peuvent, à terme, irriguer l'ensemble des milieux où nos armées opèrent, et conférer une réelle supériorité opérationnelle à ceux qui les maîtrisent.

L'avance américaine est considérable en la matière, et elle est appelée à se renforcer avec la mise en place de la « *Third offset strategy* » publiée en 2017, qui vise précisément à reconquérir la supériorité militaire américaine face à la montée en puissance de capacités de déni d'accès, de guerre électronique ou électromagnétique, de lutte informatique, de capacités spatiales offensives, etc.

Pour **éviter que la France ne décroche**, le rapport annexé identifie trois axes d'efforts.

Premièrement, parvenir à **capter en cycle court l'innovation issue des marchés civils**, ce qui suppose la création d'un écosystème d'innovation au sein de la défense, en lien avec les écosystèmes civils. En l'état actuel des choses, le cycle de maturation des technologies et de conception des équipements au sein du ministère des armées est très long et pas suffisamment réactif. Ainsi, les équipements livrés actuellement à nos armées ont été conçus au siècle dernier. Face à elles, se trouvent des groupes armés qui tirent pleinement parti des innovations issues du civil ; on peut penser aux drones, par exemple.

Deuxièmement, **maintenir l'investissement dans la maturation des technologies spécifiques au domaine de la défense**, afin de préparer la nouvelle génération des équipements qui arriveront dans les forces en 2030-2050. Et troisièmement, **mieux investir dans les technologies de rupture** et de supériorité opérationnelle.

Ces objectifs supposent des réformes dans les processus du ministère des Armées, notamment dans la conduite des études en amont et des processus d'acquisitions. Ils impliquent aussi un effort accru en matière de recherche et technologie de défense. À cet égard, le rapport annexé prévoit une **montée en puissance progressive du budget des études amont** – des recherches et études appliquées, de nature technique, entreprises en préparation du lancement des

programmes d'armement – **de 730 millions d'euros en 2018 à 1 milliard d'euros en 2022.**

II. UN EFFORT INDISSOCIABLE DE LA CONSTRUCTION D'UNE AUTONOMIE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE QUI COMMENCE À SE DESSINER

« Conserver un tel modèle [d'armée] à l'horizon 2030 suppose de procéder à une remontée en puissance nationale, **complétée par des coopérations effectives**. Plus que par le passé, nous **devons renforcer l'articulation entre autonomie stratégique nationale et ambition européenne**, entre intérêts nationaux et intérêts partagés. En explicitant ses intérêts, la France cherche à faciliter la convergence stratégique en Europe. En parallèle, les Européens font progressivement émerger des intérêts partagés. »

Globalement, on assiste depuis quelques années à **un relatif réveil stratégique des Européens**, face aux crises multiples qui affectent leur entourage, à l'aggravation de la menace terroriste et à l'amplification des phénomènes migratoires. Cela se traduit par un effort de défense accru, alors que les budgets n'avaient cessé de décroître depuis la fin de la guerre froide (cf. tableau ci-après), ainsi que par un retour des questions de défense à l'ordre du jour des discussions européennes.

Tableau 1 : Les budgets de défense en Europe

Montants convertis aux taux de parité de pouvoir d'achat (France), en milliards d'euros constants 2017, y.c. pensions.

Pays	2013	2014	2015	2016	2017*
Autriche	2,6	2,6	2,4	2,6	2,5
Belgique	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8
Bulgarie	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4
Croatie	1,1	1,0	1,0	0,9	1,0
Chypre	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
République tchèque	2,8	2,6	3,0	2,9	3,1
Danemark	2,7	2,5	2,5	2,6	2,6
Estonie	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
Finlande	2,7	2,5	2,5	2,6	2,7
France	40,6	40,2	39,9	40,3	41,0
Allemagne	39,6	38,6	38,4	39,4	40,8
Grèce	5,0	5,2	5,6	5,6	5,4
Hongrie	2,1	1,9	2,1	2,2	2,3
Irlande	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9
Italie	22,6	20,5	19,5	21,9	20,4
Lettonie	0,4	0,4	0,4	0,6	0,8
Lituanie	0,5	0,6	0,8	1,1	1,3
Luxembourg	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Malte	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Pays-Bas	7,9	8,0	8,1	8,4	8,8
Pologne	13,4	14,9	18,6	17,6	17,6
Portugal	3,5	3,2	3,2	3,4	3,3
Roumanie	4,3	4,7	5,1	5,2	7,6
République slovaque	1,2	1,3	1,5	1,6	1,7
Slovénie	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
Espagne	11,8	11,9	12,5	12,7	12,4
Suède	4,4	4,5	4,4	4,3	4,1
Royaume-Uni	50,2	49,0	47,6	50,1	51,3

* Données estimées.

Source : Mémorandum statistique de l'OTAN (mars 2017).

Pour autant, l'effort de défense des Européens reste **encore très éclaté et donc assez inefficace collectivement**. L'ambition d'une autonomie stratégique européenne recouvre deux enjeux :

- **Industriel** : le financement et le développement conjoint de capacités militaires sont déterminants pour permettre à l'Europe d'avoir collectivement une capacité d'investissement suffisante pour ne pas décrocher technologiquement et militairement par rapport à des géants comme les États-Unis et la Chine et de conserver une base industrielle de défense performante ;

- **opérationnel** : l'aptitude des Européens à mettre en commun leurs capacités militaires – humaines et techniques – détermine leur capacité à peser dans les crises mondiales, dans un contexte où aucun pays de l'Union n'a la masse critique pour intervenir seul.

A. « EUROPE DE LA DÉFENSE » : DES ÉVOLUTIONS ENCOURAGEANTES

Il y a **une vraie logique à chercher à pousser une politique de défense à l'échelle européenne** dans la mesure où l'Union dispose déjà de structures politiques, d'une capacité de financement et d'outils diversifiés qui lui permettraient d'avoir une vraie valeur ajoutée, en particulier dans une perspective d'approche globale des crises internationales, en agissant tout à la fois sur les enjeux de sécurité, de développement et de gouvernance des pays. En cela, l'Union européenne serait complémentaire de l'OTAN, centrée sur les enjeux de défense collective et les opérations de haute intensité, et très dépendante du positionnement diplomatique des États-Unis ⁽¹⁾.

Pourtant l'« Europe de la défense » a peiné à prendre corps depuis ses origines dans le traité de Maastricht. La mise en place d'une politique de sécurité et de défense commune (PSDC) autonome dans le cadre du traité de Lisbonne, en 2009, n'a pas vraiment été suivie d'effets concrets, dans un contexte de crise économique. La défense semblait ne pas être « dans l'ADN » de l'Union européenne, conçue pour la paix et le développement économique. Mais les discussions récentes au sein de l'Union européenne montrent que les lignes sont en train de bouger progressivement.

1. Une indéniable relance des questions de défense au sein de l'Union européenne

- *Juin 2016 : la stratégie globale de l'Union européenne*

Dans la foulée des attentats terroristes sur le sol européen en 2015 et 2016, les institutions européennes ont commencé à se saisir davantage des enjeux de sécurité et de défense. Ainsi la **Stratégie globale de l'Union européenne**,

(1) À ce sujet, voir rapport de la commission des Affaires européennes sur l'Europe de la Défense et son articulation avec l'OTAN, Pieyre-Alexandre Anglade et Joaquim Pueyo, février 2018.

présentée en juin 2016 par la Haute Représentante, Mme Federica Mogherini, porte-t-elle pour la première fois explicitement **l'ambition d'une autonomie stratégique européenne**.

- *Septembre 2016 : la feuille de route franco-allemande*

Dans un contexte où l'Allemagne se montrait plus réceptive à ces questions, sous l'impulsion de la ministre de la Défense Ursula Van der Leyen, cette dynamique a été prolongée par une initiative de **la France et de l'Allemagne** qui, **en septembre 2016**, ont adressé **une proposition conjointe à la Haute Représentante pour revitaliser la PSDC**. De nombreuses pistes sont évoquées, dont certaines pourraient être mises en œuvre **dans le cadre d'une coopération structurée permanente « volontaire, inclusive et ouverte »**.

Pistes évoquées dans la feuille de route franco-allemande de septembre 2016 pour revitaliser la PSDC

- la création d'un quartier général permanent de l'Union européenne pour conduire les missions et opérations civiles et militaires de l'UE ;
- la création d'un commandement médical européen ;
- la révision du mécanisme Athéna pour étendre le champ de financement en commun des missions et opérations de PSDC ;
- le développement d'une capacité d'appréciation autonome de la situation maritime dans les zones stratégiques clé ;
- une formation de base commune pour les militaires et élèves officiers européens ;
- un programme de recherche de défense financé dans le prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027 ;
- la mise en place d'un « semestre européen de défense », destiné à coordonner les développements capacitaires et les budgets de défense des États membres afin d'identifier les possibilités de coopération européenne.

Dans son discours sur l'état de l'Union prononcé **en septembre 2016**, le Président du Conseil européen, M. Jean-Claude Juncker, a pris position dans le même sens : *« Afin de garantir notre sécurité collective, nous devons investir dans le développement conjoint de technologies et d'équipements d'importance stratégique - allant des capacités terrestres, aériennes, maritimes et spatiales à la cybersécurité. Il faut pour cela davantage de coopération entre les États membres et une mise en commun plus importante des ressources nationales. Si l'Europe ne prend pas en charge sa propre sécurité, personne d'autre ne le fera pour elle. Une base industrielle de défense forte, compétitive et innovante, voilà ce qui nous apportera une autonomie stratégique. »*

- *Novembre 2016 : le plan d'action européen pour la défense de la Commission*

En novembre 2016, le Conseil a approuvé la mise en œuvre d'un « **plan d'action européen de la défense** » proposé par la Commission, qui prévoit plusieurs grandes mesures, dont certaines marquent une réelle avancée dans la prise en compte des enjeux de défense au sein de cette institution.

Premièrement, la Commission propose **la mise en place d'un Fond européen de défense** afin de soutenir les investissements dans la recherche et le développement conjoints d'équipements et de technologies de défense (cf. encadré). **Pour la première fois, la Commission prévoit que des équipements de défense seront financés par de l'argent communautaire**, c'est une évolution notable. Ce Fond permettrait notamment de soutenir le développement et l'acquisition de capacités clés pour l'autonomie stratégique européenne, pour lesquelles il existe des lacunes capacitaires identifiées au sein de l'Union.

Le Fond européen de Défense

Le Fond européen de Défense, qui serait créé, dans sa version définitive, dans le prochain cadre pluri-annuel financier 2020-2027, comprendrait deux volets :

Un «**volet recherche**», destiné à financer la recherche collaborative dans les technologies de défense novatrices telles que l'électronique, les métamatériaux, les logiciels cryptés ou la robotique. **90 millions d'euros** y seront consacrés au cours de la période 2017-2019, au titre de l'Action préparatoire. Au titre du cadre financier pluriannuel de l'UE post-2020, **500 millions d'euros annuels** pourraient être alloués à un programme de recherche de défense que la Commission doit proposer en 2018.

Un «**volet capacités**», qui fournira des incitations destinées à encourager les États membres à coopérer en matière de développement et d'acquisition conjoints d'équipements et de technologies de défense, sous la forme de cofinancement (à hauteur de 20% de la partie prototype du développement) par le budget de l'Union et de soutien pratique de la Commission. Par exemple, les États membres pourraient s'unir pour investir dans le développement de la technologie des drones ou de la communication par satellite, ou acheter des hélicoptères en grandes quantités afin de réduire les coûts. Seuls les projets collaboratifs seront éligibles et une part du budget global sera allouée à des projets impliquant la participation transfrontière de PME. L'Union européenne fournira en cofinancement:

- un total de **500 millions d'euros pour 2019 et 2020** au titre d'un programme de développement de l'industrie de la défense en cours de négociation ;

- **un milliard d'euros par an après 2020**, dans le cadre d'un programme plus substantiel qui pourrait générer un investissement total de 5 milliards d'euros par an, avec l'effet de levier qu'il exercerait sur les financements nationaux.

Deuxièmement, la Commission souhaite **promouvoir les investissements dans les PME, les start-up, les entreprises de taille intermédiaire et les autres fournisseurs de l'industrie de la défense**, en facilitant l'accès des chaînes d'approvisionnement de la défense aux fonds structurels et d'investissement

européens et au soutien financier de la Banque européenne d'investissement (BEI), pour l'heure limités aux biens à double usage. Troisièmement, la Commission veut **renforcer le marché unique de la défense**, en faisant en sorte qu'il soit plus compétitif et ouvert.

- *Mai 2017 : mise en place de la revue annuelle coordonnée de défense (CARD)*

Dans le prolongement de la proposition franco-allemande de « semestre européen de la défense », le Conseil a approuvé en mai 2017 les modalités d'institution d'une « revue annuelle coordonnée de défense » destinée à **avoir une meilleure visibilité, à l'échelle de l'Union européenne, sur les dépenses et investissements nationaux dans la recherche et le développement de capacités militaires**.

Concrètement, l'Agence européenne de défense, en collaboration avec le Service européen d'action extérieure (SEAE), récupérerait les informations relatives aux programmes et plans de défense des États et rédigerait un « document de conception » global qui serait transmis au Comité militaire de l'Union européenne, aux États membres et au Parlement européen. Il pourra servir de base pour l'élaboration du plan de développement des capacités de l'Union européenne, qui détermine les principales lacunes capacitaires et besoins stratégiques de l'Union. Après une période d'essai en 2017-2018, la revue coordonnée sera définitivement mise en place à compter de l'automne 2018.

- *Décembre 2017 : mise en place de la coopération structurée permanente (CSP)*

La coopération structurée permanente a été établie par le traité de Lisbonne (2009) mais n'avait jamais été utilisée jusqu'à aujourd'hui. Aux termes de l'article 46 du TUE, elle rassemble « *les États membres qui remplissent des critères plus élevés de capacités militaires et qui ont souscrit des engagements plus contraignants en la matière en vue des missions les plus exigeantes* ».

Ce cadre permanent de coopération en matière de défense doit permettre aux États membres qui le souhaitent et qui le peuvent de **développer conjointement des capacités de défense, d'investir dans des projets communs et de renforcer l'état de préparation opérationnelle et la contribution de leurs forces armées**.

Lors du sommet franco-allemand de juillet 2017, dans la foulée de la feuille de route établie en septembre 2016, les dirigeants des deux pays avaient appelé les États membres de l'Union à opérationnaliser la coopération structurée permanente en identifiant des projets concrets. En novembre, 23 États membres ont notifié leur volonté de participer à la CSP, rejoints, en décembre, par l'Irlande et le Portugal. Ainsi, **le 11 décembre 2017, la Conseil a adopté une décision**

établissant une coopération structurée permanente entre 25 États membres ; ne restaient en dehors que le Royaume-Uni, le Danemark et Malte.

La décision du Conseil reprend en annexe les « **engagements plus contraignants** » auxquels ont souscrits les États dans le cadre de la CSP. Globalement, cette annexe reprend les engagements financiers souscrits dans le cadre de l'OTAN (budget de défense de 2% du PIB dont 20% d'investissement). Elle fixe un objectif d'opérationnalisation des forces des États et d'activation des groupements tactiques de l'Union européenne (GTUE) qui reste assez flou. C'est sur le plan capacitaire qu'elle semble la plus prometteuse : les États s'engagent à combler les lacunes capacitaires identifiées de l'Union, à favoriser les programmes en coopération et à renforcer l'autonomie stratégique et la base industrielle et technologique de défense européenne.

2. Des évolutions à encourager pour s'orienter plus franchement sur la voie d'une autonomie stratégique européenne

Au total, on observe **une appropriation rapide des enjeux de défense au sein de l'Union européenne**, et notamment des institutions, qui, comme la Commission, n'avaient jamais été particulièrement prompts à s'investir en ce sens. Son organisation interne pourrait même évoluer pour donner naissance à une nouvelle direction générale dédiée à la défense et au spatial. Après plusieurs années de quasi-immobilisme, **ces évolutions sont incontestablement une bonne nouvelle.**

Les négociations des prochains mois, qui verront la mise en œuvre concrète de la revue coordonnée de défense (CARD), de la coopération structurée permanente (CSP) et de la préfiguration du Fond européen de défense (FED) **seront cruciales et requièrent toute notre attention.** En effet, une bonne articulation de ces trois instruments pourrait s'avérer très bénéfique pour amorcer une vraie dynamique européenne de défense, le CARD permettant de coordonner les politiques nationales et d'identifier les besoins capacitaires, la CSP fournissant un cadre de coopération pour conduire de nouveaux projets, et le FED permettant d'en appuyer le financement.

Votre rapporteure **ne minimise pas les difficultés** qui se dressent encore devant nous. Les débuts de la coopération structurée permanente ne correspondent pas exactement à la vision qu'en avait la France, pour qui elle devait se faire autour d'un « noyau dur » d'États partageant les mêmes objectifs et être résolument tournée vers l'opérationnel. **La vision de l'Allemagne, qui prônait une CSP « inclusive et ouverte », a prévalu.** Il est indéniable qu'il sera plus difficile de porter des projets ambitieux à 25, d'autant que la liste doit être arrêtée à l'unanimité. Ainsi, les 17 premiers projets arrêtés au mois de décembre s'avèrent assez peu ambitieux, et pas véritablement de nature à favoriser l'autonomie

stratégique de l'Union européenne. La France n'est d'ailleurs engagée que sur 4 d'entre eux, dont 2 en tant que leader ⁽¹⁾.

En réalité, les difficultés sont les mêmes que celles tournant autour du règlement devant régir le volet « capacités » du Fond européen de développement (FED). **Tous les pays européens souhaitent que leurs entreprises bénéficient des projets développés dans le cadre de la CSP et du FED.** Dans un contexte de réduction globale du budget de l'Union européenne avec le Brexit, **l'exigence du « retour géographique » tend à concurrencer durement celle de l'autonomie stratégique.** Par essence, les grands projets capacitaires risquent de bénéficier plutôt aux grandes industries de défense.

Néanmoins, les discussions se poursuivent, et la France doit y participer activement pour **voir comment il est possible de prendre en compte les préoccupations de nos « petits » partenaires, qui sont légitimes.** Comment leur ouvrir davantage les chaînes d'approvisionnement de nos industries de défense, par exemple ? Pour le reste, la France doit continuer à pousser des projets ambitieux et fédérateurs pour les Européens dans le cadre de la CSP : la surveillance maritime étendue, par exemple, ou le drone MALE. Les prochaines échéances, et notamment l'adoption d'une deuxième liste de projets en novembre 2018, revêtiront une importance centrale pour l'avenir de cet outil.

B. EXAMEN DE L'APPROCHE PRAGMATIQUE CENTRÉE SUR UN « NOYAU DUR » D'ÉTATS

Tout en soutenant résolument les progrès des initiatives de défense dans le cadre institutionnel européen, qui prendront un peu de temps à aboutir, la France a tout intérêt à saisir toutes les occasions de coopérer plus étroitement avec ses partenaires européens. C'est le sens de l'Initiative européenne d'intervention proposée par le Président de la République (B.1), qui vise à rapprocher un « noyau dur » d'Européens partageant des préoccupations et des capacités.

Votre rapporteure juge utile d'éclairer plus en détail les enjeux relatifs à notre coopération avec deux partenaires de ce noyau dur, l'Allemagne et le Royaume-Uni (B.2).

1. L'initiative européenne d'intervention, une démarche « par le bas », à coordonner avec les efforts entrepris dans le cadre européen

« Ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui, cette Europe de la Défense, c'est une culture stratégique commune. Notre incapacité à agir ensemble de façon convaincante met en cause notre crédibilité en tant qu'Européens. Nous n'avons pas les mêmes cultures, parlementaires, historiques, politiques ni les mêmes sensibilités. Et nous ne changerons pas cela en un jour. Mais je propose dès à présent d'essayer de construire cette culture en

(1) Logiciel de sécurisation des radiofréquences et Fonction énergie en opérations.

commun, en proposant une initiative européenne d'intervention visant à développer cette culture stratégique partagée.

*Pour créer ce rapprochement, nous avons besoin d'un changement profond. Je propose ainsi à nos partenaires **d'accueillir dans nos armées nationales** – et j'ouvre cette initiative dans les armées françaises – **des militaires venant de tous les pays européens volontaires pour participer, le plus en amont possible, à nos travaux d'anticipation, de renseignement, de planification et de soutien aux opérations.** Au début de la prochaine décennie, l'Europe devra ainsi être dotée d'une **Force commune d'intervention, d'un budget de défense commun et d'une doctrine commune pour agir.** » ⁽¹⁾*

L'idée d'une « initiative européenne d'intervention », développée par le Président de la République, dans son discours prononcé à la Sorbonne en septembre dernier, découle du constat de **divergences profondes entre pays européens**, qui contribuent à miner les efforts entrepris pour développer la politique européenne de défense. Ces divergences se rapportent tout à la fois à l'histoire, à la géographie, à la tradition politique, aux mécanismes institutionnels, et font que deux pays, bien qu'euro-péens, peuvent avoir des stratégies de défense difficilement compatibles.

