



N° 2806

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2015

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI **actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense**,

PAR M. GWENEGAN BUI

Député

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 2779, 2803, 2804, 2816

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. L'OUTIL MILITAIRE FRANÇAIS FACE À UNE CONJONCTION GÉOPOLITIQUE EXCEPTIONNELLE	7
A. UNE NETTE DÉGRADATION DE LA SITUATION INTERNATIONALE	7
1. De réelles ruptures stratégiques.....	7
2. La multiplication des crises internationales.....	10
3. Des risques de connexion entre ces crises et avec le territoire national	13
B. LA MULTIPLICATION DES MISSIONS DES ARMÉES	15
1. Un niveau d'engagement extérieur durablement élevé.....	15
2. Le renforcement de la protection du territoire national	17
3. La multiplication des déploiements permanents de la marine.....	18
II. L'ACTUALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION, UNE RÉPONSE NÉCESSAIRE ET ENGAGÉE	21
A. LA DOUBLE VERTU DES NON-DÉFLATIONS	21
1. Assurer la montée en puissance de la Force opérationnelle terrestre	22
2. Alléger la contrainte sur les armées et abonder des spécialités clés.....	22
B. DES DÉCISIONS SUR LES ÉQUIPEMENTS SALUTAIRES MAIS À PRÉCISER	24
1. Une réponse aux besoins opérationnels les plus urgents	24
2. Des décisions à préciser.....	27
C. LA SÉCURISATION DES RESSOURCES, UN ENJEU ESSENTIEL	28
1. La « rebudgétisation » des crédits de la défense, un réel progrès.....	28
2. Quelques points de vigilance	29

III. DES AXES DE RÉFLEXION PRIORITAIRES	33
A. L'OPÉRATION SENTINELLE, UN TOURNANT DOCTRINAL ?	33
1. Le déploiement de l'armée sur le territoire national, pour quoi faire ?	33
2. Quelles conséquences sur les autres missions des armées ?	34
B. L'IMPACT DES EXPORTATIONS D'ARMEMENT	35
1. Un vecteur d'influence non négligeable	35
2. Des conséquences stratégiques à bien évaluer.....	36
C. QUEL PARTI TIRER D'UN ÉVENTUEL RÉVEIL STRATÉGIQUE EUROPÉEN ?	37
1. Les prémisses d'un « réveil stratégique » européen ?.....	37
2. Quelles perspectives en termes de coopération ?.....	38
CONCLUSION	41
TRAVAUX DE LA COMMISSION	43
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	51

INTRODUCTION

L'heure n'est plus aux « dividendes de la paix » qui ont conduit les pays européens, à la fin de la guerre froide, à effectuer des coupes franches de leurs budgets de défense, jugeant que leur sécurité nationale n'était plus directement menacée. Le constat de l'instabilité profonde de l'environnement international avait été posé par le Livre Blanc de 2013, qui avait bien décelé toutes les menaces qui s'y trouvaient en germe : terrorisme, menaces cyber, pandémies, nationalismes agressifs... Ces menaces ont aujourd'hui gagné en ampleur. Elles affectent avec une acuité nouvelle la sécurité nationale de notre pays.

La France n'a jamais considéré que l'instabilité de la situation internationale ne la concernait pas. Cela fait d'ailleurs sa singularité en Europe. Notre pays est aujourd'hui engagé militairement sur de multiples fronts, sur terre et dans les mers. Au cours des dernières années, les missions des armées se sont multipliées : engagements au Sahel, au Liban, en Centrafrique, en Irak et dans le Golfe arabo-persique, dans le Golfe de Guinée, en Méditerranée, réassurance à l'est de l'Europe, pour ne citer que les plus visibles. S'y sont ajoutés l'opération *Sentinelle*, venue renforcer la protection du territoire national en complément des postures permanentes de sécurité maritime et aérienne, et l'accroissement du soutien aux exportations. La tension sur l'outil militaire français était extrême. Ne rien faire n'eût pas été tenable. C'eût été accepter la perte de cohérence du modèle d'armée fixé en 2013, et donc sa dégradation.

Le Président ne l'a pas permis. Il a reconnu que l'opération *Sentinelle* avait conduit les armées à dépasser leur contrat opérationnel. À cette nouvelle mission, devaient correspondre de nouveaux moyens. La loi de programmation militaire 2014-2019 avait été « taillée au plus juste », peut-être un peu trop juste par endroits, car il était difficile aux armées de faire face à certains aléas : simultanéité, diversité et dureté des engagements extérieurs, surcoûts associés, usure des matériels en opération, retards de certains programmes... Ces besoins ont été reconnus, et le présent projet de loi s'efforce d'y répondre. Au total, les ressources de la défense devraient être abondées de 3,8 milliards d'euros supplémentaires d'ici à 2019. Ces ressources seront, dans leur quasi-totalité, des ressources budgétaires : le Président a souhaité lever l'hypothèque des recettes exceptionnelles, c'est là une décision forte qui vient rompre avec une tendance qui s'était installée depuis 2008.

À l'évidence, le projet d'actualisation ne peut répondre à tous les défis auxquels l'outil militaire français doit faire face. Il comporte des mesures d'urgence pour répondre à une situation d'urgence. Il conviendra de veiller à bien sécuriser les nouvelles ressources – et les investissements afférents – prévues par le projet de loi. Mais au-delà, l'actualisation de la programmation – et les raisons qui la motivent – nous incite à prolonger la réflexion sur les implications de ces évolutions sur la politique de défense de la France.

I. L'OUTIL MILITAIRE FRANÇAIS FACE À UNE CONJONCTION GÉOPOLITIQUE EXCEPTIONNELLE

A. UNE NETTE DÉGRADATION DE LA SITUATION INTERNATIONALE

Le Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 avait bien identifié les menaces et risques de l'environnement international : montée du terrorisme, rôle multiplicateur d'Internet, défaillances d'États, menaces de la force avec la montée des nationalismes, vulnérabilités liées au développement du cyberspace, pandémies... De sorte que les évolutions notables du contexte international depuis 2013 tiennent, d'une part, à la matérialisation de certaines ruptures stratégiques dont le risque avait été identifié, et d'autre part, au développement simultané de multiples foyers de crises.

1. De réelles ruptures stratégiques...

D'après le chercheur Bruno Tertrais ⁽¹⁾, il ne faut pas confondre rupture stratégique et surprise stratégique. Une rupture stratégique représente un changement substantiel des données de l'ordre géopolitique mondial qui n'était pas pour autant imprévisible. À l'inverse, une surprise stratégique, si elle n'était pas anticipée, ne marque pas forcément une rupture. Du point de vue du chercheur, la situation internationale a été marquée par plusieurs ruptures depuis la rédaction du livre Blanc de 2013.

- *Le massacre de la Ghouta*

Cette attaque chimique extrêmement meurtrière s'est produite le 21 août 2013 dans le contexte de la guerre civile syrienne. Le régime de Bachar al-Assad a utilisé du gaz sarin, un neurotoxique puissant et souvent fatal, contre les zones tenues par l'armée syrienne libre, dans les banlieues orientale et occidentale de Damas, faisant des centaines de victimes civiles. Depuis plusieurs mois, des témoignages convergents faisaient état de soupçons d'utilisation d'armes chimiques dans le conflit syrien. L'utilisation de ce gaz, considéré comme une arme de destruction massive, est prohibée par la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC), entrée en vigueur le 29 avril 1997. Cette convention prévoit une interdiction complète de ce type d'armes, la destruction des arsenaux existants et un régime de vérification sous l'égide de l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC). La CIAC comptait, à l'époque du massacre de la Ghouta, 190 États parties ⁽²⁾, dont la Syrie n'était pas. Cette attaque chimique de grande ampleur, la première depuis les utilisations d'armes chimiques

(1) M. Bruno Tertrais, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), a été auditionné par le rapporteur le 12 mai 2015. Il était membre de la commission du Livre Blanc sur la défense et la sécurité nationale qui a rendu ses travaux en 2013.

(2) L'Angola, la Corée du Nord, l'Égypte et le Soudan du Sud n'ont pas signé cette convention, et Israël et la Birmanie l'ont signée sans la ratifier.

par le régime de Saddam Hussein lors de la guerre Iran-Irak dans les années 1980, a conduit à remettre en cause un tabou qui paraissait solidement ancré dans la communauté internationale. Au cours du conflit syrien, la France et les États-Unis avaient prévenu que l'utilisation d'armes chimiques représentait une « ligne rouge » qui, si elle venait à être dépassée, entraînerait une réaction forte de la communauté internationale. Le massacre de la Ghouta a conduit la France, les États-Unis et le Royaume-Uni à envisager pendant un temps une campagne de bombardements aériens contre le régime de Bachar al-Assad. Cette hypothèse a finalement été écartée avec la conclusion d'un accord russo-américain prévoyant l'élimination des armes chimiques syriennes, signé le 14 septembre 2013. Le même jour, la Syrie adhère à la Convention sur l'interdiction des armes chimiques.