L'idée est donc que, plutôt que de se focaliser tout de suite sur l'objectif (la force d'intervention commune, le budget commun, la doctrine commune), **il faut travailler, de manière pragmatique, à réduire ces divergences.** Pour cela, il convient d'approfondir la connaissance mutuelle des armées et de leurs partenaires, de travailler ensemble, afin de **créer ce terrain commun qui, aujourd'hui, n'existe pas, ou trop peu.**

En réalité, **ce diagnostic doit être nuancé selon les armées**, car la marine et l'armée de l'air travaillent au quotidien au contact des autres armées européennes, avec qui elles sont totalement interopérables, selon des standards et processus définis par l'OTAN. Par exemple, dans le cadre des missions de défense aérienne, l'armée de l'air travaille sans restriction avec ses homologues. Et lorsque le *Charles-de-Gaulle* est déployé, il est systématiquement escorté par des navires européens.

Il semblerait que ce soit moins vrai pour l'armée de Terre. Par ailleurs, même si les armées sont interopérables, la France aurait des difficultés, en l'état actuel des choses, pour **piloter une coalition d'Européens**, ce qui est bien l'horizon si l'on veut une force d'intervention commune. Cette perspective nécessite un travail important au préalable pour partager le renseignement, travailler avec nos partenaires au sein des états-majors, etc.

À cette fin, l'Initiative européenne d'intervention vise à proposer aux **partenaires dotés de capacités militaires solides qui le souhaitent** un « menu de coopération » permettant de les associer aux travaux d'anticipation, de

(1) Discours du Président de la République Emmanuel Macron à la Sorbonne, septembre 2017.

planification, de renseignement et de soutien aux opérations des armées. Cela commencerait par la mise en place de discussions de niveau stratégique régulières, afin de partager la perception qu'a chacun de la situation internationale d'après ses capteurs.

D'ores et déjà, **9 États** ont été sollicités pour s'associer à cette initiative : Allemagne, Italie, Espagne, Belgique, Pays-Bas, Estonie, Portugal, Danemark et Royaume-Uni. Il est à noter que les deux derniers ne participent ni à la PSDC ni à la CSP. Le format est donc différent de celui de la coopération structurée permanente et, pour le moment, les deux sont incompatibles. En réalité, **l'Initiative européenne d'intervention se situe en amont de la coopération structurée permanente (CSP)** ; elle vise à faire mûrir des projets communs ambitieux pour pouvoir, lorsque le moment sera venu, les raccrocher au cadre institutionnel européen, en renforçant le pilier opérationnel de la CSP.

Votre rapporteure soutient cette démarche qui pourrait contribuer concrètement à renforcer l'autonomie stratégique de l'Union européenne. Elle estime cependant que **nous devons être attentifs à bien lier cette initiative aux développements de la défense européenne**, et en particulier à la CSP, pour **ne pas donner l'impression à nos partenaires que nous « renouons » à la PSDC**. Dès que cette démarche sera mûre, il faudra veiller à l'intégrer dans le cadre institutionnel européen, qui dispose de nombreux outils permettant de la faire fructifier.

2. Comment surmonter les incertitudes pesant sur nos principaux partenaires ?

Les Européens avec lesquels la France a le plus développé sa coopération militaire sont clairement le Royaume-Uni et l'Allemagne, pour des raisons de proximité et de format. Les budgets de défense britannique, français et allemand sont en effet, de loin, les trois premiers en Europe (cf. tableau II). Ces partenaires sont donc essentiels pour bâtir une autonomie stratégique européenne. Votre rapporteure souhaite éclairer les enjeux de ces partenariats qui, bien qu'incarnant le cœur du « noyau dur » à partir duquel la France souhaite consolider la défense de l'Europe, ne vont pas toujours de soi.

- *Le Royaume-Uni dans la tourmente du Brexit*

Le Royaume-Uni est traditionnellement **le partenaire militaire le plus proche de la France**. Nos deux pays partagent des formats d'armées et des cultures expéditionnaires assez similaires. Ils ont eu à cœur de préserver des capacités militaires sur l'ensemble du spectre, en dépit de difficultés budgétaires. Ils conservent, par leurs outre-mer et par la relation étroite du Royaume-Uni avec les pays du Commonwealth, une vocation mondiale. De son côté, le Royaume-Uni a profité d'une phase de relatif retrait, après les engagements en Afghanistan et en Irak et la crise économique qui avaient fortement affecté son modèle d'armée,

pour réinvestir, et est en train d'acquérir de capacités nouvelles, modernisées, à l'image des deux porte-avions qui équiperont la Royale à l'horizon 2023.

Les principales divergences résident dans **la réticence traditionnelle du Royaume-Uni vis-à-vis d'une défense européenne autonome**, dans un contexte où ce dernier revendique toujours **une « relation spéciale » avec les États-Unis**, qui emporte une forme de dépendance consentie, par exemple pour sa dissuasion nucléaire ⁽¹⁾.

Nos deux pays sont tout de même parvenus à nouer un partenariat de défense ambitieux dans le cadre **de deux accords dits de Lancaster House**, conclus en 2010. Le premier texte, dont le contenu n'est pas public, est relatif à la **coopération dans le domaine nucléaire**. Il a permis la construction et l'exploitation commune d'installations d'expérimentations, les programmes de chaque pays restant totalement indépendants.

Le second traité porte sur **la coopération conventionnelle**. Sur le plan opérationnel, l'un des projets structurants est la mise sur pied **d'une force opérationnelle conjointe pour le combat de haute intensité, la CJEF** (*combined joined expeditionary force*). Celle-ci a été déclarée conceptuellement opérationnelle en avril 2016, mais elle doit encore être dotée d'un réseau de communications dédié pour être pleinement employable. Il reviendra ensuite au politique de décider de l'utiliser, afin qu'elle ne reste pas « sur étagère »...

Sur le plan capacitaire, de nombreux projets ont été lancés. Parmi les plus emblématiques, figure la mise en place d'une **filière missile commune**, sous l'égide de MBDA, le programme de **système de combat aérien du futur (SCAF)**, pour développer un drone armé, ainsi que le projet de **guerre des mines navales**, qui ambitionne de créer un système de drone naval contre les mines maritimes, en vue du renouvellement des capacités anti-mines.

Néanmoins, le partenariat avec le Royaume-Uni comporte **quelques incertitudes dans le contexte du Brexit**. D'abord, cette perspective absorbe complètement notre partenaire qui est assez peu enclin à s'engager sur des projets ambitieux, qu'ils soient opérationnels ou industriels. Il cherche plutôt à renforcer son investissement dans l'OTAN et à redonner de la vigueur à la relation spéciale avec les États-Unis. En témoigne, le refus récent des Britanniques de lancer la phase de développement du programme FCAS, qui représente un projet structurant de notre relation bilatérale.

S'y ajoutent des incertitudes sur **l'impact économique et financier du Brexit sur la conduite des programmes d'armement**. La baisse de la livre sterling a d'ores et déjà renchéri le coût des programmes libellés en dollars, à commencer par le programme F35. La sortie des Britanniques du marché unique

(1) En vertu d'accords remontant aux origines de la dissuasion britannique, la tranche missile des sous-marins et les missiles de la dissuasion britannique lui sont fournis par les États-Unis, de même que la moitié de ses têtes nucléaires.

risque d'avoir un effet négatif sur les industries de défense britanniques ; la co-entreprise franco-britannique MBDA, détenue à 37,5% par le Royaume-Uni, pourrait en pâtir. Pour l'heure, l'idée d'un traitement spécial pour l'industrie de défense britannique dans les négociations sur le Brexit, dans l'optique de favoriser l'autonomie stratégique européenne, semble ne pas faire florès, les négociateurs refusant d'ouvrir le « catalogue des exceptions ».

Ainsi, à certains égards, la période semble ne pas être très propice à un approfondissement du partenariat militaire franco-britannique. Pourtant, par d'autres aspects, **les Britanniques demandent à rester associés à la défense européenne**. Le discours prononcé le 17 février dernier par la cheffe du Gouvernement britannique Theresa May à la conférence de Munich sur la sécurité était sans ambiguïté à cet égard. Et notre partenariat militaire, qui n'entre pas directement dans le cadre du Brexit, pourrait rester notre meilleure option d'approfondissement de la relation bilatérale dans cette période d'incertitude. C'était le sens des positions exprimées par les deux dirigeants français et britannique, Emmanuel Macron et Theresa May, lors du 35^{ème} sommet franco-britannique qui s'est tenu à Sandhurst en janvier dernier.

Les Britanniques nous ont d'ailleurs **envoyé un signal de leur bonne volonté en nous rejoignant dans le Sahel** avec trois hélicoptères lourds *Chinook* et des éléments d'état-major, ce qui représente, pour le théâtre, **un apport considérable**. Il nous revient de prolonger cette dynamique en proposant à notre partenaire des initiatives concrètes, adaptées au contexte, de nature à les « arrimer » à la défense de l'Europe. L'initiative européenne d'intervention, à laquelle ils sont associés, va dans ce sens, de même que la décision de déployer à nouveau un détachement français au sein du groupement tactique britannique en Estonie en 2019.

- *L'Allemagne à la croisée des chemins*

Le rapport annexé met fortement en avant notre partenariat militaire avec l'Allemagne. Indéniablement, les évolutions des dernières années ont de quoi nous encourager. Sur le plan diplomatique, l'Allemagne a montré, de manière croissante, la volonté d'assumer les responsabilités qui vont avec sa puissance économique. Le « tabou militaire », hérité de la seconde guerre mondiale, a commencé à s'alléger un peu. De manière croissante, l'Allemagne tend à s'impliquer en Afrique, et notamment dans le Sahel. La question des migrations, auxquelles l'Allemagne s'est trouvée fortement exposée, a favorisé cette évolution.

Aussi **notre coopération opérationnelle avec l'Allemagne connaît-elle de réelles avancées**, au Levant et surtout dans le Sahel. Une équipe chirurgicale allemande a été intégrée au centre médical français de Djibouti. Au Mali, les Allemands apportent une contribution importante, notamment au travers de la Brigade franco-allemande qui y est actuellement déployée, certes dans des cadres d'emploi différents : la mission des Nations Unies pour l'Allemagne

(MINUSMA), *Barkhane* pour la France. Les Allemands s'engagent aussi dans le soutien à la Force conjointe du G5 Sahel, ce qui répond à l'une de nos préoccupations directes. Un sous-groupement français est actuellement intégré à un bataillon sous commandement allemand en Lituanie. Tous ces petits développements sont positifs et contribuent à rapprocher nos armées, ainsi qu'à développer leur interopérabilité.

Cependant, ces évolutions demeurent circonscrites et **l'Allemagne reste très éloignée de la France, tant par sa culture stratégique que par sa pratique institutionnelle**. Pour des raisons historiques, en Allemagne, le contrôle du Parlement sur les interventions extérieures est très important et l'armée allemande, la Bundeswehr, est qualifiée d'« armée parlementaire ». Mandataire principal de l'armée, le Parlement doit autoriser toute mission extérieure des forces armées. Ce contrôle s'accompagne de longs débats parlementaires difficilement compatibles avec la nécessité d'intervenir en urgence. Le simple fait de ravitailler en vol des avions alliés armés ou de transporter des munitions pose problème, car il faut obtenir l'autorisation du Bundestag. Il n'est nullement question de remettre en question cet état de fait qui fait de l'Allemagne un partenaire compliqué pour les opérations.

Ce caractère relativement peu « opérationnel » de l'armée allemande, en comparaison avec la France, **a un impact sur notre coopération en matière d'armements**, sur laquelle le rapport annexé met largement l'accent. Globalement, **nos objectifs capacitaires restent assez différents**. Quand l'Allemagne met davantage l'accent sur les enjeux industriels et souhaite concevoir des équipements pour le théâtre européen, la France veut qu'ils soient clairement adaptés pour ses engagements en Afrique.

Notre coopération actuelle sur **le drone MALE européen** (moyenne altitude longue endurance) illustre bien cette difficulté : l'Allemagne réclame des spécifications très exigeantes pour insérer ces appareils dans les espaces nationaux, quand la France voudrait un standard plus simple – et donc moins coûteux – pour les employer dans les espaces aériens sahéliens, nettement moins encombrés. Il s'agit là d'un écueil classique de tout programme d'armement conduit en coopération, **quand les besoins ne sont pas parfaitement alignés : la multiplication des spécifications conduit à des surcoûts, des retards**, qui réduisent *in fine* le bénéfice de la coopération.

Le même type de questions se posera pour des projets comme l'avion de combat du futur, que nous envisageons de construire avec l'Allemagne. L'enjeu est important pour la survie de la base industrielle de défense européenne, face à la concurrence du F35 américain notamment.

Au total, l'Allemagne se trouve actuellement **à la croisée des chemins**. Les évolutions des dernières années doivent encore être transformées pour **aller résolument dans le sens d'une autonomie stratégique européenne**, dans un contexte où le lien transatlantique reste assez puissant en Allemagne. Le choix de

l'avion de chasse sera de ce point de vue un signal très important. **Nos approches sur la question restent différentes**, comme le montre la volonté de l'Allemagne de construire des projets incluant tous nos partenaires européens – vision qui a prévalu pour la coopération structurée permanente – avec les difficultés que nous avons vues, quand la France cherche d'abord à bâtir autour d'un noyau dur, et accorde à ce titre une place particulière au partenariat bilatéral avec l'Allemagne.

Le contexte politique allemand pourrait compliquer un peu les choses. La grande coalition qui a vu le jour inclut le SPD, traditionnellement plus réticent sur les questions militaires. Dans l'accord de grande coalition, l'objectif de parvenir à un budget de défense de 2% du PIB a été abandonné. Cet abandon est à relativiser : cela aurait supposé un effort considérable, l'Allemagne n'étant actuellement qu'à 1,2%, et l'objectif d'une augmentation du budget de la défense est maintenu, certes dans des proportions moindres. L'accord a aussi une approche restrictive sur les exportations d'armement, ce qui pose évidemment problème pour les capacités développées en coopération.

Il est donc possible que la dynamique franco-allemande soit un peu moins porteuse au cours des prochains mois. Mais nous ne construirons pas la défense de l'Europe sans l'Allemagne. Nous devons continuer à pousser les projets qui peuvent l'être. Un bon investissement dans la coopération structurée permanente (CSP), sur laquelle l'Allemagne est en pointe, est de nature à créer un terreau favorable et à rallier notre partenaire à l'idée de l'Initiative européenne d'intervention, sur laquelle elle est pour l'instant réticente, à condition de relier de manière volontariste cette initiative aux évolutions dans le cadre institutionnel européen.

C. PRENDRE EN COMPTE LES PERCEPTIONS DE NOS PARTENAIRES POUR MIEUX COOPÉRER

Votre rapporteure considère que la France fait preuve d'une réelle bonne volonté pour pousser la coopération avec ses partenaires européens, dans et en dehors du cadre européen, et estime que ces efforts doivent être poursuivis.

Cependant, votre rapporteure a le sentiment que ces efforts ne s'accompagnent pas toujours de la manœuvre politique qui va avec, et s'en trouvent insuffisamment valorisés. La France reste souvent maladroite dans son expression vis-à-vis ses partenaires, négligeant parfois de prendre en compte leurs perceptions, et réduisant ainsi la portée de son message.

1. Reconnaître le caractère structurant de l'appartenance à l'OTAN pour les Européens

L'appartenance à l'OTAN est structurante pour toutes les armées européennes, y compris pour les forces françaises, dimensionnées en fonction des standards de l'OTAN. Pour les pays d'Europe centrale et orientale en particulier, dont l'appartenance à l'OTAN a précédé l'entrée dans l'UE, cette donnée est

fondamentale. M. Camille Grand, secrétaire général adjoint de l'OTAN, observe qu'au sein de l'Union européenne, **la matrice fondamentale de la politique de défense de tous les États**, à l'exception de la France et, dans une moindre mesure, du Royaume-Uni, reste l'OTAN.

Cet attachement à l'OTAN **est aussi un attachement aux États-Unis**. Or, ces derniers sont fondamentalement partagés sur l'idée d'une autonomie stratégique européenne, dès lors qu'elle contrevient à leurs intérêts, notamment industriels. Ce lien transatlantique crée donc une tension très forte autour de la notion d'autonomie stratégique de l'Union, dont l'interprétation française reste assez peu partagée.

La France ne peut que prendre en compte ce caractère structurant de l'OTAN. Or, elle **donne souvent l'impression d'être plutôt réticente quand il s'agit de l'OTAN**, quand bien même elle contribue largement *in fine*. Cela ne facilite pas la compréhension mutuelle avec nos partenaires. Par exemple, la France a commencé par s'opposer au principe de la présence avancée rehaussée de l'OTAN dans les pays baltes et de l'est de l'Europe. Elle y apporte aujourd'hui une contribution notable à travers l'envoi d'un détachement en Lituanie, et le rapport annexé annonce que cet effort sera « pérennisé ». Mais le message politique envoyé *ab initio* était négatif, et, en quelque sorte, le mal est fait. Globalement, les interlocuteurs français de l'OTAN décrivent tous cette maladresse politique de la France dans l'Alliance, qui s'oppose quasi-systématiquement, pour finalement contribuer.

Certes, ce rôle de « contradicteur » se justifie parfois, notamment lorsqu'il s'agit de prôner un usage raisonné des moyens financiers et militaires des États membres, dans un contexte où la France a des engagements en dehors du cadre de l'OTAN.

Néanmoins, nous avons un travail à faire pour **mieux valoriser l'investissement de la France dans l'OTAN**, en l'approfondissant ponctuellement, lorsque cela revêt une valeur politique particulière. Nous devons également étudier les moyens de **retirer des bénéfices politiques, au sein de l'Alliance, de notre réinvestissement actuel**, à travers la présente loi de programmation militaire.

À cet égard, il convient de **souligner, de manière explicite, dans notre discours, le rôle essentiel que joue l'Alliance** pour protéger les Européens contre des menaces de nature existentielle. Par ailleurs, la France doit faire un effort pour **compenser son retard de « culture otanienne »**, qui découle de 40 ans d'absence du commandement intégré de l'OTAN. Enfin, peut-être pourrions-nous considérer une **extension en année pleine de notre contribution à la présence avancée rehaussée**, à défaut d'en être nation cadre ? Cette participation a une forte valeur politique et une réelle utilité opérationnelle pour l'armée de Terre, qui y trouve un terrain d'entraînement en commun avec ses partenaires européens.

2. Faire de cette loi de programmation militaire un instrument de diplomatie militaire

Notre outil militaire est aussi un outil diplomatique. En adoptant un format d'armée déterminé, en faisant certains choix capacitaires, la France adresse un message à ses partenaires, notamment européens. C'est d'ailleurs l'optique promue par le rapport annexé :

« L'ensemble des priorités ainsi définies doit permettre à la France de disposer des capacités et des aptitudes à haute valeur ajoutée, susceptibles de fédérer, dans le cadre d'une coopération ou d'une coalition, les capacités militaires mises à disposition par nos partenaires et alliés, notamment européens. Forte de capacités nouvelles et discriminantes, la France entend agir avec détermination pour soutenir et fédérer les volontés de ceux qui veulent s'engager et qui disposent de capacités militaires complémentaires. Les opérations menées en commun doivent permettre de créer ou de renforcer des solidarités de fait, qui reposent sur une prise en compte par chacun des priorités de sécurité respectives des partenaires. » (p.7)

Votre rapporteure estime pourtant que, **tout en promouvant l'ouverture à nos partenaires européens, le rapport annexé ne va pas jusqu'au bout de sa logique** en adressant des signaux résolument positifs, sans ambiguïté, à nos partenaires européens, exprimant notre volonté de développer collectivement l'autonomie stratégique de l'Europe.

En réalité, le langage du rapport annexé reste **très tourné vers le lecteur français et prend insuffisamment en compte les perceptions de nos partenaires**. Or, s'il est certain que la programmation militaire est avant tout un document de politique interne, il est tout aussi incontestable qu'elle est regardée de très près par nos partenaires au sein de l'OTAN, de l'UE, mais aussi en Afrique et au-delà, dans un contexte où l'outil militaire français a un certain poids en Europe. C'est donc aussi **un document de diplomatie militaire**.

Dans cet esprit, votre rapporteure propose plusieurs amendements visant à décentrer le point de vue développé dans le rapport annexé afin de faire plus de place aux perceptions de nos partenaires. Il s'agit de leur adresser un message clair et direct sur notre volonté de promouvoir une dynamique collective européenne.

III. EXAMEN DES DISPOSITIONS NORMATIVES

Parmi les dispositions dont la commission s'est saisie pour avis, votre rapporteure souhaite revenir plus en détail sur certains articles qui lui semblent revêtir une importance particulière.

A. ÉTENDRE LES DROITS POLITIQUES DES MILITAIRES

1. La situation existante

La participation des militaires à la vie politique de la Nation est contrainte par deux impératifs tenant à la nature propre du métier des armes : l'impératif de neutralité et l'obligation, très forte, de « disponibilité absolue en tout temps et en tout lieu ». Pour cette raison, les droits politiques des militaires sont limités par des **incompatibilités** et à des **inéligibilités**.

En vertu du premier alinéa de l'article L.46 du code électoral, les **fonctions de militaire de carrière ou assimilé sont incompatibles** avec les mandats de député, de conseiller départemental, de conseiller municipal et de conseiller communautaire. Néanmoins, ces dispositions **ne sont pas applicables aux réservistes** et il est permis aux militaires **d'être candidat** à une fonction politique électorale. Dans ce cas, l'interdiction d'adhésion à un parti politique est suspendue pour la durée du mandat.⁽¹⁾ S'il est élu, le militaire est placé en position de détachement de droit prévue à l'article L.4138-8 du code de la défense.