- *L'annexion de la Crimée par la Russie*

À partir du 28 février 2014, après la destitution du Président ukrainien pro-russe Viktor Ianoukovytch, la Russie commença à masser son armée à la frontière ukrainienne, tandis que des troupes pro-russes occupaient la péninsule de Crimée. Le 11 mars, le Parlement de Crimée proclamait l'indépendance de la République de Crimée. Le 18 mars, se fondant sur le résultat d'un référendum tenu le 16 mars, la Russie annonçait que la République de Crimée et la ville de Sébastopol, anciennement ukrainiennes, étaient désormais des sujets fédéraux de la Fédération de Russie, procédant ainsi à l'annexion unilatérale de la péninsule. Cet acte constitue une violation flagrante d'un principe fondamental du droit international et de nombreux engagements internationaux de la Russie. L'article 2§4 de la Charte des Nations Unies prévoit que « *les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible* ». Il est aussi ouvertement en violation de l'Acte final de la Conférence d'Helsinki, signé en 1975, qui avait organisé le respect des frontières en Europe et donné naissance à l'OSCE. En outre, par le mémorandum de Budapest, signé le 5 décembre 1994 entre la Russie, les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Ukraine, et ultérieurement par la France et la Chine, la Russie s'était engagée à garantir la sécurité, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Ukraine, en contrepartie de son accord de se défaire de son stock d'armes nucléaires héritées de l'URSS. Enfin, l'Acte fondateur OTAN-Russie, signé le 27 mai 1997, pose le principe du « *respect de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de tous les États* ». Indiscutablement, l'annexion de la Crimée, en revenant sur les frontières héritées de la Seconde guerre mondiale et de la fin de la guerre froide, bouleverse l'ordre de sécurité européen. L'Acte fondateur OTAN-Russie, qui régissait les relations des pays de l'Alliance Atlantique avec la Russie, se trouve de facto remis en cause. Les États parties au mémorandum de Budapest n'ont pas empêché cette annexion, en dépit de leur engagement vis-à-vis de l'Ukraine. Cet acte pourrait ainsi avoir des conséquences stratégiques à long terme. D'abord, s'agissant de la lutte contre la prolifération nucléaire, la garantie apportée par les puissances nucléaires pourrait

être jugée comme peu fiable par des États qui seraient tentés de développer l'arme nucléaire. Ensuite, l'architecture de sécurité européenne est à repenser : les voisins européens baltes et orientaux de la Russie craignent désormais des atteintes à leur intégrité territoriale, et demandent à ce que la clause de défense collective prévue par la Charte de l'Alliance Atlantique soit effectivement mise en application. Cela pose des difficultés, dans la mesure où il convient de répondre avec des moyens adaptés aux actions hybrides menées par la Russie, combinant des exercices et actions militaires conventionnelles et des actions plus insidieuses et indirectes.

- *La proclamation d'un « Califat » et l'effacement symbolique de la frontière issue de l'accord Sykes-Picot*

Le 29 juin 2014, Abou Bakr al-Baghdadi, chef de l'organisation terroriste Daech, proclamait l'établissement d'un « Califat » à cheval sur l'Irak et la Syrie, après avoir mené une offensive fulgurante contre les forces irakiennes et kurdes et s'être emparé de la ville de Mossoul. Cet évènement a une lourde portée. D'une part, il conduit à effacer symboliquement la frontière issue des accords Sykes-Picot signés en 1916, sur lesquels se fonde toute l'organisation du Moyen-Orient actuel. D'autre part, c'est la première fois qu'une organisation terroriste acquiert une telle expansion territoriale et manifeste une telle ambition. Par ses moyens militaires et financiers, Daech s'apparente à un État. L'organisation pratique une forme d'administration des territoires conquis. Enfin, elle fait un usage illimité de la violence et exploite intensivement les possibilités ouvertes par Internet pour mener à bien sa propagande et son recrutement. Toutes ces caractéristiques font de Daech un phénomène radicalement nouveau, appelant une réponse spécifique à plusieurs niveaux : financier, militaire, politique, social, cyber...

- *L'épidémie d'Ébola*

L'épidémie d'Ébola qui s'est propagée en Afrique de l'Ouest à partir du début de l'année 2014, plus particulièrement en Guinée, au Libéria et au Sierra Leone, a marqué une rupture par son extension géographique considérable conjuguée à la forte létalité du virus. Les précédentes flambées du virus étaient survenues dans des villages isolés d'Afrique centrale et n'avaient jamais dépassé quelques centaines de cas, contre 28 000 cas répertoriés actuellement, et plus de 11 000 décès. Cette épidémie a touché des pays aux systèmes de santé très fragiles, manquant de ressources humaines et d'infrastructures et sortant à peine de longues périodes de conflits et d'instabilité. Son extrême contagiosité a fait craindre une propagation au continent africain et même au-delà, à l'Europe. Si ce risque semble à présent écarté, il a fait prendre conscience de l'extrême difficulté de contenir la propagation d'un virus dans un contexte de grande fluidité des échanges, a fortiori en l'absence d'institutions et de systèmes de santé robustes.

- *L'attaque contre Sony*

Le 24 novembre 2014, une attaque informatique de grande ampleur paralysa le système d'information de l'entreprise américaine *Sony Pictures*. Les

hackers en profitèrent pour dérober des centaines de giga-octets de fichiers confidentiels ensuite publiés sur Internet, assortis de messages divers, dont plusieurs comportaient des menaces d'attentat à l'encontre des salles de cinéma qui diffuseraient le film *The interview* – une parodie censée se dérouler en Corée du Nord et qui avait été dénoncée par le gouvernement nord-coréen. Le gouvernement américain qualifia cette attaque de « *grave menace contre la sécurité nationale* ». En effet, l'attaque était d'un degré de sophistication extrême, susceptible, selon certains spécialistes, de mettre en danger la sécurité des gouvernements. Il ne pouvait s'agir que d'une attaque menée par un groupe organisé, voire un État. Différents indices ont conduit les États-Unis à désigner la Corée du Nord, reconnue pour ses compétences en matière de cyberguerre, comme « parrain » de cette attaque, dont il a par ailleurs été très complexe d'établir précisément les responsabilités, tant le domaine du cyber laisse la possibilité de couvrir ses traces. L'attaque contre Sony – qui en préfigure indéniablement de nombreuses autres – a donné toute sa réalité à ce nouveau front que représente l'espace cyber. Elle incite les États – dont la France – à accélérer leurs investissements pour de se doter de capacités offensives et défensives dans cette dimension dans laquelle certains acteurs ont pris une longueur d'avance.

2. La multiplication des crises internationales

Depuis la fin de l'année 2013, des crises nouvelles se sont déclenchées, qui se sont ajoutées aux crises anciennes demeurées non résolues – Mali, Syrie, conflit israélo-palestinien. De sorte qu'on observe aujourd'hui, dans un arc allant du Sahel au Moyen-Orient, et même à l'Ukraine, un chapelet de crises avec un potentiel déstabilisateur fort, y compris pour l'Europe, du fait des flux migratoires importants qu'elles engendrent.

Au Mali, les négociations visant à conclure un accord de paix entre les groupes touareg du Nord et le Gouvernement malien avancent difficilement. L'accord de paix signé à Bamako le 15 mai n'a, pour l'heure, pas pu rallier le soutien des mouvements armés réunis au sein de la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA). La situation sécuritaire dans le nord du pays reste très instable. Il existe, de fait, une forte porosité entre les chefs locaux, les trafiquants et les terroristes, dont le potentiel continue de se régénérer, en dépit des actions de contre-terrorisme menées avec succès contre les têtes de réseau par les forces spéciales françaises. Les grands chefs, dont Iyad ag-Ghali, chef d'Ansar Eddine, parviennent à se réfugier hors d'atteinte des forces françaises, notamment de l'autre côté de la frontière algérienne. Au total, la situation du pays reste très vulnérable, en dépit de la forte présence de la France et de la communauté internationale. En l'absence d'accord de paix signé par tous et assorti d'une volonté politique forte d'en assurer la mise en œuvre, sa stabilité à moyen terme ne paraît pas assurée.

La situation des pays de la bande sahélo-saharienne, d'ores et déjà fragile en raison d'une conjonction de facteurs économiques, sociaux et sécuritaires, a été rendue plus vulnérable encore avec la dégradation de deux nouveaux foyers de

crise, la région du lac Tchad ravagée par les violences du groupe terroriste Boko Haram, et la Libye, où règne un vide sécuritaire qui offre aux groupes terroristes de nouvelles possibilités en termes de régénération de leur potentiel et d'acquisition d'armement en provenance des anciens arsenaux de Kadhafi. **Dans la région du lac Tchad**, le groupe terroriste Boko Haram, dont les violences étaient auparavant circonscrites à l'État du Borno, situé au Nord-Est du Nigéria, a commencé à mener des incursions au Cameroun, puis au Niger, où il disposait de nombreuses cellules dormantes. Cette situation est d'autant plus préoccupante pour les États concernés – Tchad, Cameroun, Niger – qu'elle s'appuie sur leur propre population, dénuée de perspectives d'avenir. Les jeunes enrôlés par Boko Haram se voient promettre une femme, une moto et 300 000 francs CFA, beaucoup plus sans doute qu'ils ne pourraient jamais obtenir par d'autres moyens. Les pays de la commission du bassin du lac Tchad (CNLT, qui rassemble le Cameroun, le Niger, le Nigéria et le Tchad) et le Bénin se sont mobilisés pour contrer l'expansion du groupe terroriste, et une « force multinationale mixte » (FMM) devrait prochainement voir le jour sous l'égide de l'Union africaine. Cependant, l'éradication de cette menace prendra du temps, dans la mesure où cela suppose d'en traiter les causes économiques et sociales sous-jacentes.