Néanmoins, des **inéligibilités** viennent restreindre localement le droit de certaines catégories de militaires à se porter candidat. L'idée est que la position de ces militaires au sein de la communauté locale pourrait influencer sur le résultat de l'élection et ainsi rompre l'égalité entre les candidats. Ainsi, l'article L.231 du code de procédure pénale pose une inéligibilité **au mandat de conseiller municipal** pour les « *officiers des armées de terre, de mer et de l'air dans les communes comprises dans le ressort de leur commandement territorial* » actuel ou dans lesquelles ils ont exercé leur fonction depuis six mois.

2. L'armée est dans la Nation : la nécessité d'une ouverture des droits politiques des militaires prise en compte par le projet de loi

Votre rapporteure conçoit tout à fait que l'exigence spécifique du métier militaire implique de restreindre certains droits politiques. C'est d'ailleurs le cas chez tous nos partenaires. Néanmoins, **ces restrictions ne doivent pas conduire à faire des militaires une catégorie en dehors de la Nation. Les militaires sont dans la Nation** ; il importe qu'ils ne soient pas totalement coupés du monde politique, auquel ils peuvent beaucoup apporter par leurs compétences spécifiques.

(1) Article L. 4121-3 du code de la défense, deuxième et dernier alinéas

La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante. Il suffit, pour s'en rendre compte, de penser **que dans notre pays, un attaché de défense de n'importe quel pays de l'Union européenne en poste en France a plus de droits politiques qu'un militaire français !** En effet, en vertu de l'article 20 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), les citoyens européens ont tous le droit de se présenter aux élections municipales de leur pays de résidence dans l'Union européenne, quel qu'il soit.

Une ouverture mesurée des droits politiques des militaires, de façon à circonscrire les incompatibilités au strict minimum nécessaire au regard des exigences de neutralité et de disponibilité, apparaît donc indispensable.

C'est d'ailleurs l'avis qu'a exprimé le Conseil constitutionnel, dans son arrêt du 20 novembre 2014, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du premier alinéa de l'article L. 46 et du dernier alinéa de l'article L. 237 du code électoral. ⁽¹⁾

Le Conseil a jugé **non conforme** à la Constitution **l'incompatibilité générale entre le statut de militaire en service et l'exercice d'un mandat municipal.** :

*« En rendant incompatibles les fonctions de militaire de carrière ou assimilé avec le mandat de conseiller municipal, le législateur a institué **une incompatibilité qui n'est limitée ni en fonction du grade de la personne élue, ni en fonction des responsabilités exercées, ni en fonction du lieu d'exercice de ces responsabilités, ni en fonction de la taille des communes ; (qu')eu égard au nombre de mandats municipaux avec lesquels l'ensemble des fonctions de militaire de carrière ou assimilé sont ainsi rendues incompatibles, le législateur a institué une interdiction qui, par sa portée, excède manifestement ce qui est nécessaire pour protéger la liberté de choix de l'électeur ou l'indépendance de l'élu contre les risques de confusion ou de conflits d'intérêts ; (que,) par suite, le premier alinéa de l'article L. 46 du code électoral doit être déclaré contraire à la Constitution.** »*

Cependant, le Conseil a considéré que l'abrogation immédiate de ces dispositions aurait pour effet de mettre un terme à l'incompatibilité des fonctions de militaire de carrière ou assimilé non seulement avec le mandat de conseiller municipal mais également avec d'autres types de mandats comme celui de conseiller général. En conséquence, il a donné au législateur **jusqu'au 1^{er} janvier 2020** pour modifier cette disposition, ou, s'il intervient avant, jusqu'au prochain renouvellement des conseils municipaux.

Tel est l'objet de l'article 18 du présent projet de loi. Il ouvre la possibilité pour les militaires d'exercer un **mandat de conseiller municipal** dans les communes de **moins de 3 500 habitants** tout en restant en position d'activité.

(1) Décision n°2014-432 QPC du 20 novembre 2014

L'idée est qu'en deçà de ce seuil, les élections sont faiblement politisées et les enjeux locaux prédominent.

Afin de garantir l'exercice effectif de son mandat, le militaire conseiller municipal a droit aux garanties accordées aux titulaires d'un mandat de conseiller municipal et au droit à la formation des élus locaux reconnus par le code général des collectivités.

Par ailleurs, l'article 18 retouche le régime des inéligibilités touchant certaines catégories d'officiers (cf. 1). D'après Mme Legras, la formulation de commandement territorial n'était pas pertinente au regard de l'organisation des différentes armées. Le projet de loi vise donc à prévoir désormais que *« ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois les officiers et sous-officiers de gendarmerie ainsi que les officiers supérieurs et généraux des autres corps militaires »*.

Votre rapporteure estime qu'il faudra être attentif à ce que cette nouvelle formulation n'ait pas pour effet de restreindre les critères d'éligibilité.

3. Pour une ouverture plus franche, compatible avec les devoirs des militaires

Votre rapporteure se réjouit de ce mouvement en faveur d'une meilleure participation des militaires à la vie politique de la Nation, qu'elle appelait de ses vœux. Néanmoins, elle estime que **l'ouverture consentie est trop limitée, et pourrait même être réduite à néant sous l'effet de l'application de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRE)**. En effet, cette dernière prévoit de renforcer les intercommunalités et de favoriser les fusions de commune. À terme, il pourrait donc ne plus y avoir de communes de moins de 3500 habitants...

Il semble donc **pour le moins frustrant – pour ne pas dire vexatoire – d'ouvrir un droit dont la portée pratique risque d'être pour le moins limitée**.

Votre rapporteure estime qu'en dessous d'un seuil de 10.000 habitants, les élections restent peu politisées. Dans un souci de conciliation, elle est de l'avis que **le seuil proposé par le Gouvernement pourrait être doublé, pour être porté à 7.000 habitants**. De cette manière, le Parlement embrasserait réellement et franchement l'ouverture des droits politiques des militaires, dans l'esprit de la décision du Conseil constitutionnel. Cette ouverture resterait circonscrite, puisque les mandats locaux resteraient incompatibles, de même que les fonctions de maire et de maire-adjoint, et que le militaire élu ne pourrait être que sans étiquette, renonçant ainsi à toute affiliation politique.

B. ACCROÎTRE LA MARGE DE MANŒUVRE DES ARMÉES EN OPÉRATION, EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT INTERNATIONAL

1. Une adaptation nécessaire et mesurée de la capacité des armées à effectuer des prélèvements en opération

L'article 2381-1 du code de la défense prévoit la possibilité pour les armées françaises engagées à l'étranger d'effectuer des **relevés signalétiques** (empreintes digitales, empreintes palmaires, reconnaissance faciale et d'iris) et des **prélèvements biologiques** (prélèvements sanguins, salivaires, génétiques) sur les personnes décédées lors d'actions de combat, sur les personnes capturées ou bien sur celles qui accèdent aux emprises militaires françaises.

Or, **ce cadre juridique ne répond pas pleinement aux besoins opérationnels d'aujourd'hui**. Dans ses engagements actuels, les armées peinent à identifier l'ennemi qui se fond dans la population et mène le combat par des actions de harcèlement des troupes ou la pose d'engins explosifs. Il paraît indispensable **d'étendre les possibilités d'identification dont disposent les armées** via des relevés signalétiques et biométrique.

C'est l'objet de l'article 23 du projet de loi, qui autorise les armées à procéder à des relevés signalétiques et à des prélèvements biologiques sur **les individus dont il existe des raisons précises et sérieuses de penser qu'ils présentent une menace pour la sécurité des forces françaises ou pour les populations civiles**. Les données recueillies alimenteront la base des données « BIOPEX »⁽¹⁾.

À titre d'illustration, des prélèvements pourraient être réalisés après le déclenchement d'un engin explosif improvisé sur les personnes se trouvant aux abords de l'explosion et dont on peut penser qu'elles sont impliquées dans la préparation de l'attaque. De plus, le recours à des prélèvements ou relevés pourrait se justifier suite à la découverte d'une cache d'armes ou d'un laboratoire de fabrications d'engins explosifs improvisés.

L'article 23 permet ainsi de **renforcer la sécurité des forces armées** à l'extérieur du territoire et contribuera à enrichir leur connaissance de la répartition des groupes armés terroristes sur le territoire et de leurs modes d'action, en complément des autres sources de renseignement.

Cette extension du champ d'application des relevés **ne présente pas de risques de dérives**.

(1) Créée par décret du 2 août 2017 autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère dénommé « BIOPEX ». La base des données n'est pas publiée.

Tout d'abord, elle ne concernera **qu'un nombre limité de personnes** au sens du droit international humanitaire, c'est-à-dire les personnes dont on aura « *des raisons précises et sérieuses de penser qu'elles participent aux hostilités et dans des situations très spécifiques.* »⁽¹⁾

De plus, s'agissant des prélèvements biologiques, seuls les prélèvements salivaires, qui sont moins intrusifs, seront autorisés. Enfin, les personnes seront préalablement informées des motifs et des finalités justifiant qu'il soit procédé à de tels relevés.

Au total, cette mesure permettra ainsi **d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la menace terroriste conduite par les forces françaises en opération.**

2. L'extension de la compétence universelle des juridictions françaises en application des traités internationaux

L'article 24 du présent projet de loi **modifie plusieurs dispositions du code de procédure pénale de façon à tirer les conséquences de la ratification, par la France, de divers conventions et protocoles.** Plus précisément, il s'agit :

- (1) du protocole, adopté en 2005, relatif à la convention pour la **répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime**, adoptée à Rome en 1988 (*ratifié par la France en novembre 2017*) ;
- (2) du protocole, adopté en 2005, relatif au protocole pour la **répression d'actes illicites contre la sécurité des plates-formes fixes situées sur le plateau continental**, également adopté en 1988 (*ratifié en novembre 2017*) ;
- (3) du protocole complémentaire, adopté en 2010, relatif à la convention de La Haye pour la **répression de la capture illicite d'aéronefs**, conclue en 1970 (*ratifié en octobre 2016*) ;
- (4) de la convention pour la **répression des actes illicites dirigés contre l'aviation civile internationale**, adoptée en 2010 (*ratifié en octobre 2016*) ;
- (5) du deuxième protocole relatif à la convention de La Haye de 1954 pour la **protection des biens culturels en cas de conflit armé**, conclu en 1999 (*ratifié en juin 2017*).

Les quatre premiers protocoles et conventions, négociés dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001, ont pour objet de renforcer les dispositions des

(1) *Projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense*, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Les-avis-du-Conseil-d-Etat-rendus-sur-les-projets-de-loi/2018/Projet-de-loi-relatif-a-la-programmation-militaire-pour-les-annees-2019-a-2025-et-portant-diverses-dispositions-interessant-la-defense-ARMX1800503L-8-02-2018>

conventions existantes en vue de **criminaliser un large éventail d'activités et d'actes liés au terrorisme ainsi qu'à la prolifération des armes de destruction massive.**

Quant au protocole de 1999 pour la **protection des biens culturels**, il vise à étendre l'application de la convention de 1954 aux **conflits armés non internationaux**, prenant acte des évolutions de la conflictualité internationale. Il définit par ailleurs des **violations graves** commises à l'encontre de ces biens culturels et précise les conditions de **poursuite de leurs auteurs par les États parties**. Les agissements de Daech au Levant ont redonné une actualité à ce protocole et incité la France à le ratifier.

Tous ces protocoles ont en commun de prévoir **une compétence quasi-universelle** des juridictions des États-parties pour juger les auteurs des infractions qu'ils définissent. La compétence universelle est « *la compétence reconnue à un État pour juger les infractions commises par des particuliers en dehors de son territoire, alors que ni l'auteur ni la victime ne sont ses ressortissants* » ; dans le cadre d'une compétence « quasi-universelle », cette compétence est reconnue aux États lorsque l'auteur de l'infraction **se trouve sur leur territoire.**

En droit français, la compétence universelle est régie par les **articles 689 et suivants du code de procédure pénale**. Le champ d'application de cette compétence recouvre les actes de torture et de terrorisme, la protection et le contrôle des matières nucléaires, les actes contre la sécurité de la navigation maritime, les actes contre la sécurité de l'aviation civile, les actes de violence illicite dans les aéroports et la protection des intérêts financiers de la Communauté européenne. Cette compétence a également été étendue pour juger les violations graves du droit international humanitaire commises en ex-Yougoslavie et au Rwanda. En droit français, la compétence pour juger des infractions commises hors du territoire est toujours quasi « **quasi-universelle** » car son application est soumise à deux conditions : **elle ne peut procéder que d'une convention internationale ; l'auteur présumé doit « se trouver en France ».**

L'article 24 du projet de loi de programmation militaire vise donc à **étendre le champ d'application des articles 689 et suivants du code de procédure pénale** pour inclure les nouvelles infractions établies par les protocoles susmentionnés et ainsi étendre, en conformité avec le droit international, la compétence quasi-universelle des juridictions françaises.

Par rapport à ce que prévoient les différents protocoles et conventions susmentionnés, **l'extension de la compétence quasi-universelle des juridictions françaises est réduite sur deux aspects :**

- La France a émis une déclaration et une réserve sur les incriminations relatives à **la menace, à la tentative de commettre les infractions, à la complicité** (protocoles (1) et (2)) et au **recel de l'auteur d'un délit autre que terroriste** (protocole (1)). Ce faisant, elle choisit de ne pas

mettre en œuvre ces incriminations, qui, **non reconnues par le droit français**, ne pourront relever de la compétence quasi-universelle des juridictions françaises.

- La France a souhaité **aligner la compétence quasi-universelle** des juridictions françaises pour connaître des **violations graves à l'encontre des biens culturels** (protocole (4)) sur celle qui leur est reconnue par le droit français pour juger des **crimes relevant de la compétence de la Cour pénale internationale (CPI)**, en vertu de l'article 689-11 du code de procédure pénale. Celui-ci restreint l'exercice de cette compétence aux situations où l'auteur « a sa résidence habituelle sur le territoire nationale ». La France a donc assorti son adhésion au protocole d'une réserve visant à retenir cette interprétation de la compétence quasi-universelle pour les violations des biens culturels « afin d'assurer la cohérence de la législation française (étude d'impact).

En conséquence, votre rapporteure approuve les dispositions de l'article 24 du projet de loi, qui visent à renforcer l'efficacité de la lutte contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive et à garantir une bonne application des conventions internationales auxquelles la France est partie.

3. L'extension des pouvoirs de police en mer de la marine en application des traités internationaux

L'article 40 du projet de loi vise à autoriser le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour « **modifier la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer afin de définir les conditions d'exercice des nouvelles compétences de police en mer de l'État issues de la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime fait à Londres le 14 octobre 2005, de simplifier et réorganiser les dispositions de ladite loi et de prendre les mesures de cohérence nécessaires.** »

Le protocole dont il est question est le même que celui mentionné à l'article 24 du projet de loi, précédemment examiné par votre rapporteure. Ce protocole formule de nouvelles infractions destinées à mieux appréhender les actes liés au terrorisme et à la prolifération d'armes de destruction massive. En outre, **l'article 8bis** du protocole prévoit **qu'un État partie peut arraisonner un navire battant pavillon d'un autre État partie en haute mer** dès lors qu'il a des raisons de soupçonner que ce navire, ou qu'une personne à son bord, est impliqué dans une infraction visée par le protocole, ou sur le point de l'être.

Il s'agit là d'un **nouveau cas de police de la haute mer**, qui n'est pas prévu par la loi du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux

modalités d'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer. En l'état actuel des choses, il faut, pour arraisonner un navire en haute mer, l'accord de l'État du pavillon et une « bonne raison », qui peut être une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU ou certains cas généraux limitativement énumérés (piraterie, narcotrafics) ; les infractions mentionnées par le protocole de 2005 (trafic d'armes, prolifération) ne figurent pas au nombre de ces cas généraux prévus par la loi de 1994. La ratification du protocole de 2005 **suppose donc une modification de cette loi.**

D'après Mme Legras, la directrice des affaires juridiques du ministère de la défense, le gouvernement veut profiter de cette occasion pour **réécrire la loi de 1994 afin de la simplifier et d'en clarifier les dispositions.** Ce travail est en cours mais n'a pu être achevé à temps pour figurer dans le présent projet de loi. Le Gouvernement demande donc l'autorisation au Parlement de **légiférer par ordonnance pour transposer le protocole et « toiletter » la loi de 1994.** Il disposerait pour cela d'un délai de 12 mois.

Le Gouvernement a néanmoins estimé qu'il revenait au Parlement de légiférer lui-même sur les règles relatives à la compétence quasi-universelle des juridictions françaises, raison pour laquelle il a extrait cette disposition de la procédure d'ordonnance pour la faire figurer à l'article 24 du présent projet de loi.

Votre rapporteure estime que l'extension des pouvoirs de police de la marine en haute mer, conséquence naturelle de la ratification, en novembre dernier, du protocole de 2005, est une bonne chose, en ce qu'elle renforce l'efficacité et donc la crédibilité de l'action des militaires français en tous points du globe. Elle considère que l'objectif de simplification et de clarification de la loi justifie que le Gouvernement procède par ordonnance dans ce cas précis.

C. FACILITER LA COOPÉRATION MILITAIRE AVEC NOS PARTENAIRES

1. L'absence de cadre juridique dédié pour la coopération avec nos alliés et partenaires sur le territoire national, une anomalie française

La France a signé le 19 juin 1951 la Convention internationale sur le statut des forces («*status of forces agreement* » ou SOFA) dans le cadre de l'Otan. Cette convention établit un cadre juridique spécifique destiné à régir la présence des forces armées et des personnels civils des ministères de la défense d'États membres de l'Alliance Atlantique ou du Partenariat pour la Paix sur le territoire d'un autre État ⁽¹⁾. Elle énonce des règles relatives à la circulation, à la fiscalité et au régime douanier qui leur est applicable, ainsi qu'aux priorités de juridiction pénale.

(1) Le Partenariat pour la Paix a été créé en 1994 afin de permettre aux pays participants d'établir une relation individuelle avec l'OTAN, en fixant leurs propres priorités en matière de coopération et en définissant les progrès qu'ils souhaitent accomplir, et à quel rythme. Vingt-deux États d'Europe de l'Est et du Sud-Est, du Sud-Caucase, d'Asie centrale et d'Europe occidentale, notamment six États européens occidentaux : la Suisse, l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, la Suède et Malte, y ont adhéré.

Cependant, en l'état actuel des choses, cette convention n'est pas applicable aux activités bilatérales ou multilatérales de coopération de défense et de sécurité conduites en France en dehors du cadre de l'OTAN, même lorsqu'elles se déroulent avec nos alliés. Dès lors, ces activités ne relèvent d'aucun cadre juridique spécifique, ce qui impose de prévoir des arrangements techniques dédiés à chaque fois, ou alors de s'accommoder d'un vide juridique, ce qui n'est évidemment pas très sécurisant.

Cette situation est en réalité une anomalie française. La plupart des partenaires habituels de la France (États Unis, Allemagne, Belgique, Italie, Danemark, Pays Bas, Slovénie, Suisse) retiennent une interprétation élargie de la convention SOFA OTAN, dont ils estiment qu'elle s'applique également pour la coopération avec leurs alliés en dehors du cadre strict de l'OTAN.

Quelques autres États ont explicitement transposé dans leur droit interne les stipulations du SOFA OTAN, afin qu'il soit directement applicable à toutes les actions de coopération conduites sur leur territoire. C'est le cas du Royaume-Uni, qui a adopté, en 1952, le *Visiting Force Act*, qui règle le statut des forces étrangères sur le territoire britannique et de plusieurs pays du Commonwealth (Canada, Australie, Nouvelle Zélande, Afrique du Sud, Inde et Pakistan). Plus récemment, en 2015, l'Espagne a également procédé à la transposition des dispositions du SOFA OTAN.

2. L'application systématique du SOFA OTAN, une mesure de nature à encourager la coopération entre alliés

Aux termes de l'article 31 du projet de loi de programmation militaire, les règles du SOFA OTAN sont étendues aux activités de coopération bilatérales ou multilatérales dans le domaine de la défense ou de la sécurité civile conduites en France ou sur les navires français avec les forces armées d'États membres de l'Alliance ou du Partenariat de la Paix, quel qu'en soit le cadre.

Dans le cadre des activités de coopération dans le domaine de la sécurité civile, la Convention règle le cadre juridique d'interventions d'urgence des partenaires de l'Otan ou du Partenariat pour la paix appelés à assurer, depuis le territoire français, des missions de secours au profit d'État tiers victimes de catastrophes naturelles.

Il s'agit d'une mesure de simplification et d'harmonisation, mais aussi d'un encouragement à la coopération. En effet, le système actuel des arrangements administratifs ponctuels préalables à tout exercice de coopération n'est pas satisfaisant. Il arrive que la France soit contrainte d'annuler des activités internationales faute d'avoir réussi à négocier en temps voulu un arrangement technique avec les partenaires concernés. Par exemple, l'«*Adriatic Strike*», prévu en 2016 pour entraîner les contrôleurs aériens militaires de 19 États, a été annulé car aucun instrument international n'avait pu être conclu à temps. Et la France n'a

pu accéder à la demande américaine de stationner des forces de secours en Guyane lors de la tempête *Irma*, faute d'un tel cadre juridique.

En conséquence, l'article 31 facilitera la coopération militaire de la France avec ses alliés et partenaires sur le sol français et en sécurisera le cadre juridique, qui sera désormais de niveau législatif alors que les arrangements techniques sont très bas dans la hiérarchie des normes. Cette évolution sera aussi un message positif que nous adressons à nos partenaires, alors que le rapport annexé insiste sur l'enjeu de développer nos coopérations militaires.

CONCLUSION

Le projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025 propose en effet une trajectoire responsable et ambitieuse pour recapitaliser un modèle d'armée fortement mis à l'épreuve au cours des 10 dernières années.

Par ses dispositions budgétaires et normatives, il améliore la condition des militaires, ces femmes et ces hommes qui portent l'honneur de la France à travers le monde. Il renforce l'autonomie stratégique de la France, ce qui ne peut pas occulter le fait que cette autonomie stratégique doit désormais prioritairement et concrètement se concevoir à l'échelle européenne, à travers la coopération avec nos alliés et partenaires.

Votre rapporteure insiste sur le fait que beaucoup d'efforts seront à consentir au cours des prochaines années pour mettre en application, à l'euro près, cette programmation militaire, et progresser résolument dans nos coopérations avec les Européens. Il reviendra à la Commission d'y être attentive.

Au bénéfice de toutes les observations formulées, votre rapporteure ne peut qu'encourager les membres de la Commission à **apporter unanimement un avis favorable** au présent projet de loi.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 7 mars 2018, la commission examine, sur le rapport de Mme Laetitia Saint-Paul, les articles 1 à 6 (Titre I) et les articles 18, 23, 24, 26, 31, 40 et 42 (Titre II) du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (n° 659).

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous allons examiner pour avis le projet de loi relatif à la programmation militaire 2019-2025. Cette réunion est ouverte à la presse.

Je vais donner la parole à Laetitia Saint-Paul. Je rappelle que nous avons déjà eu un échange de vues au sein de notre commission. Aujourd'hui, nous examinerons le texte de manière plus formelle et devons nous prononcer sur plusieurs amendements.

Mme Laetitia Saint-Paul, rapporteure pour avis. Il me paraît essentiel que notre commission se saisisse pour avis de ce projet de loi de programmation militaire (LPM). En effet, nous nous intéressons quotidiennement aux questions relatives aux droits humains, au développement, à la diplomatie ; il me semble indispensable que nous ne négligions pas les enjeux de sécurité et de défense. Raymond Aron a dit qu'« il n'existe que deux acteurs sur la scène internationale : le diplomate et le soldat ». Notre commission a ainsi toute légitimité de se saisir de ces questions, aux côtés de la commission de la défense. Le présent projet de LPM couvrant toute la durée de la législature, nous aurons d'ailleurs sans doute l'occasion de revenir à ces questions stratégiques, de souveraineté, qui sont essentielles.

Nos forces sont présentes partout. Quand nous réfléchissons à la loi de programmation militaire, nous pensons tous d'abord à l'armée de terre qui protège le territoire national et affirme sa présence sur différents théâtres d'opérations. Mais les navires de notre marine sont également présents partout dans les eaux internationales pour faire respecter la liberté de navigation. Nos forces sont aussi dans le ciel, espace partagé par tous, ainsi que dans le cyberspace, qui constitue désormais un espace de défense à part entière. Les enjeux de défense ont ainsi une dimension internationale incontournable.

J'ai servi au sein de l'armée de terre pendant quinze ans, c'est pourquoi je sais la responsabilité politique que nous portons quand nous décidons d'envoyer des troupes sur un théâtre d'opérations. Je propose d'ailleurs que notre commission rende visite, à l'hôpital militaire de Percy, à nos militaires blessés en opération. Le prix de nos décisions politiques est le prix du sang. À cet égard, je rends hommage aux deux militaires tombés au Mali le mois dernier, ainsi qu'à

tous les blessés qui ont payé dans leur chair leur engagement au service de la France.

Quand nous discutons du budget des armées, ayons à l'esprit ces images et notre responsabilité politique. Ainsi, même si nous n'avons heureusement pas à décider une baisse du budget aujourd'hui, nous devrions, si c'était le cas, nous rappeler par exemple que des économies réalisées sur des treillis ignifugés laissent nos soldats sans protection contre des brûlures au troisième degré. C'est aussi cela, notre responsabilité politique !

Aujourd'hui, c'est avec satisfaction que je vous présente ce projet de loi de programmation militaire. Pour la première fois depuis la fin de la guerre froide, un effort budgétaire substantiel est consenti en matière de défense ; pour la première fois, il ne sera pas question de fermeture de casernes, de réductions d'effectifs ou de baisse du budget. Des points d'ombre subsistent toutefois, cela m'est apparu au cours de notre échange de vues. Je m'efforcerai d'apporter des réponses dans la suite de notre discussion.

La loi de programmation militaire fixe un objectif de dépenses à hauteur de 2 % du produit intérieur brut (PIB) en 2025, ce qui représente une forte augmentation. C'est le prix de notre autonomie stratégique nationale, mais c'est aussi un engagement que nous avons pris auprès de nos alliés de l'OTAN ; c'est enfin la moyenne internationale des dépenses militaires et nous devons donc nous situer à ce niveau.

Mme Annie Chapelier. Traduisant notre vision stratégique, la loi de programmation militaire 2019-2025 est non seulement ambitieuse, mais elle sera également la loi des engagements tenus et une loi d'adéquation entre les objectifs fixés et les moyens alloués. Enfin ! Car, pour la première fois, comme l'a fait remarquer notre rapporteure, nous constatons une augmentation prégnante des budgets.

Le projet consacre l'engagement du Président de la République de porter le budget de la défense à 2 % du PIB en 2025, avec une inflexion budgétaire de 300 milliards. Ainsi, le budget global augmente de près de 7,4 milliards d'euros par rapport à la LPM 2014-2019.

Le contexte international, marqué par la multiplication des théâtres de crises et l'incertitude de nos partenaires, appelle non seulement à renforcer nos capacités opérationnelles, mais aussi à réaffirmer notre autonomie stratégique.

Ainsi, le projet de LPM 2019-2025 remet à niveau nos capacités opérationnelles, par le remplacement des équipements vieillissants devenus inadaptés et par la livraison d'équipements de nouvelle génération.

Nos engagements opérationnels, plus fréquents et nécessitant, de fait, une augmentation de nos effectifs, trouvent réponse dans le recrutement de près de 6 000 personnes : 3 000 d'ici 2023 et 3 000 de plus d'ici 2025.

Avec pour objectif la soutenabilité des aptitudes nécessaires à notre défense : dissuasion, protection, connaissance et anticipation, prévention et intervention, la France n'est pas sur la scène internationale la grenouille qui veut se faire aussi grosse que le bœuf mais tiendra son rang de « première armée d'Europe et de deuxième armée du monde libre », comme l'a rappelé le Président de la République.

Enfin, au-delà des ambitions budgétaires et stratégiques, le moral de nos troupes est un élément crucial. Cette LPM à « hauteur d'homme » pense la condition militaire à travers ses différents leviers que sont le bien-être, le logement et la conciliation de la vie privée et de la vie professionnelle. Maintenu et abondé de 200 millions d'euros, le plan famille bénéficiera ainsi de 530 millions de crédits sur cinq ans.

La France, meurtrie par les funestes événements terroristes, a besoin de cette LPM, qui pense la convergence nation armée par l'augmentation des réserves militaires, la pérennisation du service militaire volontaire et la prise en compte des familles dans les carrières.

Ce texte, vous le voyez bien, dessine un modèle d'armée complet et équilibré par des moyens à la hauteur de nos ambitions ; il est lucide au regard de l'environnement stratégique ; il est sincère en termes de finances publiques. C'est pourquoi, au nom du groupe La République en Marche, je vous invite à donner un avis favorable à l'adoption de la LPM 2019-2025.

M. Didier Quentin. Au nom du groupe Les Républicains, je salue le travail de notre rapporteure pour avis, qui connaît de l'intérieur la chose militaire.

L'effort de la loi de programmation militaire est à saluer : il est sans précédent depuis la présidence de Jacques Chirac. Parmi les points positifs figurent la priorité donnée à l'innovation, qui sera soutenue par un fonds d'un milliard d'euros, et l'orientation européenne des programmes d'armement.

Surtout, une remontée en puissance est engagée avec la création de 6 000 postes – dont 1 500 dans le renseignement et 1 500 dans la cyberdéfense. Une régénération des forces est également prévue, afin de répondre à l'épuisement des soldats et de leurs matériels.

Si la modernisation de capacités vieillissantes est bien inscrite pour les véhicules de l'avant blindés quadragénaires et les avions ravitailleurs valétudinaires, un effort significatif aurait dû être fait, en liaison avec les industriels, pour rééquiper nos forces projetées, notamment celles qui sont engagées au Sahel.

Pour autant, la LPM repose sur des paris risqués. Les scénarios de crise et les contrats opérationnels des armées n'ont pas été révisés, alors que l'environnement stratégique évolue rapidement.

La pérennité de l'autonomie stratégique et d'un modèle complet d'armée est réaffirmée, mais la priorité donnée à la régénération des forces et à la dissuasion nucléaire pèse sur la modernisation des équipements.

Les déficits capacitaires hérités du quinquennat précédent subsisteront, notamment dans la dimension aérienne, où l'effort pour les drones a pour contrepartie un retard aggravé en matière d'avions de combat et d'hélicoptères.

Le risque est d'aboutir à une impasse financière. D'un côté sont affichés des besoins de 295 milliards jusqu'en 2025, mais, de l'autre, seuls 198 milliards sont programmés jusqu'en 2023. La hausse de 1,7 milliard d'euros du budget pour 2018 couvre à peine l'intégration du coût des opérations extérieures, soit 1,3 milliard, et le financement des mesures décidées en 2016.

Le budget de la défense devra donc être augmenté de trois milliards chaque année, de 2023 à 2025, pour atteindre l'objectif de 2 % du PIB.

Beaucoup est, en effet, renvoyé à l'après quinquennat actuel... De plus, les engagements inscrits dans la LPM 2019-2025 seront fortement touchés par le renouvellement et la modernisation de notre dissuasion nucléaire.

À cet égard, il me semble qu'un débat stratégique devrait avoir lieu sur la nécessité du maintien de nos deux composantes...

Je termine en soulignant l'urgence à renforcer notre présence dans les océans, alors que nous disposons d'une zone économique exclusive immense, en passe de devenir la première du monde, avec plus de 13 millions de km², mais que nous serions bien en peine de défendre contre d'éventuelles agressions qui peuvent être très diverses – je ne reviens pas sur Mayotte, dont nous avons beaucoup parlé.

Enfin, il convient de préciser, s'il est en besoin, que cette LPM reste dépendante de la promesse de créer un service national universel et obligatoire de trois à six mois, dont les objectifs, encore flous, sont très coûteux.

M. Bruno Fuchs. Dans son programme de campagne, le Président de la République avait fixé l'objectif très ambitieux de porter progressivement le budget de défense de notre pays à 2 % du PIB. Cette ambition répond à une attente très forte du nécessaire renforcement de notre outil de défense, aujourd'hui très sollicité.

Il est donc naturel que le groupe Mouvement Démocrate et apparentés soit globalement très satisfait de ce projet de loi de programmation militaire. Il n'étonnera personne qu'il le soutienne fermement.

Ce projet répond à une nécessité stratégique. Nos militaires ont régulièrement exprimé leurs attentes, parfois leur désarroi, quand ce n'est pas leur amertume envers un pouvoir politique qui leur demande beaucoup – toujours plus

– sans forcément leur donner les moyens nécessaires. Toutes ces années de frustration, voire de crainte de ne pouvoir remplir leur mission sans péril encore accru pour leur vie : voilà ce que le général de Villiers a sans doute tenu à exprimer à l'été 2017.

En rupture, ce projet de LPM marque au contraire une vraie remontée en puissance de nos moyens de défense, avec une augmentation significative du budget et des effectifs sur la période de la programmation.

Nous saluons la lucidité et la sincérité du gouvernement manifestée dans ce projet.

Lucidité, d'abord, qui se traduit par la priorité donnée à la condition militaire et au renforcement des capacités opérationnelles les plus critiques. La famille politique à laquelle j'appartiens ne peut par ailleurs que se réjouir des accents pro-européens de ce projet de loi. Il nous paraît en effet évident que nous devons partager le fardeau de l'effort de défense avec nos partenaires européens en particulier, que ce soit sur le plan opérationnel ou industriel.

Sincérité de ce projet de loi, ensuite, qui s'exprime par le recours exclusif à des crédits budgétaires et non pas à d'hypothétiques recettes exceptionnelles comme ce fut le cas dans la LPM précédente, ou par l'augmentation réaliste de la provision dédiée au financement des opérations extérieures.

Mon groupe restera toutefois vigilant quant à l'application effective de cette programmation militaire, alors qu'une part importante de l'effort, pour le budget comme pour les effectifs, porte sur l'après-2022. Le contrôle par le Parlement de cette programmation devra ainsi rester étroit et exigeant.

Ce point de vigilance mis à part, le groupe Mouvement Démocrate donne un avis favorable à ce projet de loi.

M. Maurice Leroy. Le groupe UDI, Agir et Indépendants salue à son tour un effort sans précédent, et très attendu, notamment des militaires, en faveur de nos moyens de défense. Nous nous réjouissons aussi de ce que la commission des affaires étrangères, dans une démarche novatrice, se soit saisie pour avis de ce projet.

Nous saluons également la modernisation des équipements, mais aussi, et surtout, la prise en compte des personnels militaires, à travers les dispositions relatives à la condition militaire. C'est un axe fort de cette loi de programmation. Nous nous félicitons aussi à notre tour des orientations pro-européennes de ce texte.

Globalement, vous l'aurez compris, nous sommes plutôt favorables à ce texte. Nous serons cependant vigilants. J'appelle l'attention de la rapporteure pour avis sur le fait que des projets formidables sur le papier subissent parfois une

régulation budgétaire, qui conduit à l'annulation de crédits prévus ; le budget de la défense en a déjà fait l'expérience.

C'est pourquoi notre groupe sera à la fois favorable à ce texte et vigilant quant à son application. Au demeurant, comme l'a dit Didier Quentin, une bonne partie de ce qui est prévu se trouve renvoyé au quinquennat suivant. Nous serons vigilants quant à la mise en œuvre prévue au cours de ce quinquennat, au cours duquel nous aurions préféré que soit consenti l'essentiel de l'effort.

M. Christian Hutin. Sans avoir pour ce texte les yeux de Chimène, le groupe Nouvelle Gauche le voit avec une certaine bienveillance, qui ne pourra que croître si la rapporteure nous apporte des réponses et si elle soutient nos amendements en séance.

Je ne poserai que quatre questions, très simples.

Qu'en est-il tout d'abord des trois milliards prévus pour la période 2023 à 2025 ? Lors de la dernière audition, nous avons proposé de faire l'inverse, c'est-à-dire de terminer en sifflet la trajectoire budgétaire, plutôt que de commencer petit. Cela aurait eu également l'avantage de clore déjà une partie de l'exercice au cours de ce quinquennat. L'année 2023 est bien loin ; un certain nombre d'entre nous ne seront d'ailleurs sans doute plus là...

Qu'en est-il ensuite de l'augmentation annuelle de 1,7 milliards d'euros, avec la réintégration annuelle dans le budget de la défense du financement des opérations extérieures ? La question a déjà été évoquée.

Qu'en est-il encore des reports de charge, qui viennent alourdir le budget à hauteur de pas moins de trois milliards d'euros ?

Qu'en est-il enfin des engagements venant à échéance ou du « reste à payer » à hauteur de seize milliards d'euros ? Ce n'est pas rien ; comment fait-on ?

À la suite de notre discussion sur la place du militaire dans la nation, vous allez proposer qu'un militaire puisse être conseiller municipal. Notre groupe proposera qu'il puisse aussi être conseiller départemental et conseiller régional aussi. Ces élus sont en effet soumis au même statut.

M. Jean-Paul Lecoq. Déjà répandue dans les pays d'Europe du Nord, la vision d'un militaire-citoyen convient aussi au groupe de la Gauche démocrate et républicaine. Que les militaires puissent assumer des responsabilités de citoyens, dans la gestion de leur commune ou à d'autres échelons territoriaux, comme le propose le groupe Nouvelle Gauche, voilà qui va dans le sens d'une armée intégrée dans la République, mais aussi d'une République entretenant de meilleurs liens avec son armée.

Pour le reste, je partage les remarques d'autres groupes. Pourquoi l'effort majeur doit-il être effectué après ce quinquennat ? Si nous adoptons une loi de

programmation militaire, il faudrait commencer par assumer la responsabilité de ce quinquennat-ci. Il paraît un peu hypocrite de se borner à dire que tout ira mieux demain, en laissant à nos successeurs l'effort le plus lourd.

Le projet de loi prévoit un gros investissement dans la force nucléaire stratégique. Mais quel est aujourd'hui l'intérêt de la force nucléaire, de la totalité de ses composantes, de leur modernisation ?

Elle représente une grande part du budget et notre commission doit donc avoir un débat à ce propos, que nous pourrons d'ailleurs poursuivre après l'examen de la LPM. Quand faut-il lever le pied sur la dissuasion et appuyer sur l'accélérateur quand il s'agit du soldat et des moyens de le protéger et de l'équiper ? Nous verrons au cours des prochaines années quelles orientations il convient de prendre.

J'ai été par ailleurs surpris par le nombre de cavaliers législatifs présents dans ce texte. Je pense notamment aux opérations extérieures, dans le cadre desquelles des prélèvements salivaires seraient désormais possibles, lorsqu'elles se déroulent dans des pays où la législation ne protège pas forcément le citoyen, mais où celui qui arrive avec une arme en mains a au contraire les pleins pouvoirs. Cela nous pose problème. L'ONU s'est penchée sur la question, tout comme le Conseil de l'Europe.

L'objectif des 2 % du PIB est une demande de l'OTAN qui est devenue un engagement du Président de la République... Pourquoi nous y tenir ? Cela vous paraîtra peut-être curieux de la part des communistes, mais nous considérons que notre défense doit être adaptée à la menace : si la menace exige 2,5 %, il ne faut pas rester à 2 %. Si en revanche elle n'exige que 1,5 %, il ne faut pas s'arc-bouter à 2 %.

Mme la rapporteure pour avis. Effectivement, nous avons longtemps adapté la menace à la dépense, plutôt que la dépense à la menace. Ces 2 %, qui représentent déjà un effort important, garantissent notre autonomie stratégique et nous permettent de tenir nos engagements internationaux, tout en nous situant dans la moyenne mondiale des dépenses militaires. Je vous l'accorde, cependant, nous ne devons pas rester butés sur le chiffre des 2 %.

Je reviendrai lors de l'examen des articles sur les frustrations que peut provoquer la LPM, en m'efforçant d'éviter tout discours aseptisé : je vous le dois et nous le devons à nos soldats.

S'agissant de la réintégration du coût des opérations extérieures dans le budget de la défense, il faut être lucide : un attentat en France fait plus pour ce budget, dans l'opinion publique, que 150 rapports rédigés par de grands spécialistes, comme me l'ont montré mes auditions ; mais, le jour où l'adhésion populaire en faveur des opérations extérieures n'est pas là, la réintégration de ces coûts permet précisément d'éviter tout effort interministériel pour trouver des

financements, effort alors difficile à obtenir. Néanmoins, l'effort budgétaire global se trouve amoindri du fait de cette réintégration.

Mieux aurait valu que l'augmentation soit lissée sur toute la durée de la LPM, plutôt de prévoir un bond des dépenses lors de la prochaine législature. Le Président de la République a cependant fait preuve de courage politique en demandant que la loi de programmation soit revue en 2021, année qui précédera la prochaine élection présidentielle. Il marque ainsi sa volonté qu'on puisse s'interroger sur la trajectoire financière de la loi de programmation militaire : nous serons saisis de la question. Il fait ainsi preuve d'audace.

L'augmentation du budget à partir de 2023 nous conduit à nous interroger sur les efforts à fournir pour le renouvellement de nos forces conventionnelles et nucléaires. Pour les premières, il doit être constant ; pour les secondes, un effort supplémentaire doit avoir lieu tous les trente ans. Or, il ne fait qu'être repoussé année après année. Créées dans les années 1960, nos composantes nucléaires furent renouvelées dans les années 1990 et nous arrivons maintenant à l'échéance 2020. Reporter constamment l'effort nuit à la crédibilité de nos équipements. Un incident nucléaire avec l'un de nos sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE) serait impossible à assumer. La rénovation de notre force nucléaire nous place donc devant un véritable enjeu.

Les chiffres du nucléaire sont entourés d'une immense confidentialité. M'étant battue pour avoir des données, y compris auprès du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), je me demande, en tant qu'élue de la nation, si les gens avertis ne pourraient pas être plus nombreux. En effet, il faut bien contrôler la trajectoire budgétaire. Ainsi, à partir de 2023, l'effort à consentir en faveur du nucléaire induira sans doute des débats sur le renouvellement de nos composantes à l'horizon 2035-2040, lequel se prépare longtemps en amont.

Mme Marine Le Pen. En réalité, ces 2 % du PIB, c'est totalement fictif – il faut quand même oser le dire. La hausse des crédits n'est que de 1,7 milliard d'euros par an. Elle atteint 3 milliards d'euros... après l'élection présidentielle de 2022 : en 2023. Cela revient à faire porter l'essentiel de l'effort par un potentiel successeur. Je ne parle même pas de la loi d'actualisation prévue pour 2021, qui a quand même une sacrée odeur électoraliste.