La Libye a de nouveau sombré dans la guerre civile en 2014, en raison de l'enlisement du processus politique et en l'absence d'institutions solides susceptibles d'asseoir l'autorité du Gouvernement sur l'ensemble du territoire. Le Général Haftar, d'abord soutenu par l'Égypte et les Émirats arabes unis, a lancé en mai 2014 une opération armée contre la ville de Benghazi, tenue par des milices islamistes et des groupes terroristes. Dans le même temps, au mois de juin 2014, des élections législatives se sont tenues dans un climat de tension extrême ; elles ont vu l'élection, avec un très faible taux de participation, d'une Chambre des représentants devant remplacer le Congrès général national qui avait été élu en 2012. Au cours de l'été 2014, des combats se sont déclenchés dans Tripoli entre les milices islamistes et de Misrata d'un côté, et celles de Zintan de l'autre, alliées au nouveau Gouvernement issu des élections législatives. La prise de l'aéroport de Tripoli par les premières a conduit le Parlement à s'exiler à Tobrouk et le Gouvernement à Beyda, en Cyrénaïque. Dans le même temps, était ressuscité l'ancien Congrès général national à Tripoli, dont les membres contestaient la légitimité de la nouvelle Chambre des représentants. La Libye se trouve ainsi dans une situation où deux gouvernements et deux parlements se disputent la légitimité du pouvoir, aucune partie ne pouvant prétendre à un réel contrôle sur les dizaines des milices et groupes armés présents sur l'ensemble du territoire libyen. La problématique du sud libyen, le Fezzan, sur lequel les parties du nord n'ont en réalité aucun contrôle, complique encore la situation. Les tribus touarègues, toubous et les Ouled Soumeimane s'y disputent le pouvoir, avec pour principal enjeu le contrôle de la route des trafics en provenance du Sahel. La problématique terroriste s'est greffée sur le chaos sécuritaire libyen, avec une prégnance particulière dans les villes de Darnah et Syrte, sous le contrôle d'une franchise de Daech, ainsi qu'à Benghazi. Enfin, l'absence totale de contrôle des frontières a transformé le pays en plateforme majeure de l'immigration en provenance de la

Corne de l’Afrique et de la Syrie et à destination de l’Europe. Les efforts entrepris par Bernardino Leon, représentant spécial des Nations Unies pour la Libye, afin de trouver une solution politique entre les principaux acteurs du conflit, ont permis d’avancer, mais, pour l’heure, aucun accord n’a encore pu être signé. C’est pourtant un enjeu majeur, car seule la restauration d’une autorité étatique permettra de ramener un niveau minimal sur le territoire libyen.

Au Yémen, les efforts de médiation conduit par l’ONU pour trouver une solution au conflit opposant les rebelles Houthis, dont le fief se situe à Sa’dah, dans le nord du pays, au Gouvernement du Président Hadi ont été anéantis avec la prise de la capitale, Sanaa, par les Houthis, en septembre 2014. En janvier 2015, ils ont placé le Président en résidence surveillée et l’ont forcé à démissionner. Poussant leur avantage, les Houthis ont ensuite progressé vers le sud, en direction d’Aden, où le Président s’était replié. Les Houthis ont finalement pris le contrôle de la ville au mois de mars. Dans le même temps, l’Arabie saoudite a décidé d’intervenir pour stopper l’avancée des Houthis avec l’opération « Tempête du Désert », une campagne de bombardements aériens associant ses principaux alliés du Golfe. Cette crise a ainsi pris une dimension régionale, l’Iran apportant de son côté un soutien aux rebelles houthis. Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA), fortement implanté dans le pays, a profité du chaos pour étendre son influence en s’emparant de la ville de Moukallà, sa base militaire et son aéroport.

Au Proche-Orient, le cycle de violences qu’a entraîné la découverte du corps de trois jeunes juifs israéliens, assassinés par le Hamas, a montré combien la perspective d’un règlement pacifique de ce conflit qui a des effets déstabilisateurs sur l’ensemble de la région était encore lointaine. En réponse aux tirs de roquette effectués par le Hamas depuis la bande Gaza, l’armée israélienne a lancé l’opération militaire « Bordure protectrice », qui a fait de nombreux morts. Les élections législatives de 2015, qui ont vu la victoire du parti du Premier ministre Benjamin Netanyahu, le Likoud, ont donné lieu, suite à d’intenses négociations, à la mise en place d’un Gouvernement très ancré à droite, laissant peu d’espoirs d’ouverture politique et renforçant l’isolement d’Israël sur la scène internationale.

En Syrie, la guerre civile qui fait rage depuis plus de quatre ans a fait des dizaines de milliers de morts, et l’issue paraît toujours bien lointaine. Le régime de Bachar-al-Assad semble s’être enfermé dans une logique militaire dont il paraît difficile de le faire sortir, tandis que son contrôle sur le pays est de plus en plus circonscrit au littoral et à la région d’Homs. Le régime peut encore compter sur une armée nombreuse et sur l’appui des Iraniens, de plus en plus présents sur le terrain. De son côté, l’opposition « modérée » reste assez faible sur le terrain et relativement déconnectée de l’opposition politique constituée par la Coalition syrienne, elle-même fragilisée par ses divisions. La plus grande menace au régime pourrait venir du Front al-Nosra, lié à Al-Qaïda, qui est parvenu à lui prendre la ville d’Idlib. Si l’organisation est moins en position de force qu’en Irak, Daech continue à étendre son emprise dans le pays ; elle s’est ainsi emparée de la ville de Palmyre, auparavant sous contrôle du régime, le 21 mai dernier. Au total, les efforts de l’envoyé spécial du secrétaire général des Nations Unies, Staffan de

Mistura, n'ont à ce jour pas porté leurs fruits : les violences continuent de faire rage et aucun processus politique ne voit le jour. Ce serait pourtant le seul moyen de lutter efficacement contre la progression des organisations terroristes dans le pays et de mettre un terme au drame humanitaire qui s'y déroule.

En Irak, les frappes aériennes opérées par la coalition internationale emmenée par les États-Unis ont permis de freiner l'expansion territoriale de Daech et de donner de l'air aux forces irakiennes et kurdes, sur qui repose l'action sur le terrain. L'armée irakienne a cependant essuyé un grave revers avec la conquête par Daech de la ville de Ramadi, à l'ouest de Bagdad, le 17 mai dernier. Ce coup de force a illustré le fait que l'organisation conservait une capacité militaire considérable, désormais renforcée par les équipements sur lesquels elle a mis la main en s'emparant de Ramadi. Il est évident que l'action sur le plan militaire ne suffira pas à éradiquer la menace terroriste et rétablir la paix en Irak. Le gouvernement du Premier ministre al-Abadi s'est engagé à mettre en œuvre un processus de réconciliation nationale permettant de rallier autour d'un Irak uni les composantes sunnites, chiites et kurdes. Mais cette réconciliation nationale tarde à se concrétiser, à l'image de la loi sur la garde nationale, toujours bloquée au Parlement en raison de divergences entre sunnites et chiites. Sur le terrain, les milices chiites envoyées dans la province sunnite d'Al-Anbar jouent un rôle contre-productif. Elles sont accusées de se livrer à une épuration ethnique dans les régions « libérées » de Daech. Il semble ainsi que la réconciliation nationale irakienne reste entièrement à accomplir à ce stade. C'est pourtant la condition d'un ralliement effectif des sunnites à la lutte contre Daech. Dans ce contexte, la stabilisation de l'Irak demeure une perspective lointaine.

3. Des risques de connexion entre ces crises et avec le territoire national

- *Risques de connexion des crises par la montée en puissance de la menace terroriste*

La menace représentée par la multiplicité et la simultanéité de ces foyers de crise est renforcée par l'hypothèse d'une connexion de ces foyers entre eux par le canal de la menace terroriste. **Du Golfe de Guinée au Moyen-Orient**, les groupes terroristes islamistes ont incontestablement gagné en influence : Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI) et ses avatars en Afrique du Nord et dans la bande sahélo-saharienne, Boko Haram dans la région du lac Tchad, Ansar al-Sharia en Libye, Ansar Baït al-Maqdis dans le Sinaï, Al-Shabaab en Somalie, Al-Qaïda dans la péninsule arabique (AQPA) au Yémen, le Front al-Nosra en Syrie et Daech en Irak. À divers degrés, tous les foyers de crises décrits ci-dessus ont vu s'implanter ou prospérer des mouvances terroristes qui y trouvent un terreau favorable, en l'absence d'autorités étatiques susceptibles de faire régner l'ordre.