Quant aux surcoûts des OPEX, certes, la provision est officiellement portée à 1 milliard, mais il ne s'agit là que de transcrire une réalité budgétaire. En effet, le milliard de surcoût est devenu structurel ces dernières années. Et même portée à 1,1 milliard, la provision promet d'être tout à fait insuffisante : en 2017, elle était de 450 millions d'euros, et le surcoût réel s'est élevé à 1,2 milliard – en 2018, pour une provision de 650 millions d'euros, le surcoût réel devrait être de 1,5 milliard.

Tout cela aura évidemment des conséquences, notamment sur les matériels dont l'état est tout à fait inquiétant en métropole – je dis bien en métropole. Elles seront dangereuses pour nos troupes, sous-entraînées : faute d'avoir effectué un nombre suffisant d'heures de vol, 20 % des pilotes de l'aviation légère de l'armée de terre ne sont pas aptes aux missions de guerre, et moins de 60 % des équipages de transport tactique de l'armée de l'air sont qualifiés à l'atterrissage sur terrain sommaire, mode d'action pourtant essentiel. Je ne compléterai pas ce tableau dramatique en mentionnant le mal-être du personnel quand, par exemple, 58 % des fusiliers marins ne sont pas sûrs de renouveler leurs contrats.

On parle beaucoup des efforts, mais ils ne sont donc pas au rendez-vous ; du moins ne sont-ils pas à la hauteur des attentes. Et une comparaison systématique avec d'autres pays n'a pas de sens, puisque nous avons, nous, une force de dissuasion nucléaire qui requiert un effort tout particulier.

Mme Laurence Dumont. Je m'interroge sur la dissuasion. Il ne vous a pas échappé que le prix Nobel de la paix avait été décerné l'an dernier à la Campagne internationale pour l'abolition des armes nucléaires, ni qu'une mission d'information de la commission des affaires étrangères, bienvenue, travaillait sur le thème : « 50 ans après le traité de non-prolifération nucléaire : où en est-on ? » Cette mission terminera ses travaux après l'adoption de cette loi de programmation militaire. Il y a là un vrai problème de calendrier, car la LPM lance le cycle de renouvellement des deux composantes de la force de dissuasion, cycle dont la durée se compte en décennies – peu d'entre nous, même parmi les plus jeunes, en verront le terme. Dans quelle mesure cette loi de programmation est-elle compatible avec les engagements pris par la France, dès 1992, dans le cadre du traité de non-prolifération ? Je ne parle même pas du traité d'interdiction des armes nucléaires ouvert à la signature au mois de septembre dernier.

Que lisons-nous en page 27 du rapport ? « Le Président de la République a choisi de ne pas ouvrir le débat sur la dissuasion nucléaire de la France. » La moindre des choses serait précisément qu'on en débattenne !

Mme la rapporteure pour avis. Certes, c'est en 2025 que l'ambition d'un effort de 2 % du PIB en faveur de la défense sera réalisée, mais je tiens à défendre le concept même de loi de programmation militaire.

Que se passe-t-il en Bulgarie ou dans certains pays où il n'en existe pas ?

Il peut arriver qu'une année les budgets pour acheter de nouveaux matériels soient prévus et que, finalement, du fait d'une concurrence déloyale, voire de la corruption, ces budgets ne soient pas alloués. Quand bien même l'horizon est lointain – j'aurais préféré, effectivement, qu'il le soit moins –, quand bien même une loi de programmation est imparfaite, elle permet – c'est le principe – une vision à moyen terme qui fait défaut aux États qui ne recourent pas à ce type de loi, vraiment nécessaire malgré ses faiblesses.

J'espère que nous continuerons d'étudier les questions de défense pour que cet effort soit maintenu. Nous devons collectivement, de manière transpartisane, convaincre nos opinions publiques que cet effort doit impérativement être fourni.

Quant aux OPEX, l'année 2017 aura quand même constitué le pic de la décennie. Dans tous les cas, il y a deux options : soit la provision est insuffisante, auquel cas elle sera complétée par le mécanisme de solidarité interministérielle, comme c'était le cas jusqu'à présent, à hauteur de la part de chaque ministère dans le budget de l'État, soit environ 20% pour la défense. Et si cette provision se retrouvait un jour, vraisemblablement lointain, supérieure aux besoins, le ministère de la défense conserverait le surplus.

Cette loi de programmation militaire pourrait être intitulée « préparer et réparer ». Certes, c'est frustrant, il n'y a pas de grands projets structurants, il n'y a pas de projets bénéficiant d'une grande visibilité, comme un porte-avions, c'est vraiment une LPM à hauteur d'homme : on prépare les soldats et on répare tous les matériels utilisés, dont certains sont vieux de plus de quarante ans.

La France a déjà considérablement réduit son empreinte nucléaire, en décidant unilatéralement de supprimer toute la composante terrestre de la force de dissuasion – elle a été la seule à le faire. L'effort en faveur de la non-prolifération et de la réduction de l'empreinte nucléaire est déjà accompli. Aujourd'hui, compte tenu de ce que j'appellerai la « nucléarisation » du monde, il ne serait absolument pas pertinent de s'engager sur la voie de la fin d'une dissuasion nucléaire qui assure notre autonomie stratégique. La question des deux composantes restantes se posera cependant nécessairement, au moins en termes financiers, à l'horizon 2025-2030, et, effectivement, une mission d'information est en cours, dans le cadre de laquelle un premier échange de vues doit avoir lieu mardi prochain.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Effectivement, une mission d'information, consacrée à la question « Cinquante ans après le traité de non-prolifération, où en est-on ? », a été constituée au sein de notre commission. Nos collègues Michel Fanget et Jean-Paul Lecoq, avec qui nous aurons un échange de vues la semaine prochaine, en sont les co-rapporteurs.

M. Jérôme Lambert. « Enfin une loi de programmation militaire qui tiendra ses promesses ! », entends-je, mais j'ai connu des lois de ce type et je souhaite à celle-ci de connaître une autre destinée ! Permettez-moi d'exprimer à mon tour mes doutes. Beaucoup se félicitent de ce texte, mais nous renvoyons à une autre législature que la nôtre le moment où nombre de ses promesses devront être tenues. Tenons un autre langage et ne prétendons pas que nous tenons nos promesses. Ceux qui le pourront verront ce qu'il en sera.

Par ailleurs, je trouve moi aussi absurde que l'on continue à développer la filière nucléaire, y compris financièrement. C'est contraire aux engagements que nous avons pris dans la lutte contre la prolifération nucléaire. Nos efforts de

miniaturisation et de modernisation de notre force nucléaire constituent en eux-mêmes un encouragement à suivre notre exemple. Quant à la suppression de la composante terrestre, elle est déjà fort ancienne ; pour le reste, rien n'a été supprimé, nos forces seront même renforcées. C'est contraire à nos engagements internationaux. En tant que membres de la commission des affaires étrangères, nous devrions y être sensibles.

Mme la rapporteure pour avis. Pour que le cap des 2 % soit tenu, notre commission doit vraiment être sensibilisée aux questions de défense. Le chef d'état-major des Armées et la ministre des Armées n'ont pas pu venir dans le cadre de notre cycle d'auditions lié à la LPM, mais la défense doit toujours figurer parmi nos préoccupations et il faut qu'ils puissent régulièrement venir nous faire un état des lieux.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. J'adhère à cette proposition. La ministre des Armées s'est exprimée devant notre commission et reviendra régulièrement.

M. Bertrand Bouyx. Selon votre rapport sur la loi de programmation militaire, la France se donne pour objectif une autonomie dans sa stratégie de défense, mais exprime aujourd'hui, notamment dans les discours du Président de la République, une volonté de se doter d'une défense européenne, donc d'une stratégie de défense européenne. Cet objectif national à court terme et cet objectif européen à long terme ne risquent-ils pas d'entrer en contradiction ?

Par ailleurs, vous évoquiez le secret de la défense nationale, notamment le secret qui s'attache aux opérations et au nucléaire. En visite au Royaume-Uni, j'ai pu constater qu'une commission parlementaire s'y consacrait aux opérations secrètes et à tout ce qui est soumis au secret. Ne pourrions-nous envisager semblable instance, à effectif restreint, qui aurait à connaître des opérations secrètes de notre pays ?

M. Jean-Paul Lecoq. À effectif restreint mais où tous les groupes politiques seraient représentés, tout de même !

M. Bertrand Bouyx. Tout à fait, cher collègue.

Mme la rapporteure pour avis. Vous touchez au cœur de mon rapport. Mon but n'était pas de répéter le propos de la commission de la Défense et des Forces armées saisie au fond. J'ai réfléchi à la manière dont nous organisons nos rapports bilatéraux, multilatéraux et transatlantiques. Tous ici, nous savons que le Président de la République est un Européen convaincu. J'ai vraiment essayé de connaître le ressenti des chefs militaires : comment envisagent-ils l'articulation entre l'autonomie stratégique nationale et l'autonomie stratégique européenne ? Ils sont unanimes : il est essentiel au grand État que nous sommes de conserver ce qui s'appelle « notre jardin secret ». L'autonomie stratégique nationale est rendue possible, entre autres, par un renseignement complètement autonome – c'est ce qui nous a permis de ne pas suivre les Américains en Irak en 2003. Cependant,

nous n'avons plus la taille critique nécessaire à une autonomie dans tous les domaines : terre, air, mer, espace, cyber. Il est donc indispensable d'organiser cette autonomie stratégique au niveau européen pour peser face aux grands pays, États-Unis et BRICS – Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud. Peut-être cela demande-t-il un effort intellectuel puisque ces deux notions sont souvent opposées, mais elles sont en fait complémentaires. L'idée fait consensus parmi nos chefs militaires.

Par ailleurs, je souscris, à titre personnel, à votre proposition d'une commission qui aurait à connaître des opérations secrètes menées par la France.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Une délégation parlementaire au renseignement composée de quatre députés et de quatre sénateurs existe depuis 2007. Nous pourrions réfléchir à un élargissement du champ de ses compétences.

Mme Marion Lenne. La relance de l'Europe de la défense est un élément positif, qui manifeste une ambition. Au-delà du projet politique, j'imagine que vous avez abordé ce sujet à de multiples reprises au cours de vos auditions, tant avec des experts qu'avec des militaires. Pouvez-vous nous indiquer comment ces derniers perçoivent le projet en lui-même ?

Mme la rapporteure pour avis. J'ose espérer que nous sommes à un tournant de l'Europe de la défense. Nous constatons ce qui, je l'espère, est plus qu'un frémissement. De nombreux pays ont ainsi adhéré à la coopération structurée permanente (CSP). A cet égard, la France est quelque peu déçue. Nous nourrissions en effet l'ambition d'un noyau dur de pays très réactifs, qui puisse mener rapidement des projets structurants. Or c'est la proposition allemande, beaucoup plus englobante, avec vingt-cinq États, qui a été choisie.

La France a donc eu l'idée de l'initiative européenne d'intervention (IED), qui vise à susciter une union de vision stratégique. Il s'agit non pas simplement d'être disposé à des engagements ponctuels, mais de penser une culture stratégique commune. Le modèle des *Five Eyes* est intéressant. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, le Canada et les États-Unis se sont unis pour échanger sur toutes les questions de renseignement, mais cela va plus loin, ces *Five Eyes* s'apportant un vrai soutien militaire dans le cadre de certaines opérations. L'idée de la France est donc de travailler à travers cette initiative européenne d'intervention sur la maturation d'une culture stratégique commune. Un certain nombre de pays répondent favorablement. Cela nous permet d'organiser, avec la coopération structurée permanente, des programmes industriels idoines et, en parallèle, une culture stratégique commune – l'un ne va pas sans l'autre.

Mme Martine Leguille-Balloy. Merci pour ce rapport très enrichissant. Pourriez-vous nous éclairer sur l'impact qu'aura le Brexit – le Royaume-Uni devrait quitter l'Union européenne dans un an – sur nos partenariats en matière de défense avec les Britanniques ?

Madame la rapporteure pour avis. C'est une question qui m'a passionnée dans mes recherches sur les rapports bilatéraux. J'ai interrogé l'attaché de défense français au Royaume-Uni. Il n'est en aucun cas question pour les Britanniques ni pour nous de revenir sur les accords de Lancaster House qui sont le fondement de notre coopération bilatérale. Cependant, pour des raisons financières, le Royaume-Uni ne peut honorer certains engagements pris dans le cadre du programme de système de combat aérien futur (SCAF, ou FCAS pour *Future Combat Air System*). En raison de la baisse du cours de la livre, il n'est plus possible au Royaume-Uni de tenir cet engagement financier d'un montant très élevé. Cependant, pour montrer sa bonne volonté et son attachement à ces accords, il a décidé de dépêcher quelques hélicoptères Chinook à nos côtés au Sahel.

Tous nos chefs militaires considèrent que l'armée du Royaume-Uni, armée expéditionnaire, dotée de forces conventionnelles et de forces non-conventionnelles, est sœur jumelle de la nôtre. Nous n'avons aucun intérêt à ce que la défense du Royaume-Uni soit affaiblie et nous devons rappeler notre attachement aux accords de Lancaster House.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Confirmons que le Royaume-Uni souhaite conserver avec la France cette relation spéciale. Il souhaite même conserver une relation spéciale avec l'Union européenne en matière de sécurité. La question doit être étudiée en vue du futur partenariat, dont nous aurons à débattre puisqu'il relève de la compétence de notre commission.

M. Yves Jégo. Je suis très inquiet pour la deuxième puissance maritime du monde que nous sommes, avec 12 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE) – la première à certains égards, en raison de l'extension de certains dispositifs. Rien dans ce projet de LPM ne me rassure quant à notre capacité à assurer notre souveraineté maritime. La régression des moyens de la marine nationale est substantielle et, dans un certain nombre de circonstances, nous ne pouvons même plus assurer la sécurité de nos compatriotes des outre-mer. Notre présence indispensable en termes géostratégiques, notamment dans l'océan Pacifique, est aujourd'hui menacée.

Cela m'amène à poser la question du deuxième porte-avions, dont le Président de la République, alors candidat, avait dit vouloir lancer le chantier au cours de son quinquennat. Nous sommes aujourd'hui sans porte-avions puisque le *Charles de Gaulle* est en restructuration pour dix-huit mois. Nous dépendons donc entièrement des porte-avions américains – les États-Unis d'Amérique en possèdent une dizaine. Et, alors que nous voyons, autour de nous, de grands pays, comme la Grande-Bretagne, l'Inde et la Chine, en construire à un rythme soutenu, nous n'avons pas engagé la construction de ce deuxième porte-avions. C'est un motif d'inquiétude, et cela risque de nous coûter très cher dans dix ou quinze ans.

Un porte-avions, c'est évidemment la puissance et la capacité de projection, c'est aussi la puissance diplomatique de notre pays. Et cela coûte

5 milliards d'euros. Comparons cela aux 10 milliards du dérapage du coût de l'EPR (*Evolutionary Power Reactor*). Pour un grand pays comme la France, qui veut rester une grande puissance mondiale, qui doit assumer son rôle de grande puissance mondiale maritime – nous savons très bien que ce sera, au cours de ce XXI^e siècle, un enjeu crucial –, ce n'est pas hors de portée. Notre groupe apprécierait donc que la question ne soit pas enterrée.

Mme la rapporteure pour avis. Je partage, cher collègue, votre attachement à notre ZEE, motif de fierté et gage d'autonomie stratégique. C'est pourquoi j'ai souhaité me saisir de l'article 42, qui précise les modalités d'application de la loi outre-mer. Les questions de défense et sécurité se posent aux outre-mer de la même manière qu'à nous. Et, effectivement, pour m'être interrogée sur ces questions de diplomatie militaire, je sais que la présence en mer est essentielle. Des patrouilleurs dans les eaux internationales manifestent que la France est présente partout dans le monde, sur terre et dans les mers.

La question du deuxième porte-avions n'est en revanche pas à l'ordre du jour avant 2035 ou 2040 ; les études seront lancées au cours de la LPM. Le premier objectif de cette loi était vraiment de préparer et réparer. C'est le choix fait, avant d'envisager de grands projets porteurs. En l'absence de porte-avions, nous cherchons les moyens de faire autrement, notamment à travers des bases avancées que nous avons en différents endroits du monde.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous aurons largement l'occasion, au cours des prochains mois, de revenir sur cette question et de l'approfondir dans le cadre de notre mission d'information sur la stratégie française dans les mers et océans, dont les co-rapporteurs sont nos collègues Joachim Son-Forget et Jean-Luc Mélenchon.

M. Pierre Cabaré. Bravo pour ce rapport, mais pouvez-vous nous rappeler la définition de ce concept de *new space* que vous évoquez et nous en donner les prochaines applications ?

Mme la rapporteure pour avis. Mon rapport m'a effectivement ouvert des horizons inconnus. *Le new space* renvoie à l'utilisation de l'espace par des acteurs privés. Jusqu'à présent, seuls des acteurs étatiques avaient la possibilité financière, humaine et technologique d'envoyer des satellites ou des personnes dans l'espace. L'actualité vous l'a montré : de nouveaux acteurs privés se rendent dans l'espace.

Cela aura plusieurs conséquences. Après les embouteillages dans le ciel, nous pouvons courir le risque d'une certaine forme d'embouteillage dans l'espace. Chaque jour, tous, nous sommes usagers de l'espace, ne serait-ce que par notre recours au GPS. Actuellement, 1 500 satellites sont en orbite autour de la Terre, mais il pourrait y en avoir 6 000 en 2025, avec des risques accrus de collision, de destruction, dont seraient issus de nombreux débris qui menaceraient nos propres satellites. L'enjeu est réel.

M. Joachim Son-Forget. Certains proposent de réduire notre dissuasion, peut-être au profit d'autres façons de préparer et réparer, mais la dissuasion nucléaire à la française obéit à un principe de stricte suffisance qui nous singularise parmi les puissances nucléaires.

C'est une politique de responsabilité : nous faisons preuve de responsabilité en n'étant pas proliférant tout en préservant notre capacité de nous défendre. Cela suppose que nous marchions sur nos deux jambes : une crédibilité politique, dont je ne doute pas, et une crédibilité technique, qui implique que nous renouvelions et éventuellement modernisions les équipements de nos deux composantes.

Voyez la situation internationale, voyez l'actuelle campagne présidentielle russe. Le président russe sortant – qui sera aussi, probablement, le président entrant... – se targue précisément du développement de missiles hypervéloces, plus furtifs. Participons-nous à une course technologique à l'armement ou nous donnons-nous au moins les moyens de pouvoir choisir ? La nécessité d'un effort financier suffisant vise simplement à permettre à nos militaires de proposer au Président de la République toutes les options stratégiques possibles.

Soyons responsables, ne donnons pas dans la prolifération, ne donnons pas le mauvais exemple à des États qui ne disposent pas d'armes nucléaires, mais soyons aussi réalistes en acceptant les développements techniques et technologiques nécessaires.

Cela implique une réflexion sur l'hypervélocité et la furtivité, cela implique le renouvellement de notre composante aérienne – des missiles air-sol moyenne portée améliorés (ASMPA) vers les missiles air-sol nucléaires de quatrième génération (ASN4G) – et de la composante sous-marine. Assurer le renouvellement de cette dernière, qui arrive en deuxième ligne dans une stratégie de guerre nucléaire et permet de frapper sans être repéré, alors que le reste de nos capacités sont détruites à ce moment-là, me semble d'ailleurs plus important que nous doter d'un nouveau porte-avions.

N'oublions pas non plus les capacités de dissuasion nouvelles, avec des drones sous-marins, marins ou aériens. Ne manquons pas une fois encore ce tournant du drone – car nous l'avons peut-être déjà un peu manqué.

Mme la rapporteure pour avis. Je vous rejoins tout à fait, cher collègue. Dans tous les cas, il est essentiel de ne pas manquer les tournants technologiques. Il y va de notre crédibilité et de notre autonomie stratégique dans les prochaines décennies. Outre le nucléaire, il y a par exemple le cyber : dans ce domaine, l'intelligence artificielle sera essentielle et nous ne pouvons pas nous permettre d'accumuler du retard. L'autonomie stratégique européenne reprend là tout son sens, puisque ce sont des projets qu'il est presque impossible de conduire seul – je pourrai en parler plus longuement si vous m'interrogez à ce propos.

M. Ludovic Mendes. Je me félicite de ce budget en hausse grâce à la LPM. Entre 2008 et 2010, les Mosellans ont perdu 7 000 emplois de militaires – sans parler du Grand Est et de Châlons-en-Champagne... L'armée constitue l'ADN de notre région, elle est chevillée à nos corps. Nous sommes heureux de constater que les militaires sont à nouveau sur le devant de la scène. Le gouverneur général de Metz tient à vous faire savoir que ce projet va dans le bon sens. Nous avons par ailleurs reçu Mme Parly à propos du volet « Famille » de la LPM, qui prend en compte les aspects sociaux et la protection des familles des militaires.

Ce budget vise-t-il à répondre à l'urgence des problèmes de nos armées ou prépare-t-il l'armée du futur ? L'armée du futur, c'est également la coopération industrielle renforcée avec nos voisins européens, même après 2025. S'y prépare-t-on déjà ? Comment la budgétise-t-on et aménage-t-on les interfaces qui permettront d'aller plus vite ? Beaucoup de pays voisins réfléchissent déjà à l'amélioration de leurs matériels et de leurs technologies. Va-t-on collaborer sur ces sujets ?