Le spectre d'une connexion de ces foyers entre eux ne peut être écarté. Les succès militaires du groupe terroriste Daech associés à une propagande efficace ont entraîné **un mouvement d'allégeances** de mouvances terroristes locales diverses : les « Soldats du Califat », scission d'AQMI en Algérie (septembre

2014), Majilis Choura Chabab al-Islam en Libye (octobre 2014), Ansar Baït al-Maqdis dans le Sinaï (novembre 2014) ou encore Boko Haram (mars 2015). Si des liens existent entre ces différentes mouvances, il semble cependant que ces allégeances relèvent davantage d'une logique de franchise, et n'aient pas de conséquences opérationnelles fortes sur les différents théâtres de crise. Cependant, d'après le directeur-adjoint d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, M. Ludovic Pouille, il n'est pas à exclure qu'un éventuel reflux de Daech sur le théâtre irakosyrien conduise au repli d'une partie de ses combattants sur la Libye. En tout état de cause, l'évolution de la menace terroriste sur l'ensemble de ces foyers de crise est un réel sujet de préoccupation. Elle doit faire l'objet d'une surveillance attentive, ce qui suppose un effort de renseignement accru pour améliorer notre connaissance de ces différentes mouvances et de leurs dynamiques.

- *Des liens croissants entre stabilité internationale et sécurité nationale*

L'ampleur nouvelle de la menace terroriste a conduit à renforcer le lien entre stabilité internationale et sécurité nationale. En effet, le développement du terrorisme à l'échelle internationale peut avoir des répercussions considérables sur le territoire national, amplifiées par le développement des technologies. Grâce à Internet et aux réseaux sociaux, des groupes terroristes ayant leurs bases au Yémen ou en Syrie peuvent parvenir à embrigader – voire à recruter – des individus instables sur notre territoire, et entretenir des liens étroits avec eux. La France a pris une conscience plus aigüe de ce phénomène avec la multiplication du nombre des « **combattants étrangers** »⁽¹⁾, ces Français souvent jeunes qui, attirés par les succès militaires et la rhétorique des groupes Daech ou Al-Nosra en Syrie, tentent de les rejoindre pour « faire le djihad ». Ceux-ci sont susceptibles de commettre, à leur retour en France, des attentats sur le sol national, et représentent ainsi un réel danger pour la sécurité nationale. En dehors même des combattants étrangers, des Français radicalisés par des rencontres et des relations entretenues via Internet peuvent être incités à passer à l'acte en France. Les attentats qui ont frappé Paris les 7, 8 et 9 janvier 2015 ont bien montré que la France était en réalité directement exposée à cette menace terroriste qui, bien que née à l'extérieur de nos frontières, pouvait trouver à s'implanter sur notre territoire.

En outre, **les nouvelles technologies** donnent aux groupes terroristes qui souhaitent s'en prendre à la France, en raison notamment de son engagement dans la lutte contre le terrorisme international dans le Sahel et en Irak en particulier, de nouveaux moyens d'action à distance contre notre pays. Le domaine du **cyber** ouvre de nouvelles vulnérabilités pour notre sécurité nationale. La cyber-attaque sur TV5 monde en donne une idée. Menée dans la nuit du 8 au 9 avril dernier, cette cyber-attaque revendiquée par un groupe appelé « *Cybercaliphate* » se

(1) D'après les chiffres fournis par le ministère de l'Intérieur à la commission d'enquête chargée de la surveillance des filières djihadistes le 19 mai dernier, 1683 Français sont impliqués dans ces filières djihadistes, 457 Français sont actuellement en Syrie ou en Irak, dont 137 femmes et 80 mineurs, 105 y ont péri et 213 sont revenus en France après s'y être rendus.

réclamant de Daech a entraîné l'arrêt de la diffusion des programmes de la chaîne de télévision. Des attaques ont été menées en parallèle sur le site Internet et les comptes Facebook et Twitter de la chaîne ; les pirates ont posté des messages de soutien à Daech et des documents présentés comme des pièces d'identité et curriculum vitae de proches de militaires engagés en Irak, ce que le ministère a démenti. En dépit de ses conséquences limitées, cette attaque a illustré le potentiel très néfaste de ce type d'armes qui ne connaît pas de frontières.

B. LA MULTIPLICATION DES MISSIONS DES ARMÉES

En réponse à ces menaces et crises simultanées, les armées se sont trouvées engagées sur de nombreux fronts. La multiplicité et la diversité de ces engagements, ainsi que leurs contraintes spécifiques – grandes élongations, conditions climatiques difficiles – font peser sur l'outil militaire français une tension forte.

1. Un niveau d'engagement extérieur durablement élevé

L'armée française est actuellement engagée sur des théâtres de crises multiples, extrêmement divers, caractérisés par des conditions de vie souvent difficiles mettant fortement à l'épreuve les hommes et les équipements. Dans la majorité des cas, il s'agit d'engagements sur le long terme, pour lesquels de fortes attentes pèsent sur notre pays. Ce niveau d'engagement est ainsi, selon toute vraisemblance, appelé à être maintenu dans la durée.

- *Dans la bande sahélo-saharienne*

À partir du mois d'août 2014, la France a redéployé son dispositif militaire concentré au Mali lors de l'opération *Serval* sur l'ensemble de la bande sahélo-saharienne, dans le cadre de l'opération *Barkhane*, qui englobe également l'ancien dispositif *Épervier*, positionné au Tchad depuis 1986. Cette opération a pour but de développer la coopération avec les armées du G5 Sahel ⁽¹⁾ et de ces armées entre elles pour assurer la sécurisation des zones frontalières. Elle comporte également une dimension de contre-terrorisme, reposant sur des actions ponctuelles menées par les forces spéciales. Au total, plus de 3000 soldats français sont mobilisés sur une zone grande comme l'Europe. Cette opération fait peser des contraintes spécifiques sur les équipements, en raison de ses grandes élongations et des conditions climatiques extrêmes qui accélèrent le vieillissement des matériels et peuvent diminuer leurs performances (capacité d'emport des hélicoptères). Cette présence est appelée à durer, pour plusieurs raisons. En premier lieu, le conflit malien, à l'origine du développement de la menace terroriste dans la zone, n'a pas encore trouvé de solution politique (*cf. supra*). Une forte conflictualité persiste dans le nord du pays, ce qui exclut que la MINUSMA puisse assurer pleinement le relai de l'armée française, qui est en réalité son

(1) *le G5 Sahel regroupe la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad.*

« assurance-vie ». En outre, les armées du G5 Sahel n'ont pas encore toutes les compétences et les moyens nécessaires pour garantir un niveau minimal de sécurité sur leur territoire. Enfin, plusieurs crises non résolues en périphérie ont pour effet de déstabiliser les pays de la bande sahélo-saharienne. Il en va ainsi de la menace Boko Haram, qui mobilise fortement le Tchad et le Niger, ainsi que du vide sécuritaire libyen, qui offre des possibilités nouvelles de régénération aux groupes armés circulant entre le sud de la Libye et le nord du Mali.

- *En Irak*

Le 19 septembre 2014, la France s'est engagée aux côtés des États-Unis dans une campagne aérienne menée contre les positions de l'organisation terroriste Daech en Irak. Cette campagne a vocation à apporter un appui aérien aux troupes de l'armée irakienne et aux combattants kurdes aux prises avec l'organisation terroriste sur le terrain. En réalité, cette opération ne peut avoir, à court terme, que l'objectif modeste de contenir l'avancée de Daech, et de donner de l'air aux forces armées irakiennes et kurdes pour leur permettre de monter en puissance. À plus long terme, seule une solution politique aux divisions confessionnelles et ethniques irakiennes pourra véritablement réduire la menace constituée par Daech. L'enjeu est de rallier au pouvoir politique les tribus sunnites qui ont favorisé la montée en puissance de Daech, en réaction à la politique sectaire menée depuis 2003 par l'ancien Premier ministre chiite, Nouri al-Maliki. Ce sera une œuvre de longue haleine. La France a affirmé son engagement dans la lutte contre Daech, considérée comme une menace à la sécurité nationale en raison de la forte attractivité de ce groupe auprès de « combattants étrangers » français et de sa propagande active pouvant conduire des individus radicalisés à conduire des attentats sur le sol national. Elle devra ainsi maintenir dans la durée un certain niveau d'engagement sur le théâtre irakien. À l'heure actuelle, cette opération mobilise environ 700 militaires, dont une centaine de militaires déployés sur le terrain pour des actions de conseil et de formation aux forces armées irakiennes. Par ailleurs, elle peut compter sur une quinzaine d'avions de chasse, répartis entre la Jordanie et la base d'Al-Dhafra, aux Émirats arabes unis.