Mme la rapporteure pour avis. Comme l'a rappelé Annie Chapelier, le Plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires, dit « plan Famille », fixe un impératif : préparer, « réparer » et prendre en compte les familles des militaires. Ainsi, 500 millions seront engagés pour faciliter l'emploi du conjoint, la mobilité, la recherche de logement et la vie au quotidien, afin d'anticiper chaque problématique.

La coopération supranationale est déjà une réalité dans les armées de l'air et dans la marine. Ces armées sont déjà interopérables, on n'en a pas forcément conscience en tant que « terrien » – ce qui était mon cas. Mais, depuis toujours, la marine et l'armée de l'air partagent le même environnement opérationnel, qui ne connaît pas de frontières physiques, même s'il existe des frontières administratives. L'interopérabilité est organisée au niveau de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) : les procédures sont similaires et les moyens interopérables.

Notre responsabilité politique est maintenant de faire en sorte que cette interopérabilité devienne une réalité dans l'industrie, où l'émiettement de capacités au sein de chaque pays est une réalité. Nous ne sommes pas les États-Unis : chaque État européen souhaite préserver son outil de défense nationale. L'enjeu politique est donc réel : il nous faut réaliser des économies d'échelle et disposer de matériels plus efficaces.

Mme Liliana Tanguy. Je vous remercie pour ce rapport très éclairant. En tant que membre de cette commission, je suis impliquée dans les questions européennes et souhaitais vous interroger sur l'autonomie et le renforcement de l'Europe de la défense. Vous avez évoqué à plusieurs reprises la coopération structurée permanente (CSP) : à travers quel prisme peut-elle se développer ?

Elle est par ailleurs quelque peu méconnue du grand public. Pourriez-vous nous indiquer quels projets seront portés dans les mois à venir et ceux auxquels la France est favorable ?

Mme la rapporteure pour avis. C'est peu de dire que la CSP est méconnue du grand public... D'ailleurs le sigle ne figure même pas dans le rapport annexé à la LPM : je vous proposerai un amendement pour y remédier. Nous ne pouvons pas soutenir le projet d'autonomie stratégique européenne sans mentionner les structures que nous avons créées pour atteindre cette autonomie...

Je ne dresserai pas la liste de tous les pays qui ont rejoint la CSP en 2017, mais plutôt de ceux qui ne l'ont pas encore rejointe au sein de l'Union européenne : le Royaume-Uni, le Danemark et Malte. Cela signifie que tous les autres pays ont souhaité en faire partie. Dans ce cadre, Mme Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité a lancé un appel à projets à tous les pays. Je n'en connais pas le détail – en partie confidentiel –, mais, lors du sommet de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), elle a indiqué que les projets reçus ne sont pas structurants, mentionnant notamment de petits projets de sous-munitions... Par ailleurs, la France ne participe – de loin – qu'à quatre d'entre eux.

Pour que la CSP prenne tout son sens, nous devrions plutôt porter des projets d'avenir, comme celui du drone de moyenne altitude longue endurance (MALE), et ne pas nous contenter de microprojets – même s'ils satisfont les industries nationales de défense.

Mme Isabelle Rauch. Je m'associe à mes collègues pour saluer la qualité du rapport et les orientations du projet de loi de programmation militaire. Vous l'avez rappelé, le budget approche les 2 % du PIB, comme l'a souhaité le Président de la République. Vous avez également rappelé les différents champs d'action du projet : la terre, la mer, l'air et, maintenant, le cyber.

Ma question portera précisément sur la cybersécurité, évoquée à plusieurs reprises dans votre rapport. La semaine dernière, l'Allemagne a été victime d'une attaque sans précédent. Pourriez-vous nous éclairer quant aux moyens dont la France dispose pour faire face à ces attaques ?

Mme la rapporteure pour avis. La France dispose de moyens et les développe. C'est un des enjeux de la LPM. Deux sites – un à Paris, l'autre à Bruz, près de Rennes – sont spécialisés et développent nos capacités cyber. L'enjeu européen ne doit pas être oublié : l'échange de données est la clé stratégique d'efficacité du cyber. Actuellement, nous sommes dans l'incapacité d'attribuer les attaques cybers. Lorsque nous indiquons qu'une attaque a été commanditée par la Russie ou un autre pays, nous signifions simplement que nous connaissons les modes d'action des différents États et les critères des attaques russes, iraniennes ou américaines. Mais il ne s'agit que d'un ressenti : nous ne pouvons pas les attribuer...

Cela sera vraisemblablement possible le jour où nous maîtriserons l'intelligence artificielle. En conséquence, nous devons réfléchir à la cybersécurité de demain et engager des moyens financiers importants – c'est prévu dans la LPM : si nous accumulons un retard trop important, certains États – en premier lieu, les États-Unis – seront en mesure d'attribuer une attaque alors que nous ne le serons toujours pas...

Il y a derrière ces attaques une véritable stratégie : on peut s'attribuer une attaque que l'on n'a pas conduite, imiter un mode d'action pour faire croire que c'est un autre pays qui a attaqué. Je le répète, l'intelligence artificielle sera vraisemblablement la clé : notre effort en matière de nouvelles technologies est vital, comme je l'ai indiqué à M. Son-Forget.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Vous avez raison, la question de l'intelligence artificielle est absolument stratégique. Une réunion de notre commission sera d'ailleurs spécifiquement consacrée à ce sujet début avril.

M. Denis Masségia. Madame la rapporteure pour avis, tout comme vous, je souhaite saluer les efforts et les sacrifices réalisés depuis de nombreuses années par l'ensemble des personnels militaires afin de protéger nos concitoyens.

Il est de notre responsabilité politique de travailler à l'amélioration du quotidien de toutes ces personnes, qui risquent leur vie pour nous. En octobre dernier, la ministre des armées a dévoilé le contenu de son plan Famille, qui vise à soutenir nos militaires et leurs proches. Ce plan est, me semble-t-il, pérennisé dans le cadre de la LPM. Pourriez-vous nous le confirmer et nous préciser quelles dispositions du plan sont intégrées au projet de loi ?

Mme la rapporteure pour avis. Effectivement, ce plan Famille et son budget figurent bien dans la LPM. La prise en compte des conditions de vie des personnels constitue une réelle avancée car les LPM étaient jusqu'à présent tournées vers les grands programmes industriels.

Ce plan comporte plusieurs axes. Le premier concerne le délai prévisionnel de mutation, puisque les militaires ne sont pas les seuls mutés – certains d'entre vous doivent connaître ce processus. Or, plus vous êtes informé tardivement d'une mutation, moins vous avez le temps de choisir un logement, une école et d'organiser votre nouvelle vie.

Le logement est également abordé : en région parisienne, la forte pression immobilière accroît les difficultés à se loger correctement. La solde de militaire suffit rarement pour disposer d'un logement décent, ce qui explique la volonté de disposer de davantage de logements sociaux pour les militaires. Certaines dispositions du projet de loi – qui ne sont pas du champ de compétence de la commission des affaires étrangères – m'ont d'ailleurs surpris car elles prévoient des cessions immobilières : quand on manque de logements pour la population militaire dans les grandes villes, je ne conçois pas que l'on puisse céder les biens immobiliers du ministère de la défense à d'autres ministères...

En outre, l'engagement de dépenses en mission est simplifié : lorsqu'ils partent en mission, les militaires engagent des dépenses de train, de logement ou de restauration. Ces dépenses seront désormais indemnisées avant le départ. Actuellement, selon le niveau de revenu des militaires concernés, cela peut ponctionner une part importante de leur reste à vivre. Il est absolument anormal que ces missions leur coûtent de l'argent. Je portais déjà cette revendication de l'intérieur : j'ai effectué beaucoup de missions qui m'ont coûté de l'argent. C'est un vrai scandale : on ne travaille pas pour dépenser son argent...

La LPM aborde également le sujet des places de crèches, les horaires atypiques ou le travail du conjoint. Toutes les problématiques ont été passées en revue par le ministère. Cet effort doit vraiment être salué.

M. Jacques Maire. Je joins à celles de tous mes collègues mes félicitations pour le travail de la rapporteure !

Le terrain militaire n'est absolument pas investi de façon satisfaisante par le Parlement. Au-delà de la loi de programmation militaire, le Parlement a des droits – y compris constitutionnels – qu'il exerce peu... Il ne s'agit pas d'un manque de volonté, mais plutôt d'un manque de pratique et de l'absence de processus de *reporting* d'informations, de documentation ou d'étude d'impact – en particulier pour les OPEX. Nous aurions l'occasion de faire un progrès en la matière.

Nous avons parlé de la classification et des opérations secrètes. Je lance un appel solennel : la commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN) intervient en matière de déclassification, dans le cadre d'affaires pénales dans lesquels les juges cherchent à connaître les responsabilités. Notre commission des affaires étrangères est très impliquée dans certains dossiers, comme l'assassinat de Ghislaine Dupont et Claude Verlon au Mali en 2013. La semaine dernière encore, un journaliste croate a été assassiné dans l'attentat de Ouagadougou. Malheureusement, il s'agit désormais d'un drame en continu... Or, bien souvent, quand on cherche à connaître les raisons de ces assassinats, le secret défense est opposé à la transmission d'informations.

Comme son nom l'indique, la CCSDN n'a qu'un rôle consultatif en matière de déclassification. Des sénateurs et députés sont présents en son sein et nous devrions réfléchir, afin de faire en sorte que la décision ne soit plus consultative, mais prise par un juge pénal spécialisé. Ainsi, la déclassification pourrait être réalisée sous contrôle judiciaire – et non administratif – et la confidentialité de l'enquête pénale serait maintenue.

L'actualité étant extrêmement morbide en la matière, je souhaitais faire cette proposition : nous sommes dans un État de droit et devons progresser ensemble.

Mme la rapporteure. Je rejoins mon collègue Jacques Maire avec qui nous nous sommes entretenus de la place des parlementaires sur les sujets relatifs

à la défense nationale. Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, le Parlement se prononce au bout de cent vingt jours sur la pertinence d'une opération extérieure. Vous le savez, le processus décisionnel est différent dans chaque État européen. Ainsi, en Allemagne, il est parlementaire. En France, à l'inverse, le Président de la République a les pleins pouvoirs pour engager une opération ; le Parlement est informé au bout de trois jours et saisi pour avis après cent vingt jours.

Il est absolument essentiel que nous soyons vraiment éclairés lorsque nous nous prononçons sur la pertinence d'une opération. Nous devons cet appui politique à tous nos soldats engagés en opérations. J'ai participé à des opérations extérieures et je sais combien le soutien de l'opinion publique et l'intérêt du Parlement sont essentiels dans ce métier – si on peut le considérer comme un métier : vous risquez votre vie, vous êtes loin de vos proches, dans des conditions rustiques.

M. Jean-Paul Lecoq. Il est trop tard lorsque nous nous prononçons ! L'opération a déjà eu lieu...

Mme la rapporteure pour avis. Elle a eu lieu, mais elle n'est pas nécessairement pérennisée. Je ne sais pas comment nous pourrions mener ce travail. Mais il est essentiel que la représentation nationale sache où la France est engagée, pour quelles raisons et avec quels moyens.

M. Jean-Paul Lecoq. Nous devrions décider !

Mme la rapporteure pour avis. Nous touchons là à un processus décisionnel hors du champ du projet de loi mais, vous avez raison, l'enjeu est réel. Je vous invite à me transmettre vos propositions.

Mme Laurence Gayte. Vous avez une très bonne connaissance de l'Allemagne, ma question portera donc sur les relations franco-allemandes, auxquelles vous avez consacré une partie de votre rapport. Pourriez-vous nous éclairer sur nos partenariats avec l'Allemagne ? Quels sont les groupements tactiques ou coopérations bilatérales les plus intéressants ?

Mme la rapporteure pour avis. Votre question intervient au bon moment, après celle sur les processus décisionnels. Si le Royaume-Uni a jusqu'à présent été considéré comme notre jumeau en la matière, ce n'est pas le cas de l'Allemagne, qui n'a pas le même processus décisionnel que nous, non plus que cette culture expéditionnaire qui nous caractérise. De par son histoire contrariée, elle n'a d'ailleurs pas l'intention de changer.

De même, notre effort – 2 % du PIB – n'a pas été mentionné dans l'accord de grande coalition en Allemagne. Il n'empêche : il n'est pas question de ne pas unir nos forces, d'autant que nous partageons la brigade franco-allemande. Cette dernière connaît des réussites et des échecs, mais elle est malgré tout la première

ébauche de défense européenne. Nous ne partons donc pas de rien et avons noué beaucoup de partenariats avec ce pays.

Mais il est désormais important de fournir des preuves d'amour : l'Allemagne a constaté notre déception à propos de la coopération structurée permanente – très large et englobante, contrairement à notre souhait. En parallèle, nous avons créé l'initiative européenne d'intervention, afin de partager notre culture stratégique. L'Allemagne le voit comme une sorte de concurrente de la CSP. Nous devons mieux expliquer qu'il ne s'agit pas d'une création *ad hoc* destinée à contrer les orientations prises par la coopération structurée permanente, mais de deux entités distinctes, qui ont intérêt à travailler ensemble.

Cette initiative n'a pas forcément été très bien perçue côté allemand... Nous avons donc intérêt à nous impliquer davantage dans la CSP, sur la base de vrais projets structurants.

Mme Monica Michel. Je remercie notre rapporteure pour ce travail éclairant, sur un dossier extrêmement complexe. À aucun moment, le projet de loi de programmation n'évoque le service national universel ou le service militaire volontaire (SMV). Pourtant, il s'agit d'un engagement de campagne du Président de la République. Cela va par ailleurs avoir un impact sur nos forces armées. Disposez-vous d'informations complémentaires ?

Mme la rapporteure pour avis. Vous évoquez deux sujets différents. Le SMV existe déjà et vise à former des jeunes qui ne sont plus en études et n'ont pas d'emploi, afin qu'ils accèdent plus facilement au monde du travail.

En aucun cas, le budget du service national universel n'est prévu par la LPM. Il a été dit et rappelé que l'effort serait interministériel. Pourquoi ? La réflexion, historique et philosophique, n'est pas nouvelle. En 1891, après l'instauration du service militaire obligatoire, Lyautey, dans *Le rôle social de l'officier*, évoquait déjà les « curés sac au dos ». L'histoire se répète : il s'agissait à l'époque de faire cesser la lutte des classes en enrôlant tous les Français. Aujourd'hui, la question se pose à nouveau : le Président veut redonner du sens à la notion d'engagement. Il estime que porter ces valeurs militaires – reconnues depuis toujours – de dépassement de l'intérêt individuel et de dévouement à l'intérêt collectif a du sens et mérite d'être réinscrit dans la vie de chacun de nos concitoyens de dix-huit à vingt et un ans. La forme n'en est pas encore arrêtée, mais il sera bien universel et obligatoire afin de montrer que, si, pour tous, la joie de l'âme n'est pas dans l'action, elle se trouve dans l'engagement.

M. Hubert Julien-Laferrière. Je m'associe aux félicitations de mes collègues, tout comme à l'interpellation de mon collègue Jacques Maire. Avant-hier, nous avons reçu l'association des amis de Ghislaine Dupont et Claude Verlon, qui nous a à nouveau sensibilisés à cette question du secret défense.

La France est engagée dans de nombreuses coopérations militaires bilatérales, mais également au sein de l'OTAN. Par ailleurs, notre pays a relancé

l'Europe de la défense – que beaucoup d'entre nous appelons de nos vœux – en particulier par le jeu de la coopération structurée permanente : ces différents engagements sont-ils complémentaires, voire compatibles ? Vos auditions vous ont-elles permis de constater comment la France était perçue par ses partenaires suite à cette initiative ?

Mme la rapporteure pour avis. Votre question est vaste et complexe : je vais essayer d'être la plus simple et la plus claire possible ! Il faut arrêter de céder à cette tentation consistant à toujours tout opposer : l'autonomie stratégique nationale ne s'oppose pas à l'autonomie stratégique européenne, l'Europe de la défense ne s'oppose pas à l'OTAN. Il s'agit d'initiatives complémentaires. Les capacités sont d'ailleurs les mêmes. Il n'y a donc pas opposition.

La France doit être plus claire vis-à-vis à l'OTAN, mes auditions m'ont permis de le comprendre. Cela me laissait perplexe depuis longtemps... Nous avons la fâcheuse tendance de souffler le chaud et le froid à l'OTAN : nous avons récemment rejoint le commandement intégré, mais disposons toujours un statut spécial. Nous apportons des moyens – ainsi des unités stationnées dans les pays Baltes –, sommes engagés régulièrement mais posons toujours nos conditions... Passez-moi l'expression, mais cela nous « grille » un peu...

La LPM pérennise notre engagement dans la présence avancée rehaussée de l'OTAN. Notre discours doit désormais être plus positif et moins restrictif ! Les responsables de l'OTAN ont une perception très ambivalente de la France, du fait de notre comportement : nous participons toujours, mais jamais de façon très ferme ou très claire, et toujours en émettant des réserves.

Cette clarification ne sera pas sans conséquence sur la perception de la France par ses partenaires européens. Beaucoup d'anciens pays d'Europe de l'Est ont rejoint l'OTAN avant de rejoindre l'Union européenne. C'était pour eux un gage viscéral de sécurité. Notre attitude vis-à-vis de l'OTAN ne les rassure donc pas.

C'est le sens de plusieurs de mes amendements : un message plus clair et plus positif envers l'OTAN. Cet engagement complète parfaitement l'autonomie stratégique européenne. Celle-ci est nécessaire : rendue possible par le renseignement, elle nous a permis de ne pas suivre les Américains en Irak en 2003. Nous en sommes ici tous ravis.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Permettez-moi d'ajouter que nous n'avons pas suivi la position américaine à propos de l'Irak car la position politique française, portée par le Président de la République de l'époque, M. Jacques Chirac, était très claire. Nous devons lui en être reconnaissants.

M. Alain David. Le programme du Président de la République prévoyait la création d'un service militaire – le terme « militaire » était bien employé. Dans sa forme initiale, ce projet était très coûteux – on évoquait plusieurs milliards d'euros. A-t-il évolué pour devenir mixte – mi-militaire et mi-civil ? Dans ce cas,

quel est son coût résiduel pour le ministère de la défense ? Ces sommes relativement importantes ont-elles été intégrées à la LPM ?

Mme la rapporteure pour avis. Le budget du service national universel (SNU) n'a pas du tout été intégré dans la LPM puisqu'il est pensé en interministériel. Le coût évoqué était de 3 milliards, ce qui a suscité en interne une levée de boucliers au motif que cela équivalait au coût de la dissuasion nucléaire. Un rapport sur ce SNU doit être rendu fin avril au Président de la République. Je crois que le dispositif s'oriente vers un service civique avec une partie militaire. Le but, mais je m'avance peut-être un peu, est de promouvoir les valeurs d'engagement, de dévouement et de dépassement de l'intérêt immédiat, que l'on trouve à l'armée. Nous en saurons plus à la remise du rapport.

M. Bruno Bonnell. Nous connaissons un bouleversement du monde, où les technologies s'immiscent dans de très nombreuses décisions politiques. Avant d'être député, j'étais spécialiste des questions de transformation numérique. La vitesse à laquelle apparaissent les transformations est très sous-estimée : l'idée de transporter des charges lourdes avec des drones était impensable il y a trois ans, l'idée de satellites capables de durer plus d'une quinzaine d'années aussi... Des start-up, notamment dans des pays comme les États-Unis, la Chine, la Russie, sont en train de démontrer que l'impensable est en fait possible. L'idée d'une commission, plutôt qu'un simple office scientifique et technique, qui aiderait les autres commissions à réfléchir à ces enjeux fondamentaux, mériterait donc d'être étudiée.

Au niveau militaire, le bouleversement est du niveau de l'invention de l'avion ou du fusil. Nous aurons dans ce budget – je l'ai vécu comme fournisseur – une opposition entre l'ancien et le nouveau mondes militaires. Il faudra être vigilant et régulièrement examiner si nous suivons bien ces évolutions technologiques.

Mme la rapporteure pour avis. Je vous rejoins quant à la nécessité de prendre en compte des bouleversements liés à l'arrivée des nouvelles technologies et d'unir nos forces avec nos partenaires. Je nuancerai cependant l'idée de bouleversement stratégique. Pour m'être beaucoup penchée sur les questions de guerre hybride, je constate que c'est quelque chose qu'on a l'impression de découvrir, par exemple l'utilisation des réseaux sociaux, alors que l'action sur les perceptions, les manipulations de la population civile ont toujours existé. Les nouvelles technologies ne transforment pas l'art de la guerre, même si elles accélèrent certaines techniques.

Mme Bérengère Poletti. Le report dans le futur, notamment le prochain mandat, des engagements budgétaires de cette LPM donne le sentiment que l'on affiche des engagements mais que l'on n'en assume pas la responsabilité.

Le SNU sera financé, si j'ai bien compris, en interministériel. Mais seul le ministère de la défense en serait exclu puisque rien n'est affiché dans ce budget, c'est tout de même curieux...

Quant à la limitation à trois du nombre des OPEX, elle est intellectuellement choquante, surtout alors que le contexte international est particulièrement violent.