- *Les mesures de réassurance*

Conformément aux engagements pris lors du sommet de l'OTAN de Newport en septembre 2014, la France s'associe aux mesures de réassurance mises en œuvre pour rassurer ses partenaires européens baltes et orientaux, confrontés à diverses provocations russes. Ces mesures consistent à assurer une surveillance renforcée des espaces aériens et maritimes et à maintenir une présence militaire visible sur le territoire de ces États, sur le mode de rotations et par la mise en œuvre d'exercices et de manifestations diverses. À ce titre, la France a déployé pendant quatre mois un détachement de 4 Rafale puis Mirage 2000 en Pologne en 2014. Depuis le mois d'avril, un détachement de chars Leclerc y a été envoyé pour une durée de quatre mois également. Par ailleurs, la

France envoie des avions AWACS ⁽¹⁾ pour renforcer la surveillance des espaces aériens des pays d'Europe de l'est. Enfin, elle maintient en permanence un ou plusieurs bâtiments de la marine nationale en mer Noire pour assurer une mission de surveillance et de veille stratégique. Ces mesures de réassurance, qui mobilisent des ressources et des effectifs non négligeables – 300 militaires et quinze chars Leclerc pour le seul détachement en Pologne – s'avèrent indispensables pour affirmer la solidarité de la France avec ses partenaires et alliés baltes et orientaux.

- *Les autres engagements*

Parmi ses autres engagements les plus substantiels, la France maintient encore, à l'heure actuelle, environ 1700 soldats **en Centrafrique**, où elle était intervenue pour mettre fin aux cycles des violences entre milices ex-Séléka et antibalaka et rétablir un niveau de sécurité minimum, afin de permettre l'installation d'une force internationale de sécurité. Ce passage de relai a débuté, la force *Sangaris* ayant d'ores et déjà abandonné le secteur ouest du pays à la MINUSCA, la mission des Nations Unies déployée sur le terrain à partir de septembre 2014. Il est prévu que les effectifs de *Sangaris* soient abaissés à 800 soldats à compter de l'automne. Par ailleurs, la France arme toujours un bataillon de 900 hommes au sein de la Force des Nations Unies **au Liban**, la FINUL. Ce bataillon, qui constitue la capacité de réaction rapide de la force, permet d'illustrer concrètement le soutien traditionnel de la France au Liban.

2. Le renforcement de la protection du territoire national

- *La protection du territoire national, une mission traditionnelle de l'armée et de la marine*

La protection du territoire national est une mission traditionnelle de l'armée de l'air et de la marine, à travers leurs postures permanentes de sûreté aérienne et de sauvegarde maritime.

La **posture permanente de sûreté aérienne** a été définie au lendemain des attentats du 11 septembre 2001. Elle vise à faire respecter la souveraineté nationale dans l'espace aérien français et à assurer la défense du territoire contre toute menace aérienne. Elle s'appuie sur un dispositif qui mobilise, sous l'autorité du centre national des opérations aériennes (CNOA), cinq centres de détection et de contrôle (CDC), des avions de chasse implantés sur différentes bases aériennes, une capacité de ravitaillement en vol, un système de détection aéroporté E-3F, des hélicoptères spécialisés disposant de tireurs embarqués, éventuellement des moyens sol-air ainsi qu'en permanence, pilotes, mécaniciens, contrôleurs aériens et personnels de toutes spécialités. Au total, ce sont 900 personnels qui sont

(1) « Airborne warning and control system » (AWACS) ou système de détection et de commandement aéroporté (SDCA) en français : système de stations radar montées sur des avions de guet ou des hélicoptères pouvant surveiller un vaste espace aérien et servir de postes de commandement pour les opérations aériennes ou de lutte anti-aérienne.

mobilisés 24 heures sur 24 pour cette mission, 520 autres étant en astreinte pour renforcer ce dispositif en cas de nécessité.

La **posture permanente de sauvegarde maritime** comporte une variété de missions destinées à protéger les côtes et le littoral français contre les atteintes à l'ordre public et à l'environnement. Cette mission englobe à la fois la lutte contre les menaces susceptibles de venir de la mer (terrorisme, narcotraffic, transport illicite de migrants, etc.), la défense de la souveraineté et des droits souverains en mer et la maîtrise des risques liés à l'activité maritime (accidents de mer, pollution, etc.). Au total, cette posture mobilise le quart des moyens de la marine, tous bâtiments et aéronefs confondus.

- *L'opération Sentinelle*

L'opération *Sentinelle* a été déployée le 12 janvier 2015, au lendemain des attentats terroristes des 7, 8 et 9 janvier à Paris, en complément des postures permanentes de sûreté dans leurs dimensions aérienne et maritime. Elle vise à renforcer la posture permanente de sûreté terrestre par le déploiement de 10 000 militaires en complément des forces de police et de gendarmerie, afin d'assurer la protection de lieux jugés sensibles. Le dispositif a été progressivement adapté par la suite, les patrouilles militaires statiques laissant la place à des patrouilles plus mobiles pour rendre la présence militaire moins prédictible. Le nombre de militaires déployés a progressivement été ramené à 7000, ce format étant appelé à se pérenniser (*cf. infra*). Cette mission mobilise ainsi des moyens substantiels et suppose, en raison de sa spécificité, une préparation adaptée. Le rapporteur aura l'occasion de revenir plus longuement sur cette question. L'opération *Sentinelle* a pour corollaire le renforcement de la sécurité des emprises militaires, ce qui suppose la mobilisation de moyens supplémentaires au sein des trois armées.

3. La multiplication des déploiements permanents de la marine

- *Des déploiements permanents dépassant les objectifs du contrat opérationnel*

Le Livre blanc de 2013 prévoyait que la France pourrait « *s'appuyer sur des déploiements navals permanents dans une à deux zones maritimes* ». En réalité, selon le chef d'état-major de la marine, l'Amiral Rogel, la France tend en réalité à être présente en permanente dans cinq, voire six zones maritimes : l'océan Indien et le golfe arabo-persique ; la mer Noire ; la Méditerranée ; le golfe de Guinée ; l'Atlantique ; et l'Atlantique nord. Ces déploiements nombreux tiennent, d'une part, aux contributions essentielles apportées par la marine aux engagements extérieurs en cours (lutte contre le terrorisme, réassurance), et, d'autre part, à une maritimisation croissante des enjeux de sécurité avec, entre autres, le développement des trafics et de la piraterie.

- *Vers une nouvelle mission en Méditerranée*

Dès le mois de mai 2015, pour faire face à l'afflux de migrants en provenance de Libye, la marine nationale a contribué au renforcement de l'opération *Triton* coordonnée par Frontex, l'agence européenne pour la surveillance des frontières. Cette opération avait été lancée en novembre 2014 pour aider l'Italie à contrôler ses frontières maritimes et récupérer les migrants sur des embarcations en déperdition. La marine y a déployé le patrouilleur de haute-mer *Commandant Birot*. Une opération de plus grande ampleur menée dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC) devrait prochainement lui succéder. D'après la décision adoptée lors du Conseil affaires étrangères du 18 mai dernier, il s'agirait d'une « *opération militaire de gestion de crise qui contribue à démanteler le modèle économique des réseaux de trafic de clandestins et de traite des êtres humains dans la partie sud de la Méditerranée centrale* ». Elle aurait pour objet « *d'identifier, de capturer et de neutraliser les navires et les embarcations et les ressources utilisées ou soupçonnées d'être utilisées par des passeurs ou des trafiquants d'êtres humains, conformément au droit international* ». Elle pourrait être lancée lors du Conseil de défense du 22 juin prochain.

II. L'ACTUALISATION DE LA LOI DE PROGRAMMATION, UNE RÉPONSE NÉCESSAIRE ET ENGAGÉE

Le projet de loi comporte plusieurs mesures importantes destinées à assurer la mise en œuvre des décisions annoncées par le Président de la République lors du Conseil de défense du 29 avril dernier. Figurent également des mesures relatives aux associations professionnelles nationales de militaires, à l'expérimentation d'un service militaire volontaire ainsi qu'à diverses autres mesures qui ne rentrent pas, en tant que telles, dans le champ de compétences de votre commission. Aussi la présentation du rapporteur se limitera-t-elle au **chapitre 1^{er}** du projet de loi, sur lequel la commission s'est saisie pour avis, et qui contient les mesures d'actualisation de la programmation.

L'article 2 du projet de loi présente une nouvelle programmation des ressources financières sur les années 2015 à 2019. Celles-ci sont majorées, sur l'ensemble de la période, d'un montant de **3,8 milliards d'euros** courants. Les ressources de la défense évolueront ainsi comme suit :

<i>(Mds d'euros courants)</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Programmation initiale	31,38	31,38	31,56	31,78	32,51	158,60
Actualisation	31,38	31,98	32,26	32,77	34,02	162,41
Différence actualisation/programmation initiale	0	+ 0,60	+ 0,70	+ 0,99	+ 1,51	+ 3,81

Ces 3,8 milliards d'euros supplémentaires représentent un apport substantiel pour le budget de la défense. L'essentiel de cet effort (2,8 milliards d'euros) doit servir à financer des moindres déflations d'effectifs par rapport à la trajectoire prévue dans la programmation initiale (A). Le milliard supplémentaire est affecté aux dépenses d'équipements les plus urgentes, compte-tenu des besoins constatés en opération (B).