Enfin, quel sera le contenu du fonds européen de la défense et ses implications financières pour notre pays ? Signifiera-t-il un transfert de compétences ?

Mme la rapporteure pour avis. J'aurais bien sûr préféré une progression budgétaire linéaire dans le temps, alors qu'elle va suivre une courbe exponentielle avec une montée en puissance assez faible, je vous l'accorde, mais en aucun cas elle ne baisse ni ne traduit un désengagement. Quand nous voterons chaque année le projet de loi de finances et que, chaque année, les Français verront le budget de la défense augmenter tandis que les autres budgets diminuent ou stagnent, il faudra se battre pour garder le cap et convaincre l'opinion publique que, s'il n'y a pas eu d'attaques terroristes depuis quelque temps, c'est bien parce que l'effort consenti permet de les contrer.

Le SNU est entouré de beaucoup d'ombre ; par respect pour les rapporteurs qui travaillent sur ce sujet, je préfère ne pas parler en leur nom.

En ce qui concerne les OPEX, comme l'a dit le général Desportes, souvent on a déshabillé Paul pour habiller Jacques. L'enjeu est d'agréer nos alliés, et c'est l'objet de l'un de mes amendements. Nous ne sommes pas seuls : le Royaume-Uni fournit des Chinook au Sahel, les Allemands assurent une présence logistique... L'idée de partage du fardeau et de vision stratégique commune est essentielle.

Le fonds européen de la défense est une structure naissante. Cela fait des mois que je cherche à savoir d'où vient l'argent. Comme il n'est pas prévu dans la LPM, il serait prélevé sur le budget de l'Union européenne que nous avons voté à hauteur de 20 milliards d'euros. Cela implique de se mettre d'accord sur la ligne budgétaire que nous diminuerons. Pour l'instant, un programme de développement des capacités de défense devrait être doté d'un montant de 500 millions d'euros jusqu'en 2019, puis il pourrait bénéficier d'un milliard d'euros annuel après 2020. Cela pourrait permettre de développer des capacités que l'on ne peut plus développer seul : drones armés, intelligence artificielle...

M. Claude Goasguen. L'importance du Parlement en matière militaire est en réalité très faible, ce dont le secret défense n'est qu'une illustration parmi d'autres. Notre système est très différent des autres pays européens. Chez nous, le secret défense est complètement dans la main de l'exécutif, comme toutes les affaires militaires, et je trouve que c'est un mauvais choix. Si le secret défense doit être levé, c'est par l'intermédiaire, cela a été dit, d'une intervention pénale, et je ne

vois pas comment quelqu'un d'autre que les magistrats judiciaires pourraient intervenir. Cela pose la question de la faiblesse de notre pouvoir. Nous n'avons de fait qu'un pouvoir d'avis sur les questions militaires car nous sommes complètement dépendants de toute déclaration militaire, que nous apprenons par voie de presse la plupart du temps, y compris les OPEX. Les Français ne savent pas que nous avons des soldats partout. Même dans le budget, nous sommes très liés par la proposition que nous fait l'exécutif. Dans le monde tel que nous le connaissons, il va falloir changer cette politique.

Je vous ai par ailleurs trouvée, madame la rapporteure pour avis, très complaisante à l'égard des Allemands. Vous avez l'air d'accepter que leur tradition militaire les empêche de participer à des OPEX. Or, le Japon, qui avait exactement la même politique que l'Allemagne, est en train de lever cette tradition. C'est un peu facile de dire que l'on a une tradition militaire et de reprocher en même temps aux Français d'avoir des réserves à l'égard de l'OTAN. L'Allemagne, qui a, malgré sa tradition, un budget militaire supérieur au nôtre, choisit en réalité de s'intéresser à certains enjeux plutôt qu'à d'autres : pays Baltes, Ukraine, où elle est très présente... Les dernières déclarations de l'ersatz de Gouvernement allemand nous montrent que nos deux pays ne sont pas près de se rapprocher au point de vue militaire, au contraire. Je regrette que nous perdions notre meilleur allié en Europe, l'Angleterre, et je trouve que vous êtes un peu trop gentille avec les Allemands.

Mme la rapporteure pour avis. Je souligne le même paradoxe dans la combinaison de vos deux remarques. Vous déplorez le peu d'importance du Parlement en France et en même temps – car vous êtes dans le « en même temps » (*Sourires.*) – vous soulignez une prétendue complaisance de ma part envers les Allemands, alors qu'ils ont un véritable régime parlementaire : rien ne se fait au niveau de l'exécutif sans le Bundestag.

M. Claude Goasguen. Les Japonais, qui sont exactement dans la même situation historique que l'Allemagne, viennent de décider, parce que le contexte international est devenu extrêmement dangereux, de revenir sur leur doctrine de neutralisme, alors que le sujet est encore plus présent dans l'esprit des Japonais, pour de nombreuses raisons, notamment ce qui s'est passé à Nagasaki et Hiroshima. Le maintien de cette même doctrine de neutralisme est, je trouve, un peu rude de la part de ceux qui sont nos alliés privilégiés en Europe, depuis que l'Angleterre a décidé de partir.

Mme la rapporteure pour avis. J'ai vécu quatre ans en Allemagne. Dire que nous sommes une armée expéditionnaire tandis qu'eux ne sont bons qu'à nous accompagner au plan logistique, n'est pas la meilleure façon de communiquer auprès d'eux. Il faudrait d'abord se doter d'une vraie photographie de qui peut quoi : les processus décisionnels, les moyens financiers, le degré d'acceptabilité de pertes de soldats au front... Tout cela manque. D'où l'idée française, que je salue, d'une initiative européenne d'intervention. Tant que ce travail ne sera pas conduit, nos collaborations resteront au fil de l'eau.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. On note tout de même une évolution, puisque l'Allemagne participe davantage aujourd'hui à des OPEX, le plus souvent au plan logistique, certes, mais avec 2 500 hommes, je crois, sur le terrain.

La commission passe à l'examen des articles.

Article 1^{er}

Mme la présidente Marielle de Sarnez. L'article 1^{er} fixe les objectifs de la politique de défense et de la programmation financière.

Suivant la proposition de la rapporteure pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

Mme la présidente Marielle de Sarnez. L'article 2 approuve un rapport annexé précisant les objectifs de la politique de défense ainsi que les ressources et les besoins prévus pour les atteindre, ce rapport pouvant lui-même être amendé.

La commission se saisit des amendements AE11, AE12, AE13, AE14, AE15, AE18 de la rapporteure pour avis

Mme la rapporteure pour avis. Je présenterai en même temps mes treize amendements à cet article. Mon but est de donner des signes d'amour à nos alliés. Le texte est franco-français et destiné à nos armées, mais il n'empêche qu'il sera épiluché par nos différents alliés, en Europe, à l'OTAN, en Afrique, et il est important de saisir cette occasion pour conduire une sorte de diplomatie militaire et montrer notre attachement à tous ces partenariats que nous avons créés. C'est le sens de mes amendements.

M. Christian Hutin. Nous contestons la validité des critères, et en particulier les 2 % du PIB. La Grande-Bretagne a vu ses capacités militaires diminuer, or elle n'a aucune difficulté à respecter le critère. À l'inverse, l'Allemagne a vu ses capacités nettement augmenter et elle a de gros problèmes, compte tenu de son PIB, pour arriver à 2 %. Ce budget est établi en euros courants et non en euros constants. Je pense qu'il serait beaucoup plus juste, plus lisible, plus pertinent de parler en euros constants.

Mme la rapporteure pour avis. La commission des finances est également saisie pour avis de cette LPM et je lui laisse le soin de vous répondre.

La commission adopte les amendements.

Elle se saisit ensuite de l'amendement AE6 de Mme Annie Chapelier.

M. Jacques Maire. Nous souhaitons expliciter les choses, en ne faisant pas seulement référence à la force G5 Sahel mais aussi au support qu'on lui apporte.

Mme Jacqueline Maquet. Face à la dégradation continue de la situation sécuritaire dans la bande saharo-sahélienne, la création d'une force militaire conjointe offre une réelle occasion de sortie de crise et de réappropriation des enjeux de sécurité par les acteurs étatiques de la région. Agissons pour qu'elle soit opérationnelle rapidement pour venir en soutien à nos forces dans cet immense territoire.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite les amendements AE19 et AE16 de la rapporteure pour avis.

Puis elle se saisit de l'amendement AE8 de Mme Annie Chapelier.

M. Jacques Maire. Cet amendement fait référence, dans le cadre des « trois D », développement, défense, diplomatie, à la relation entre défense et développement. Du fait de la déstabilisation des territoires, nous ne souhaitons pas les abandonner en termes de développement. Alors que nous nous en serions retirés, il faut à présent augmenter notre présence, ce qui suppose une coordination opérationnelle entre les forces militaires et les forces de développement, ce qui n'est pas simple. Des opérations civilo-militaires existent, plutôt pour la bonne image des armées, mais les acteurs du développement, que ce soient les ONG ou les opérateurs publics, ne souhaitent pas être associés aux forces armées. Or cette coopération est nécessaire, et il existe d'ailleurs déjà un accord entre l'état-major des armées et l'Agence française de développement (AFD). Il faut y faire référence de façon précise : c'est le second point de l'amendement.

Le premier point est plus spécifique. Le champ de nos objectifs de développement a été élargi à des objectifs de sécurité et d'intérêt public, comme le trafic de main-d'œuvre et la lutte contre la drogue et les passeurs. Les moyens d'intervention militaire peuvent être utilisés et ne le sont pas toujours, pour des raisons de priorité : par exemple pour l'utilisation des satellites, on va évidemment privilégier la lutte contre le terrorisme à la lutte contre la drogue. Il faut cependant l'évoquer, car cela fait partie de l'acceptabilité de ces forces sur les théâtres d'opération.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'amendement AE17 de la rapporteure pour avis.

La commission se saisit de l'amendement AE20 de la rapporteure pour avis.

M. Claude Goasguen. L'amendement est intéressant mais un peu passif, un peu descriptif.

Mme la rapporteure pour avis. J'ai voulu montrer que tout ce que l'on met en place au plan européen s'appuie sur une série d'initiatives et de structures, et qu'il faut en tirer les conclusions avant de créer quelque chose. Je vous invite à sous-amender l'amendement si vous pensez qu'il est perfectible.

M. Claude Goasguen. Je le ferai en séance.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement AE7 de Mme Annie Chapelier.

M. Jacques Maire. L'aide au développement ne peut concerner la défense. Quand un pays s'effondre au plan budgétaire parce que toutes ses ressources vont vers la défense et assèchent complètement les budgets sociaux d'éducation, de santé et d'emploi, on renforce les conditions de développement du terrorisme. Il n'y a pas de consensus international pour faire considérer que les budgets militaires ou de sécurité soient considérés comme une aide au développement. Un moyen de contournement, ce sont les crédits budgétaires : c'est une forme d'hypocrisie, dans laquelle on apporte une aide budgétaire à un État et, comme le budget de l'État est une boîte noire, l'État peut réaliser des transferts vers la défense tout en disant que l'aide va à l'éducation. La solution est de faire monter en puissance des aides liées à la sécurité intérieure et à la défense. Elles existent déjà mais sont encore faibles. La facilité de paix pour l'Afrique (APF) de l'Union européenne est petite et a été préemptée par les Anglais pour la Somalie à hauteur de près de 80 %. On essaye aussi de le faire avec des financements *ad hoc* dans le cadre du G5 Sahel, avec 413 millions d'euros débloqués, mais sur une base qui implique des contributions d'État. Le sujet est devant nous. Il est difficile car les ONG et l'opinion publique ne sont pas forcément ouvertes à l'idée de financer la défense, et en même temps on a besoin d'États fonctionnels et sécurisés pour permettre le développement.

L'amendement vise à mettre l'accent sur la nécessité de renforcer les capacités de financement européennes et internationales dans le domaine de la défense.

*Suivant la proposition de la rapporteure pour avis, la commission **adopte** cet amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 2 **modifié**.*

Article 3

Mme la présidente Marielle de Sarnez. L'article 3 présente la programmation des ressources financières.

*Suivant la proposition de la rapporteure pour avis, la commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3, **sans modification**.*

Article 4

Mme Marielle de Sarnez. L'article 4 précise la dotation annuelle prévue pour faire face aux OPEX et aux missions intérieures.

*Suivant l'avis favorable de la rapporteure pour avis, la commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 4, **sans modification**.*

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Sur cet article 4 que nous venons d'adopter, je souhaite vous faire une suggestion qui concerne notre commission.

L'alinéa 4 dispose : « Les opérations extérieures et les missions intérieures en cours font, chaque année, l'objet d'une information au Parlement. À ce titre, le Gouvernement communique aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan opérationnel et financier relatif à ces opérations extérieures et missions intérieures. » Notre commission permanente n'aurait-elle pas à exprimer un avis ? On pourrait examiner la possibilité, mais ce que je vous suggère ici, c'est que notre commission soit désormais considérée comme compétente sur les OPEX. Je ne vois pas pourquoi nous ne le sommes pas : ces opérations concernent la stratégie, la diplomatie, l'influence, la sécurité de la France. Je propose donc une démarche en ce sens auprès du président de l'Assemblée.

Tout le monde est d'accord ? Merci.

Article 5

Mme la présidente Marielle de Sarnez. L'article 5 présente les évolutions prévues des effectifs du ministère des armées pour la période de 2019 à 2025.

*Suivant la proposition de la rapporteure pour avis, la commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 5 **sans modification**.*

Article 6

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Cet article organise le principe d'une actualisation de la programmation militaire, notamment en 2021.

Mme la rapporteure pour avis. Je ne peux qu'y être favorable, d'autant que nous venons d'accepter collectivement les nouvelles responsabilités proposées par la présidente. C'est un devoir de nous sentir concernés et de nous prononcer en 2021.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6, sans modification.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Nous en avons fini avec le titre premier du projet de loi de programmation. Nous allons à présent examiner les dispositions normatives dont la commission s'est saisie.

Article 18

Mme la présidente Marielle de Sarnez. L'article 18 vise à étendre les droits politiques des militaires.

Mme la rapporteure pour avis. Quand bien même cet article peut sembler éloigné du champ de compétences de notre commission, il m'a semblé que nous pouvions nous saisir de la question des droits politiques des militaires. Il y aurait, à cet égard, un parallèle intéressant à tracer avec les ressortissants de l'Union européenne présents sur notre sol, en faveur desquels le code électoral prévoit des droits politiques. J'ai reçu la directrice des affaires juridiques de la ministre sur ce sujet que j'avais déjà vécu « de l'intérieur ».

La question est assez complexe. Pour qualifier l'engagement des militaires, une formule revient cependant souvent : « Servir, avant de se servir ». Il est important pour eux de ne cumuler ni des fonctions qui ne peuvent l'être, ni des revenus financiers, comme ce serait le cas s'ils cumulaient des fonctions de militaire et de conseiller régional ou départemental. Un tel cumul de fonctions et de rémunérations va à l'encontre de l'esprit militaire.

Pour ma part, je suis détachée sans solde. Ne pas cumuler la rémunération de mon activité de députée avec celle de mon activité de militaire m'apparaît comme une évidence. Je n'ai donc pas proposé le cumul de la fonction de militaire avec un mandat régional, départemental ou national.

En revanche, il ne me semble pas acceptable que les militaires ne puissent être élus comme conseillers municipaux que dans des communes de moins de 3 500 habitants. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, vise précisément à réduire le nombre de ces communes : dans ma circonscription, il y en a moins de 50 aujourd'hui contre 86 en 2014. Limiter

l'autorisation à des collectivités dont le nombre est en voie de réduction reviendra donc vite à une interdiction de fait.

C'est pourquoi, au nom de mon groupe politique, je défends un amendement visant à doubler le seuil, afin d'autoriser les militaires à être élus conseillers municipaux dans les communes de moins de 7 000 habitants. Cela permet d'englober un nombre considérable de communes et de concitoyens, mais aussi de conserver l'aspect bénévole de cet engagement, auquel les militaires sont très attachés.

La commission de la défense adhère du reste à ce principe. Elle formulera des propositions similaires, voire qui iront plus loin encore : elle dispose encore d'une semaine pour en débattre.

La commission se saisit de l'amendement AE9 de Mme Annie Chapelier.

Mme Annie Chapelier. Il s'agit d'un amendement d'appel. L'armée française est l'armée la plus féminisée d'Europe, mais nous restons sous le seuil des 20 % que nous nous étions fixé comme objectif. Dans ce contexte, une mesure symbolique, telle que la féminisation des titres, peut revêtir de l'importance. Elle peut contribuer positivement à modifier la perception de notre armée.

Notre rapporteure en donne un exemple. Outre qu'elle est une militaire dont personne ne discute la légitimité ni les compétences, elle est une femme, ce qui contredit une certaine vision populaire de l'armée.

Aussi, nous voulons féminiser le texte de la loi, en proposant d'y employer aussi, lorsque c'est possible, le féminin : « le ou la militaire », « le ou la réserviste », « le blessé ou la blessée »...

Même si elle n'est que symbolique, cette mesure pourrait améliorer la mixité du recrutement dans l'armée, gage d'amélioration du point de vue tant qualitatif que quantitatif.

Mme la rapporteure pour avis. Avis favorable. La délégation aux droits des femmes de notre assemblée pourrait se saisir de cette question. Créée en 2014 par le ministre Le Drian, la cellule Thémis travaille déjà aujourd'hui à promouvoir l'égalité et à lutter contre les discriminations en tous genres. Il me semble que la délégation, dont vous êtes membre, pourrait faire un état des lieux de ce sujet.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement AE10 de Mme Annie Chapelier.

M. Christian Hutin. Mettre fin à un statut militaire interdisant les fonctions électives nous satisfait pleinement, mais nous avons du mal à comprendre la logique de la proposition de notre rapporteure pour avis. Il n'existe pas deux sortes de citoyens français, pourquoi dès lors fixer à 7 000 le nombre maximal d'habitants des communes où les militaires pourraient siéger au conseil

municipal ? Ce critère n'existe nulle part. Pourquoi un tel mandat ne représenterait-il pas une charge de travail comme ceux de conseiller départemental ou régional ? Il n'y a pas deux sortes d'élus.

« Servir sans se servir », dites-vous par ailleurs. Certes, mais tous les parlementaires ici présents ont le sentiment de « servir sans se servir », mais ils touchent une indemnité. C'est un problème philosophique qui est ici posé – libre à celui qui le souhaite de ne pas percevoir son indemnité – et il ne me semble pas possible d'utiliser votre argument en séance publique sans que cela fasse du bruit.

Sortir de l'interdiction faite au militaire de se présenter à toutes les élections, très bien, mais sans faire de distinction entre les mandats, ce qui poserait en outre un vrai problème de constitutionnalité, quoi que vous en ait dit la directrice des affaires juridiques du ministre. L'égalité des citoyens devant la loi est en effet un principe constitutionnel qui vaut aussi pour la possibilité de se présenter à des élections. Seul l'accès aux élections nationales pourrait leur être refusé – et encore – au motif que le Parlement vote les crédits militaires. Mais que dire alors des médecins qui se prononcent sur la loi de financement de la sécurité sociale ou des instituteurs qui votent les crédits de l'enseignement ?

M. Bruno Fuchs. Je partage ces réflexions. Réfléchir à l'accès des militaires à des fonctions électives est pertinent, mais comment les dispositions pourront-elles en pratique s'appliquer ? Le bénévolat n'est en tout état de cause pas opportun. Les militaires qui le veulent pourraient reverser leur indemnité à des associations, au cas par cas.

Je ne comprends pas par ailleurs comment vous en êtes venue à proposer le seuil de 7 000 habitants : s'agit-il uniquement de doubler le seuil actuel ?

M. Pierre-Henri Dumont. Je partage ces interrogations.

S'il faut poser un seuil, retenons l'un de ceux que prévoit l'article 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) : celui de 3 500 habitants y figure, pas celui de 7 000 ! Sans même parler d'inconstitutionnalité, respectez au moins le CGCT.

Par ailleurs, il ne me semble pas opportun d'évoquer dans l'exposé des motifs la poursuite de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Merci pour ces remarques utiles au débat.

M. Maurice Leroy. J'irai dans le même sens, mais Talleyrand ne disait-il pas : « Mieux vaut se répéter que se contredire »... Dans le CGCT, le seuil de 7 000 habitants n'existe nulle part. Si on veut relever le seuil, le minimum prévu est 9 000 habitants.

Lors d'une précédente audition, j'ai été très touché, madame la rapporteure pour avis, par votre argumentaire quant à la sortie du statut de militaire. Je vous avoue que j'ai alors découvert toutes les limitations qu'il comporte : j'ignorais qu'il leur était interdit de se présenter aux élections municipales. Supprimer tout cela est donc opportun, mais pourquoi édicter de nouvelles limitations ? J'ai été atterré que vous proposiez d'interdire aux militaires l'accès aux mandats départementaux et régionaux. Le Conseil constitutionnel aura vite fait de retoquer une telle disposition !

S'agissant du bénévolat, je vous invite à relire les magnifiques discours tenus devant la Convention. À vous suivre, on pourrait aussi bien rétablir le suffrage censitaire... L'indemnité des élus n'est pas une possibilité de se servir, elle permet, au contraire, aux filles et fils du peuple d'accéder aux fonctions électives.

Personne ne se sert ! Arrêtons avec ce type de slogans. Nous avons bien du mal à revaloriser l'action publique, politique et parlementaire, où allons-nous si les députés eux-mêmes disent qu'il faut « servir au lieu de se servir » ? ! Pour ma part, je n'ai pas du tout l'impression de me servir.

La seule question est de lever l'interdiction faite aux militaires d'accéder aux fonctions électives.

M. Claude Goasguen. Mon collègue a cité Talleyrand, j'évoquerai quant à moi le général Boulanger, mort depuis longtemps, tristement. C'est à lui que nous devons le statut actuel. Son tombeau est à Paris et je ne vous invite pas forcément à le visiter.

Puisque nous sommes en train de lever l'interdiction qui pèse sur les militaires, il me semble qu'il faut aller jusqu'au bout, sans prévoir de seuil, ce qui ne tiendrait pas devant le Conseil constitutionnel.

Les militaires ne sont-ils pas, après tout, des fonctionnaires comme les autres, auxquels doivent s'appliquer les mêmes incompatibilités mais pas davantage ? Leur intégration dans les conseils des collectivités territoriales me semble saine. Il est d'ailleurs probablement plus astreignant d'être conseiller municipal d'une commune de moins de 3 500 habitants que d'être élu de Paris, où l'administration de la ville fait tout à votre place (*Sourires.*).

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Au vu de ce débat très intéressant sur la place du militaire au sein de la Nation, il me paraîtrait sage de retirer l'amendement, pour mieux reprendre la discussion en séance publique.

M. Jacques Maire. Madame la rapporteure pour avis, vous êtes députée, vous êtes militaire. La question vous concerne donc à titre personnel et, au fond, vous avez créé un précédent : un militaire peut être député, mais il ne peut être élu d'une commune de 5 000 habitants...

Mme la rapporteure pour avis. Je n'aime pas trop raconter ma vie mais, en l'occurrence, cela pourrait vous éclairer. Lorsque je me suis installée dans mon petit village de Turquant en 2014, j'ai souhaité m'impliquer dans la vie de la commune qui m'avait très bien accueillie – nous, militaires, sommes souvent très mobiles et j'arrivais d'Allemagne. Souhaitant devenir membre du conseil municipal, j'ai épluché le statut général des militaires et j'y ai vraiment constaté une certaine schizophrénie. Ainsi, il est interdit aux militaires d'adhérer à un parti, sauf en période de campagne électorale... De même, les militaires, n'étant pas des prisonniers de droit commun, ont le droit de se présenter à toute élection mais leur élection entraîne un détachement sans solde pour exercice de mandat électif. Réaliste lorsqu'il s'agit d'un mandat de député, de conseiller régional ou de conseiller départemental, cette disposition cesse de l'être dans le cas d'un conseiller municipal, au mandat bénévole. J'ai compensé cette déception en m'impliquant dans le milieu associatif local, et j'ai contacté un officier de la marine qui, lui, avait franchi le pas. L'élection de ce capitaine de vaisseau avait créé un précédent, et le Conseil constitutionnel – qu'il avait saisi par voie de question prioritaire de constitutionnalité en se fondant sur l'article de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen qui dispose que la loi n'a le droit de défendre que les actions nuisibles à la société – lui a donné gain de cause en 2014, déclarant inconstitutionnelles les dispositions en questions. Le Conseil a en outre demandé au législateur de régler la question avant les prochaines élections municipales, qui doivent se tenir en 2020.

En soulevant le problème, je voulais plutôt, chers collègues, vous éclairer en vue des débats qui auront lieu dans l'hémicycle et sensibiliser la commission de la défense nationale et des forces armées, car la question est de sa responsabilité, non du ressort de notre commission. Évidemment, l'indemnité est méritée, et, souvent, elle ne fait que couvrir les frais des élus locaux.

Oui, je suis préceuse, et mon élection a pu susciter certaines incompréhensions : « Ah bon ? Nous avons le droit ? » La culture d'un corps n'évolue pas toujours au rythme des événements, et la question est d'une grande complexité : il y a les attentes des militaires, le fait que l'armée est dans la nation – pourquoi parle-t-on de lien entre l'armée et la nation ? L'armée est dans la nation ! –, des considérations philosophiques, l'obligation de neutralité, l'obligation de disponibilité absolue, un engagement « en tous temps et en tous lieux », et la participation à la vie de la cité.

La portée symbolique me paraît forte, mais je ne suis pas entrée dans les plus fines subtilités du droit électoral, l'organisation des municipalités et les différents seuils. Je me suis contentée de regarder les droits dont jouissent les citoyens européens sur notre sol, et j'ai proposé un doublement du seuil concerné pour faire un appel du pied à la commission de la défense, dans l'espoir qu'elle aille plus loin. Je voulais avant tout vous sensibiliser.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Tout ceci est extrêmement intéressant, mais si l'amendement n'est pas recevable, cela ne fera pas progresser le débat. Rouvrons-le plutôt dans l'hémicycle.

M. Maurice Leroy. Nous sommes tous d'accord avec l'esprit dont procède l'amendement. Certes, cet amendement ne convient pas, mais il en faut un : s'il n'y a pas d'amendement, il n'y a pas de débat. Celui dont nous débattons présentement pourrait être retiré au profit d'un autre, par lequel notre rapporteure pour avis proposerait d'ouvrir la possibilité de se présenter à toute fonction élective. Mais, si nous nous en tenons à ce doublement du seuil, le Gouvernement ne pourra pas se prononcer en faveur de l'amendement et la discussion s'arrêtera à des considérations techniques.

Mme Annie Chapelier. J'aurais aimé entendre le point de vue de M. Girardin, qui est à l'origine de l'amendement que nous examinons.

M. Éric Girardin. En somme, tout le monde souhaite une réécriture de cet amendement, pour que la proposition soit plus audible et plus acceptable. Nous n'en ouvrons pas moins un débat tout à fait intéressant et objectif, auquel je n'ajouterai que ceci : finalement, nous avons une bonne occasion de remettre les militaires dans le jeu de la société civile, en leur proposant de participer à la vie de la cité. En outre, je pense qu'ils pourraient nous apporter beaucoup en ces temps où la résilience de la nation est maintes fois évoquée. Chacun doit porter, individuellement, face aux menaces auxquelles nous sommes exposés, ce principe de défense. Les enjeux sont importants, et nous devons réécrire l'amendement proposé.

Mme Annie Chapelier. J'abonde dans le sens de M. Girardin : l'amendement doit être retiré et un nouvel amendement écrit.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. À la suite de notre débat, il serait effectivement opportun que Mme la rapporteure pour avis, si elle en est d'accord, rédige un nouvel amendement. Nous pourrions alors débattre de la question en séance plénière.

L'amendement AE10 est retiré.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 modifié.

Article 23

Mme la présidente Marielle de Sarnez. L'article 23 vise à faciliter l'action des armées en opérations extérieures.

Mme la rapporteure pour avis. Je suis très favorable à cet article. Lors de la discussion générale, certains collègues souhaitaient des informations complémentaires sur les prélèvements biologiques en opérations. J'ai longuement

discuté avec la directrice des Affaires juridiques de la ministre, mais également avec des militaires de rang. Je tiens à lever une inquiétude : il ne s'agit pas de systématiser ces prélèvements biologiques. En effet, l'armée française est soucieuse – et reconnue pour cela – de « la conquête des cœurs » des populations locales. Il n'est donc pas question de systématiser le fichage de ces populations sur un théâtre d'opération, mais simplement de protéger davantage les militaires.

Les relevés seront exclusivement salivaires – afin d'être le moins intrusif possible. Là où des engins explosifs improvisés (IED pour *improvised explosive device*) ont été posés ou à proximité d'un lieu d'attaque de l'armée française, si des individus au comportement suspect sont fichés, cela nous permettra de recouper les informations et de protéger nos militaires.

Mme Laurence Dumont. Nous ne jugeons pas ici des intentions, mais de la rédaction : vous conviendrez que ces « raisons précises et sérieuses » sont sujettes à interprétation. Y aura-t-il un contrôle de ce fichier de prélèvements biologiques ? Sauf erreur de ma part, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) n'est pas compétente. Il serait bon de revoir cela en séance publique.

M. Bruno Fuchs. Je partage les interrogations de ma collègue. Elle a raison, la CNIL ne contrôlera pas ce fichier. Bien évidemment, nous ne contestons pas l'intérêt de l'article 23, qui apporte des moyens supplémentaires d'action à nos forces armées et les sécurise ainsi. Mais cet article évoque des « raisons précises et sérieuses » et la possibilité de prélèvements sur des populations civiles. Nous ne remettons pas en cause l'article dans sa portée, mais dans ses modalités de contrôle. Nous devons imaginer un moyen de mieux contrôler ce fichier.

Mme la rapporteure pour avis. J'ai eu beaucoup de retours du terrain à ce sujet. Les conflits modernes – c'est toute la difficulté pour les militaires – accroissent la porosité entre les combattants et les civils : le civil rencontré la veille sur un marché devient le combattant du lendemain. J'ai été amenée à me poser des questions philosophiques sur les enfants soldats : sont-ils avant tout des enfants ou des soldats ? Sont-ils des enfants soldats ou des soldats enfants ? Cette porosité crée une véritable complexité sur le terrain. Une étude sérieuse a été réalisée par la directrice des affaires juridiques, afin que cet article soit conforme au droit public international et que la mesure soit proportionnée. Les militaires français sont très attachés à cet article.

Mme Laurence Dumont. Quelqu'un doit juger de cette proportionnalité et ce ne peut être celui qui fait le prélèvement ou crée le fichier ! D'où notre volonté de prévoir un véritable contrôle et d'associer la CNIL.

M. Bruno Fuchs. Nous ne souhaitons ni supprimer, ni réécrire l'article. Il me paraît suffisamment clair. Vous avez raison, à aucun moment, on ne peut être certain qu'un civil ne va pas commettre des actions d'ordre militaire, le lendemain ou le soir même. Nous nous posons simplement la question du contrôle. En l'état

actuel de sa rédaction, cet article laisse le champ libre à l'action sans contrôle. Les risques sont évidents.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Je suggère que cette question soit traitée en séance.

Mme la rapporteure pour avis. Je peux vous faire une proposition. Nous sommes nombreux à être attachés à la place du Parlement et il dispose d'outils de contrôle : la délégation parlementaire au renseignement pourrait peut-être se saisir de ces données statistiques et évaluer si les contrôles ont été trop importants ou insuffisants ?

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Je vous entends, nous pouvons tout à fait saisir la délégation de cette question. Avant le débat dans l'hémicycle, notre commission peut également réfléchir à cette question du contrôle, de sa proportionnalité et de la place de la CNIL. Nous ne sommes pour le moment pas en mesure d'amender l'article.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.

Article 24

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Cet article tire les conséquences de la ratification par la France de plusieurs conventions et protocoles.

Mme la rapporteure pour avis. Je suis très favorable aux articles 24 et 40, qui concernent différentes ratifications. En août 2017, j'ai défendu le projet de loi autorisant la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime. Ce protocole datait de 2005 !

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.

Article 26

Mme la présidente Marielle de Sarnez. L'article 26 vise à corriger des surtranspositions dans le domaine des marchés publics de défense et de sécurité.

Mme la rapporteure pour avis. Il s'agit d'un ajustement technique. Mon avis est favorable.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 26 sans modification.

Article 31

Mme la présidente Marielle de Sarnez. L'article 31 vise à faciliter la coopération de nos armées avec leurs partenaires sur le sol français.

Mme la rapporteure pour avis. Avis très favorable. C'est une erreur que nous ne soyons pas juridiquement mieux équipés pour l'entraînement de partenaires sur notre sol. L'extension de l'application des règles de l'accord sur le statut des forces (*statuts of forces agreement* ou SOFA) de l'OTAN nous permettra d'effectuer d'avantage d'exercices européens.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 31 sans modification.

Article 40

Mme la présidente Marielle de Sarnez. L'article 40 vise à donner au Gouvernement le pouvoir de légiférer par ordonnance sur des questions de police de l'État en mer.

Mme la rapporteure pour avis. Avis favorable : comme je l'évoquais précédemment, cela permet au Gouvernement de légiférer suite à la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité de la navigation maritime fait à Londres le 14 octobre 2005. Cette ratification avait été portée par notre commission.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 40 sans modification.

Article 42

Mme la présidente Marielle de Sarnez. L'article 42 prévoit les modalités de l'application des dispositions du présent projet de loi outre-mer.

Mme la rapporteure pour avis. Avis favorable : j'ai souhaité porter cet article à votre connaissance, car, si nos territoires ultramarins sont confrontés à des situations différentes de la métropole, nous devons rester attentifs à leurs conditions sécuritaires et de défense.

La commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 42 sans modification.

Puis la commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, ainsi modifiées.

Mme la présidente Marielle de Sarnez. Je vous remercie et je tiens à saluer les qualités exceptionnelles de notre rapporteure pour avis, qui elle allie connaissances stratégiques et humaines de ce dossier. Pour nous, les dernières sont au moins aussi importantes que les premières !

ANNEXE N°1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE

(par ordre chronologique)

- **M. Camille Grand**, secrétaire général adjoint de l’OTAN
- **M. Corentin Brustlein**, responsable du Centre des études de sécurité de l’Institut français de relations internationales (IFRI)
- **M. François Geleznikoff**, directeur des applications militaires (DAM) du Commissariat à l’énergie atomique (CEA)
- **Amiral Christophe Prazuck**, chef d’état-major de la marine
- **Colonel Michel Goya**, analyste des conflits actuels et conseiller du chef d’état-major des armées
- **M. Jean-Pierre Maulny**, directeur adjoint de l’Institut des relations internationales et stratégiques (IRIS)
- **Général André Lanata**, chef d’état d’état-major de l’armée de l’air
- **Général Jean-Pascal Breton**, commandant interarmées de l’espace à l’état-major des Armées
- **M. Philippe Errera**, directeur général des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du Ministère des Armées
- **M. Joël Barre**, délégué général à l’armement
- **Mme Claire Legras**, directrice des Affaires juridiques du ministère des Armées
- **Général Olivier Bonnet de Paillerets**, commandant de la cybergdéfense à l’état-major des Armées
- **Général Philippe Montocchio**, officier général chargé des relations internationales militaires de l’état-major des Armées
- **M. Bruno Alomar**, spécialiste des questions européennes et auditeur de l’Institut des hautes études de défense nationale

ANNEXE N°2 : LES PRINCIPAUX ÉQUIPEMENTS DE NOS ARMÉES DÉBUT 2019 ET EN 2025

	Début 2019	Fin 2025
Cohérence interarmées	<ul style="list-style-type: none"> • ROEM1 stratégique et tactique et ROIM spatial et tactique : <ul style="list-style-type: none"> - 2 C160G GABRIEL - 2 satellites HELIOS - 1 satellite MUSIS - 1 démonstrateur ELISA • 2 systèmes de drones MALE REAPER • 0 ALSR • Systèmes d'information des armées (SIC 21, SIC F...) • Plusieurs systèmes d'information géophysiques (KHEPER, DNG3D...) • Communications par satellites souveraines (2 satellites SYRACUSE III) • Moyens C2 de niveau MJO2 (nation- cadre), architecture de communication résiliente, capacité de ciblage, capacité d'opérations spéciales, soutien interarmées, capacité NRBC 	<ul style="list-style-type: none"> • Système de commandement et de conduite des opérations aérospatiales (SCCOA) modernisé (détection haute et très basse altitude, capacité de surveillance spatiale) • ROEM stratégique et tactique modernisés et ROIM spatial et tactique : <ul style="list-style-type: none"> - 1 système CUGE (1) - 3 satellites MUSIS - 1 système CERES • 2 ALSR • 5 systèmes MALE (4 Reaper + 1 européen) • 1 Système d'information des armées (SIA), dont SORIA • Le système d'information géophysique des armées GEODE 4D • Communications par satellites souveraines (2 satellites SYRACUSE IV) • Moyens C2 de niveau SJO4 (nation- cadre) ou d'état-major de composante de niveau MJO, architecture de communication résiliente, capacité de ciblage, capacité d'opérations spéciales, soutien interarmées, capacité NRBC
	Début 2019	Fin 2025
Forces	<ul style="list-style-type: none"> • 241 chars LECLERC 250AMX 10RC + 80 ERC 90 	<ul style="list-style-type: none"> • 200 chars LECLERC dont 122 rénovés

<p>terrestres</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 629 VBCI • 2661 VAB + 3 GRIFFON • 121 canons de 155 mm dont 77 CAESAR <p>+ 13 LRU</p> <ul style="list-style-type: none"> • 164 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque (70 TIGRE + 94 GAZELLE) • 122 hélicoptères de manœuvre (36 NH90 TTH + 52 PUMA + 26 COUGAR dont 24 rénovés + 8 CARACAL) • 1,5 système de drones tactiques intérimaires SDTI • 1 394 VBL dont 3 régénérés • 200 Véhicules Forces Spéciales ancienne génération • 88 Poids lourds Forces Spéciales ancienne génération + 25 nouvelle génération • 3483 véhicules de commandement et de liaison + 1000 VLTP non protégés (dont 500 MASSTECH) • 930 véhicules tactiques porteurs de systèmes d'armes • 200 Véhicules Forces Spéciales ancienne génération • 88 Poids lourds Forces Spéciales ancienne génération + 25 nouvelle génération • 3483 véhicules de commandement et de liaison + 1000 VLTP non protégés (dont 500 MASSTECH) • 930 véhicules tactiques porteurs de systèmes d'armes 	<ul style="list-style-type: none"> • 150 chars médians AMX 10RC + 150 JAGUAR • 629 VBCI • 1545 VAB + 936 GRIFFON + 489 VBMR légers • 109 canons CAESAR + 13 LRU • 147 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque (67 TIGRE + 80 GAZELLE) • 115 hélicoptères de manœuvre (70 NH 90 + 11 PUMA + 26 COUGAR rénovés + 8 CARACAL) • 3 systèmes de drones tactiques SDT • 1 387 VBL dont 733 régénérés • 241 Véhicules Forces Spéciales nouvelle génération • 202 Poids lourds Forces Spéciales nouvelle génération • 4983 VLTP non protégés • 930 véhicules tactiques porteurs de systèmes d'armes dont 200 VBMR légers appui SCORPION
	<p>Début 2019</p>	<p>Fin 2025</p>
<p>Forces</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 4 SNLE • 6 SNA (type RUBIS) 	<ul style="list-style-type: none"> • 4 SNLE • 6 SNA (2 type RUBIS + 4

<p>navales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1 porte-avions nucléaire avec son groupe aérien embarqué (RFL + E2C) • 17 frégates (2 FAA + 3 FASM + 2 FDA + 5 FLF + 5 FREMM) • 3 BPC • 6 frégates de surveillance • 16 patrouilleurs (2 patrouilleurs guyanais PLG + 14 patrouilleurs d'ancienne génération de tout type) • 3 B2M • 2 BSAH • Guerre des mines : 11 CMT + 4 BBPD (ancienne génération) 3 pétroliers-ravitailleurs d'ancienne génération <ul style="list-style-type: none"> • 22 ATL2 • 13 avions de surveillance maritime • 36 hélicoptères moyens/lourds embarqués (dont 22 N90 NFH) • 45 hélicoptères légers 	<p>BARRACUDA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1 porte-avions nucléaire avec son groupe aérien embarqué (RFL + E2C) • 17 frégates (2 FDA + 5 FLF dont 3 prolongées + 8 FREMM + 2 FTI) • 3 BPC • 6 frégates de surveillance • 18 patrouilleurs (3 patrouilleurs guyanais PLG + 6 patrouilleurs outre-mer + 2 patrouilleurs métropole NG + 7 patrouilleurs d'anciennes générations de divers types) • 4 B2M • 4 BSAH • Guerre des mines : 5 CMT + 2 bâtiments porteurs + 3 BBPD + 4 systèmes de drones • 2 pétroliers-ravitailleurs de nouvelle génération + 1 d'ancienne génération • 18 ATL2 rénovés • 11 avions de surveillance maritime (8 de type FALCON + 3 avions neufs) • 27 hélicoptères moyens/lourds embarqués NH 90 NFH 45 hélicoptères légers
<p>Forces aériennes</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 254 avions de combat en parc, dont 143 RAFALE (41 marine) et 111 MIRAGE 2000 de tout type • 63 pods de désignation laser (PDL) ancienne génération + 4 PDL nouvelle génération 4 E-3F AWACS • 15 avions ravitailleurs dont 1 MRTT et 5 avions de transport stratégique ATS (2 	<ul style="list-style-type: none"> • 253 avions de combat en parc, dont 171 RAFALE (42 marine) • 34 pods de désignation laser (PDL) ancienne génération + 45 PDL nouvelle génération • 4 E-3F AWACS rénovés avionique et JTDLS/liaison de données tactiques • 15 avions ravitailleurs dont 12 MRTT et 2 avions de

	<p>A340 + 3 A310)</p> <ul style="list-style-type: none">• 48 avions de transport tactique (14 A400M + 14 C-130H + 18 C160 + 2 C-130J)• 36 hélicoptères moyens (3)• 40 hélicoptères légers• 8 sections SAMP TT	<p>transport stratégique ATS (A340)</p> <ul style="list-style-type: none">• 43 avions de transport tactique (25 A400M + 14 C-130 H rénovés + 4 C-130J)• 36 hélicoptères moyens• 40 hélicoptères légers• 8 sections SAMP TT
--	--	---