A. LA DOUBLE VERTU DES NON-DÉFLATIONS

2,8 milliards d'euros supplémentaires sont mobilisés, sur l'ensemble de la période de la loi de programmation, pour financer des effectifs supplémentaires (et les coûts de fonctionnement afférents) par rapport à la cible établie par la programmation initiale. Celle-ci prévoyait près de 34 000 suppressions de postes sur la période. L'actualisation permet d'en épargner 18 750 sur ce total. Ainsi, **l'article 3** du projet de loi d'actualisation prévoit que le total des déflations restant à accomplir sur la période 2015-2019, après les 8007 postes supprimés en 2014, s'élève à 6918.

Cependant, les réformes et restructurations engagées dans les ressources humaines du ministère ne seront pas remises en cause : ainsi, l'essentiel des suppressions initiales (à hauteur de 30 324 postes) sont maintenues, tandis qu'un plan de recrutement doit être mené en parallèle, à hauteur de 15 399 créations de postes, ainsi que l'indique le rapport annexé (paragraphe 5.3).

1. Assurer la montée en puissance de la Force opérationnelle terrestre

La baisse de la cible des suppressions de postes vise avant tout à permettre la pérennisation de l'opération *Sentinelle* dans le cadre du nouveau contrat « Protection », qui prévoit que les armées doivent être en mesure de déployer dans la durée 7000 hommes des forces terrestres sur le territoire national, pouvant monter jusqu'à 10 000 hommes pendant un mois.

Pour permettre à l'armée de terre de mener à bien cette mission, il convenait d'accroître les effectifs de la force opérationnelle terrestre (FOT). En effet, ceux-ci se trouvaient déjà fortement engagés dans les opérations extérieures lorsque l'opération *Sentinelle* a été mise en place. L'armée n'a pu répondre à cette mission supplémentaire qu'au prix d'une tension considérable sur les hommes : des préparations opérationnelles ont été annulées, des récupérations écourtées, des relèves annulées, des permissions reportées. L'armée de terre a annulé sa participation à certains exercices internationaux. Cette situation ne pouvait guère durer : elle induisait des risques considérables sur la qualité de la préparation des soldats déployés en OPEX, leur forme et leur moral, et retentissait fortement sur leurs vies familiales. Aussi la décision de pérenniser l'opération *Sentinelle* emportait-elle nécessairement une décision sur les effectifs, faute de quoi la situation n'eût pas été tenable.

Au total, les moindres déflations prévues par le projet de loi doivent permettre **d'amener les effectifs de la FOT à 77 000 hommes**, au lieu des 66 000 prévus en loi de programmation initiale, au terme des déflations programmées. Au total, 60% des moindres déflations financées par l'actualisation sont ainsi dédiées à la remontée en puissance de la force opérationnelle terrestre (soit 11 000 « non-déflations » de postes sur un total de 18 750). Cette remontée en puissance doit être mise en œuvre **au cours des années 2015 et 2016** : des recrutements massifs sont prévus au cours de ces deux années (*cf* tableau).

2. Alléger la contrainte sur les armées et abonder des spécialités clés

Si l'essentiel de l'effort sur les effectifs répond aux besoins suscités par la création d'une nouvelle mission sur le territoire national, près de **8000 postes** ont été préservés afin de répondre à deux autres besoins : alléger la contrainte que faisaient peser sur les armées les cibles de déflations fixées par la loi de programmation ; répondre à des besoins en effectifs urgents dans certains domaines clés. Cependant, la ventilation précise de ces moindres déflations n'est pas encore connue à ce stade.

- *Alléger la contrainte pesant sur les armées en tenant compte de nouveaux besoins*

En réponse aux cibles de déflations fixées par la loi de programmation initiale et déclinées au sein des trois armées et des différents services communs, chaque armée avait mis en œuvre un plan de ressources humaines visant à atteindre l'objectif fixé. Cependant, les effectifs des armées avaient déjà fortement diminué au cours de la période de programmation précédente, et les nouvelles cibles de déflation apparaissaient trop ambitieuses pour maintenir tout l'éventail des compétences nécessaires aux différentes missions des armées. Ainsi, au total, **5000 déflations de postes n'avaient pu être identifiées** sur la période de programmation 2014-2019. Les moindres déflations prévues par l'actualisation devraient ainsi permettre de soulager les armées de ces déflations qui n'avaient pas pu être identifiées dans les différents projets d'armée.

Par ailleurs, les non-déflations auront aussi vocation à compenser, pour les armées concernées, la **mobilisation d'effectifs au profit du soutien aux exportations**, comme le précise le rapport annexé (paragraphe 4.4) : « *L'importance du soutien des armées aux opérations d'armement justifie un effort particulier en matière d'effectifs, qui est traduit dans la présente loi* ». En effet, les récents succès à l'export du Rafale et de la frégate multi-mission (FREMM) ont pour contrepartie la sollicitation de personnels de l'armée de l'air et de la marine chargés d'assurer la formation des militaires des pays clients. Dans l'armée de l'air, le « soutex » occuperait environ 190 personnels, pilotes et mécaniciens. D'après les informations fournies par le Délégué général à l'armement (DGA), il est prévu d'installer un plot de trois *Rafale* au Qatar. Dans la marine, la moitié d'un équipage de FREMM est mobilisé jusqu'à l'été pour assurer la formation du nouvel équipage égyptien. Enfin, les armées doivent aussi, comme corollaire de l'opération *Sentinelle*, **assurer une protection accrue de leurs emprises**, ce qui suppose le recrutement de personnels ad hoc, fusiliers marins ou commandos.

Au total, l'armée de l'air estime qu'elle doit, pour poursuivre ses missions dans de bonnes conditions, voir sa cible de déflations allégée de 1433 postes. Outre les 190 postes destinés au soutien aux exportations, 250 postes seraient liés au renforcement de la protection, 315 postes au renfort des capacités, 202 postes au décalage du programme Cognac 2016 et 476 postes à des déflations qui n'avaient pu être identifiées pour assurer la mise en œuvre de la cible initiale.

Quant à la marine, son chef d'état-major, l'Amiral Rogel, estime que 1000 de ses postes doit être préservée pour qu'elle puisse « se maintenir à flot ». À défaut, elle devrait renoncer à l'une de ses composantes. En effet, la marine a achevé la rationalisation de son organisation géographique, concentrée autour des bases de Toulon et Brest : elle n'a plus rien à attendre de restructurations ou de regroupements en termes d'économies d'effectifs.

Le rapporteur note que la répartition précise des postes préservés entre les trois armées n'a pas encore été arrêtée. Il juge **indispensable que cette répartition soit équitable**. La création d'une nouvelle mission pour l'armée de terre, prise en compte avec la remontée en puissance de la Force opérationnelle terrestre, ne doit **pas conduire à désavantager la marine et l'armée de l'air**, qui doivent aussi faire face à de nouvelles contraintes. En effet, ces deux armées ont un effectif réduit et tout un éventail de spécialités à maintenir. La marine compte en effet 55 spécialités et plus de 1000 certificats ! Ces deux armées sont en outre fortement mises à contribution pour le soutien à l'exportation. Il est donc nécessaire que leurs demandes d'allègement de leurs cibles de déflations, à hauteur d'environ 1000 postes pour la marine et 1400 postes pour l'armée de l'air, soient entendues.

- *Accentuer l'effort dans certains domaines clé*

Enfin, la baisse des cibles de suppressions de postes permettra de poursuivre la montée en puissance de certains secteurs clé, comme la **cybersécurité** et le **renseignement**, qui doivent voir leurs effectifs accrus respectivement de 1000 et 650 postes supplémentaires. Certaines spécialités particulièrement « en tension » devraient faire l'objet d'une priorité particulière. Il en va ainsi des équipages de drones *Reaper*, qui se sont trouvés déployés neuf mois sur douze au cours de la dernière année, d'après le Général Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air. Le rapport annexé (paragraphe 2.2) souligne que « *l'exploitation de ces systèmes et les livraisons prévues appellent une augmentation sur la période des effectifs consacrés à leur mise en œuvre* », et que « *leur formation fera l'objet d'une attention particulière* ».

B. DES DÉCISIONS SUR LES ÉQUIPEMENTS SALUTAIRES MAIS À PRÉCISER

Le projet de loi consacre **1 milliard d'euros** supplémentaires aux équipements, dont 500 millions d'euros doivent aller à l'entretien programmé des matériels (EPM), et 500 autres à l'acquisition de nouveaux équipements ou à l'avancement du calendrier de certains programmes. Le rapport annexé (paragraphe 4.7) indique qu'en sus de ce milliard, « *1 milliard d'euros sont redéployés au bénéfice des opérations d'armement, du fait de l'évolution favorable des indices économiques depuis le vote de la LPM 2014-2019* ». Au total, l'effort supplémentaire en faveur des équipements s'élèverait donc à **2 milliards d'euros**.

1. Une réponse aux besoins opérationnels les plus urgents

Le haut niveau d'engagement extérieur de la France suscite une tension très forte sur les équipements, dans un contexte où notre pays devait déjà faire face à certaines lacunes capacitaires auxquelles la loi de programmation initiale s'efforçait de remédier à moyen terme. Le projet d'actualisation prend acte de ces

difficultés qui handicapent parfois fortement la conduite des opérations et en constituent, en tout état de cause, un facteur limitant.

- *Répondre à certaines lacunes capacitaires particulièrement handicapantes*

Au nombre des lacunes capacitaires, le **manque de ravitailleurs en vol** – la flotte actuelle de C135 ayant une moyenne d'âge de 51 ans – avait été clairement identifié lors de la programmation initiale. Un programme visant à doter la France de 12 ravitailleurs américains MRTT avait été lancé. 9 de ces ravitailleurs devaient être commandés au cours de la période de programmation, les 3 derniers étant placés en tranche conditionnelle. Le rapport annexé au projet d'actualisation prévoit d'affermir cette tranche conditionnelle, pour obtenir la livraison des 12 MRTT entre 2018 et 2025. C'était une nécessité absolue au vu des besoins suscités par nos opérations dans la bande sahélo-saharienne, où les élongations sont telles qu'il n'est pratiquement pas possible d'entreprendre une opération sans prévoir de ravitaillement à mi-parcours. Dans l'attente de ces livraisons, la France bénéficie d'une aide des États-Unis, qui mettent un avion ravitailleur à la disposition des opérations françaises dans cette zone.

Le transport stratégique comptait également parmi les lacunes capacitaires bien répertoriées en 2013. Cette lacune a eu tendance à être aggravée par les déboires techniques qu'a connus l'entrée en fonction de l'avion A400M, qui a subi des retards de calendrier et ne dispose pas encore de toutes ses capacités opérationnelles (capacité de largage de parachutistes en particulier). Par ailleurs, l'avion A400M ne répond pas aux besoins spécifiques des opérations des forces spéciales. En particulier, il ne dispose pas de la capacité de ravitaillement en vol des hélicoptères. Dans ce contexte, le rapport annexé au projet de loi prévoit d'étudier la mise à disposition de quatre avions C130 supplémentaires, achetés neufs ou d'occasion, dont deux auraient la capacité de ravitaillement en vol des hélicoptères. L'engagement à se procurer ces avions n'est donc pas ferme. Il s'agit d'une demande très forte des armées. Par ailleurs, le rapport annexé prévoit l'armement de deux C130 au profit des forces spéciales, qui verront également leurs parcs de jumelles de vision nocturne renouvelés. Cette dernière décision revêt une importance particulière, l'essentiel des opérations de contre-terrorisme des forces spéciales ayant lieu la nuit, car il s'agit là du moment où le rapport de forces leur est le plus favorable.

Enfin, la marine nationale se trouve contrainte par l'état et l'âge de ses bâtiments pour mener à bien ses missions qui relèvent de **l'action de l'État en mer**. En réponse à cette situation, le rapport annexé au projet de loi prévoit la livraison d'un quatrième bâtiment multi-mission de type B2M, qui aura vocation à être basé à la Réunion. Il s'agit spécifiquement de répondre aux nouveaux défis apparus dans la région du Canal du Mozambique, où la pêche illégale tend à se développer. En outre, le rapport annexé prévoit aussi l'acquisition patrimoniale de quatre bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers destinés à assurer la surveillance des approches maritimes métropolitaines.

- *Répondre à certains besoins spécifiques apparus lors des opérations*

L'expérience acquise en OPEX a mis en lumière certains besoins spécifiques qui justifient des commandes supplémentaires envisagées par le rapport annexé au présent projet de loi.

Les **Pods de désignation laser** montés sur les avions de combats leur donnent la capacité de rechercher une cible quelles que soient les conditions, puis de la désigner à une munition guidée par un laser. Ils renforcent ainsi substantiellement la capacité d'intervention de la flotte de chasse. Le rapport annexé prévoit ainsi que 25 nouveaux pods TALIOS doivent être acquis pour les Rafale et Mirage 2000.

De même, les drones MALE (moyenne altitude longue endurance) *Reaper* livrés dans la Sahel ont largement fait la preuve de leur utilité. Pour l'armée de l'air, il s'agit même d'une capacité indispensable dans le contexte de l'opération *Barkhane*, dans la mesure où seuls ces drones permettent d'assurer le suivi d'une cible 24 heures sur 24, afin de déterminer le moment opportun pour frapper, le cas échéant. A l'heure actuelle, l'armée de l'air dispose de trois de ces drones pilotés à partir de la base aérienne de Niamey, au Niger, tandis que les États-Unis mettent en œuvre deux drones *Reaper* supplémentaires au service des opérations menées par la France dans cette région. À l'usage, une limite est toutefois apparue : les drones français ne disposent que d'une capacité imagerie, et non d'**une capacité électromagnétique** pour détecter les cibles. De sorte que les images captées à partir d'un drone s'apparentent à celles que l'on obtiendrait en regardant à l'intérieur d'un tuyau de paille : le champ de vision est très étroit. Les drones français n'ont donc pas réellement la capacité à détecter une cible : ils interviennent lorsqu'ils « savent » où se situe la cible pour en assurer le suivi. La capacité électromagnétique permettrait à ces drones de disposer d'un champ de vision beaucoup plus large, et d'accroître d'autant leurs capacités de détection. L'acquisition d'une charge utile ROEM (renseignement d'origine électromagnétique) sur drone *Reaper* est ainsi prévue par le rapport annexé.

- *Répondre à la forte attrition des matériels en OPEX*

Enfin, les crédits supplémentaires dégagés par le projet de loi d'actualisation doivent permettre de faire face à la forte attrition des équipements extrêmement sollicités sur les théâtres d'opération extérieurs, singulièrement dans la bande sahélo-saharienne où les conditions d'emploi sont extrêmes.

En premier lieu, l'effort sur **l'entretien programmé des matériels** (EPM), qui permet de régénérer le matériel de retour des théâtres d'opérations, doit être accru de 500 millions d'euros sur l'ensemble de la fin de la période de programmation (paragraphe 4.7 du rapport annexé). Par ricochet, l'effort en faveur de l'entretien des équipements doit permettre de rehausser le niveau de

préparation opérationnelle des militaires, dans la mesure où ceux-ci disposeront de plus de matériels disponibles pour s'entraîner.

En outre, le rapport annexé prévoit un effort supplémentaire en faveur **des hélicoptères**, fortement mis à l'épreuve dans la bande sahélo-saharienne. Le sable tend à user les moteurs nettement plus rapidement qu'en métropole, et les températures très élevées en diminuent la capacité d'emport. Le rapport annexé prévoit ainsi d'affermir la tranche conditionnelle de 7 hélicoptères de combat *Tigre* et d'accroître la cadence de livraison des hélicoptères de manœuvre NH90/TTH (version pour l'armée de terre).

- *Compenser les conséquences des prélèvements d'équipements des forces pour l'export*

Enfin, le rapport annexé prévoit des mesures visant à compenser la vente d'une frégate multi-mission destinée à la marine nationale (la *Normandie*) à l'Égypte. D'une part, dans l'attente de la livraison des futures FREMM, les frégates furtives FLF seront prolongées. Elles feront pour cela l'objet de rénovations au gré de leurs arrêts techniques programmés. D'autre part, le programme de frégates de taille intermédiaire (FTI), complémentaires des FREMM, doit être avancé, pour une première livraison en 2023.

2. Des décisions à préciser

Le rapporteur se réjouit de ces décisions sur les équipements qui répondent à de réels besoins. Ces besoins constituent un facteur limitant pas les opérations extérieures de la France, et pourraient même mettre en danger sa capacité à maintenir ses engagements dans la durée s'ils n'étaient pas pris en compte. Ils avaient pu être sous-estimés lors de la programmation initiale. Cela tient au fait que certains de ces besoins ne se sont révélés que plus tard ou qu'ils résultent de dysfonctionnements ou d'aléas extérieurs qui ne pouvaient pas être anticipés en 2013. Au total, les mesures annoncées sont donc salutaires.

Cependant, le rapporteur **ne peut que regretter que l'on ne dispose pas de plus de visibilité** sur les opérations d'armement annoncées. En effet, les mesures sont listées par le rapport annexé au projet de loi mais ne sont pas chiffrées, et aucun calendrier n'est prévu pour les acquisitions envisagées, dont certaines semblent encore hypothétiques (C130). Les délais brefs dans lequel le projet de loi a été élaboré expliquent sans doute pour partie qu'il n'était pas possible de disposer de toutes ces informations à temps : il faut en amont négocier tarifs et calendriers avec les industriels concernés. Néanmoins, le rapporteur estime que le Parlement devra être dûment informé de l'état de ces négociations et des calendriers des opérations lorsqu'ils auront été arrêtés.

C. LA SÉCURISATION DES RESSOURCES, UN ENJEU ESSENTIEL

1. La « rebudgétisation » des crédits de la défense, un réel progrès

La loi de programmation militaire 2009-2013 avait, la première, recouru massivement aux recettes exceptionnelles (3,6 milliards d'euros au total) pour « boucler » le budget de la défense. Dans un contexte de dégradation des finances publiques, la tentation était grande de puiser dans ces ressources exceptionnelles pour résorber le déficit de l'État. Cette tendance s'est confirmée et accentuée dans la loi de programmation portant sur les années 2014 à 2019. Telle que votée en 2013, cette loi prévoyait déjà **6,1 milliards d'euros** de recettes exceptionnelles sur la période de programmation, sur un total de 190 milliards d'euros affectés au budget de la défense. Cette proportion avait été accrue au cours de l'année 2014 : **2 milliards d'euros supplémentaires** de recettes exceptionnelles étaient venus se substituer à des crédits budgétaires sur la période 2014-2017 ⁽¹⁾. En réalité, le recours massif aux recettes exceptionnelles mettait en péril le budget de la défense. Celui-ci doit pouvoir s'appuyer sur des recettes sûres et effectivement disponibles pour planifier les entraînements et activités des militaires et les opérations d'armement pour lesquelles le paiement doit impérativement arriver à l'heure, faute de quoi le ministère se trouverait en défaut.

La clause de sauvegarde prévue par la loi de programmation 2014-2019 ayant été utilisée dès la première année de la programmation, il est apparu, dès 2015, que les recettes exceptionnelles annoncées à hauteur de 2,1 milliards d'euros ne seraient pas en rendez-vous. Celles-ci devaient provenir de la vente de la vente des fréquences autour de 700 MHz aux opérateurs de téléphonie mobile. Il était exclu qu'elle puisse avoir lieu dans les temps pour permettre au ministère de la défense d'assurer ses engagements à partir de l'été 2015. En outre, cette vente dépendait d'une série de paramètres – réglementaires et économiques, entre autres – qui n'étaient nullement entre les mains du ministère. Il devenait évident que ces recettes faisaient peser un **risque démesuré** sur le budget de la défense. Le Président a envisagé, pendant un temps, de mobiliser des cessions de participations dans des entreprises publiques pour créer des sociétés de projet ayant vocation à acheter du matériel militaire aux armées pour le leur louer ensuite. Ces dispositifs, d'une complexité extrême, comportaient de nombreuses incertitudes qui accroissaient encore les risques sur le budget de la défense.

Dans ce contexte, la décision prise par le Président de la République de **réintégrer dans le budget de la défense** l'ensemble des recettes exceptionnelles prévues d'ici la fin de la période de programmation, à l'exception des recettes issues de ventes immobilières et de cessions de matériels militaires, actée par l'article 2 du projet de loi, est à la fois **salutaire et courageuse**. Salutaire, parce

(1) Dont 500 millions d'euros mobilisés au cours de l'année 2014 en vertu de l'article 3 de la loi de programmation militaire dispose que « le montant des recettes exceptionnelles peut être augmenté de 0,5 milliards d'euros afin de sécuriser la programmation des opérations d'armement jusqu'à la première actualisation de la programmation », et 1,5 milliards d'euros retranchés au budget de la défense par le budget triennal 2015-2017 et réintégrés sous forme de recettes exceptionnelles.

qu'elle sécurise le budget de la défense qui se trouvait gravement en péril dès cette année, supprime une incertitude grave qui pesait sur l'avenir et donne une réelle visibilité pour planifier les investissements de défense. C'est aussi une décision courageuse, car elle va à rebours d'une tendance qui s'affirmait depuis 2008 et semblait devenue impossible à enrayer, celle d'un recours toujours plus important à des recettes extrabudgétaires pour contourner la contrainte du déficit. Courageuse, car elle conduit le Président à mobiliser, dès cette année, 2,1 milliards d'euros qui n'étaient pas prévus en loi de finances initiale. De même, ce sont 1,5 milliard d'euros supplémentaires qui devront être trouvés dans le budget de l'État en 2016, et 1,25 milliards d'euros en 2017.

La décision prise par le Président de la République est donc extrêmement significative. Elle conduit à transformer ainsi les recettes exceptionnelles attendues pour les années 2016 à 2019 :

(Mds d'euros courants)	2015	2016	2017	2018	2019	Total
REX prévues avant l'actualisation	2,3	1,75	1,41	0,28	0,15	5,89
REX prévues après l'actualisation	0,23	0,25	0,15	0,15	0,15	0,93

2. Quelques points de vigilance

Sans minimiser l'acquis de la réintégration de l'essentiel des recettes exceptionnelles, certaines ressources envisagées par le présent projet de loi nécessiteront une attention particulière. Elles portent sur des montants moins élevés. Cependant, comme le rappellent régulièrement les chefs militaires, « *le costume est taillé au plus juste* » : il conviendra de s'assurer que toutes les ressources annoncées soient bien au rendez-vous, sous peine de mettre en danger les deux postes de dépense les plus vulnérables aux à-coups budgétaires, car moins rigides : les équipements et l'entraînement des forces.

- *Les recettes exceptionnelles immobilières*

Le premier point de vigilance concerne les recettes exceptionnelles. Certes, ces recettes ne portent plus que sur 930 millions d'euros sur la période 2015-2019, soit en moyenne 185 millions d'euros par an. Cependant, la clause de sauvegarde prévue par le rapport annexé à la programmation initiale, qui ouvrait la possibilité de recourir à d'autres ressources si celles envisagées se trouvaient menacées, n'a pas été reprise. Il conviendra donc de suivre de près le calendrier de perception de ces recettes.

- *Le milliard d'euros issu d'économies sur le coût des facteurs*

Les deux tiers des ressources supplémentaires affectées aux opérations d'armement doivent provenir d'un milliard d'euros d'économies réalisées sur les différents programmes du ministère de la défense « *du fait de l'évolution favorable des indices économiques depuis le vote de la LPM 2014-2019* » (rapport annexé). Il s'agit là d'un montant substantiel pour financer des équipements dont nous avons constaté la pleine utilité, sinon l'urgence. D'après le chef d'état-major des armées, le Général de Villiers, pendant les années 2016 et 2017, les crédits supplémentaires serviront intégralement à financer la remontée en puissance des effectifs, celle-ci ayant vocation à être mise en œuvre rapidement (*cf.* tableau effectifs). Ainsi, au cours des deux prochaines années, les nouvelles mesures prévues pour les équipements reposeront intégralement sur la disponibilité de ces « économies ». Elles ont été chiffrées à environ 250 millions d'euros par an pendant quatre ans à compter de 2016, mais, comme le souligne le chef d'état-major des armées, « *un retournement des indices est toujours possible* ». Une « mission d'évaluation des conditions économiques » au ministère de la défense doit surveiller l'évolution de ces indices ainsi que celle des charges nouvelles du ministère.

Il faudra en effet que ce suivi soit étroitement assuré, car un certain nombre de risques semblent peser sur la réalisation de ce milliard d'économies. D'après les informations transmises au rapporteur par la Délégation générale à l'armement, les économies sur le coût des facteurs sont attendues pour moitié sur les opérations d'armement relevant du programme 146 *Équipement des forces*, et pour moitié sur les autres programmes de la mission « Défense » (programmes 144, 178 et 212). Or, s'agissant du programme 146, la plus grande partie des redéploiements prévus doit se faire « *à partir de l'enveloppe de programmes futurs, lesquels n'ont pas encore de contenu précis et donc pas de devis* ». Ainsi, pour le Délégué, M. Collet-Billon, « *ces économies comportent donc une prise de risque sur les conditions de lancement de ces opérations* ».

- *Les surcoûts liés aux opérations extérieures*

Le projet d'actualisation ne modifie pas le mode de financement des opérations extérieures, ou OPEX. La dotation prévisionnelle annuelle au titre des opérations extérieures continue d'être abondée à hauteur de 450 millions d'euros. Les surcoûts nets en gestion non couverts par cette dotation doivent faire l'objet d'un financement interministériel. À l'évidence, le financement des OPEX constitue un point de vigilance, car le niveau d'engagement extérieur de la France se situe largement au-delà des 450 millions d'euros de la provision. En 2015, ces opérations dépasseront le milliard d'euros. Le surcoût est donc considérable et, même financé par le mécanisme de solidarité interministérielle, non négligeable pour le budget du ministère de la défense. En effet, des surcoûts des autres ministères entrent également dans le cadre de ce mécanisme. Le montant total de surcoûts à mutualiser avait dépassé les trois milliards d'euros l'année dernière, la défense en finançant environ 20 %, à hauteur de son poids dans le budget de

l'État. Les effets sur les opérations d'armement des annulations de crédits de fin d'année qui en résultent inévitablement devront être bien évalués.

III. DES AXES DE RÉFLEXION PRIORITAIRES

Le présent projet de loi contient des mesures d'adaptation financière prenant acte de l'évolution des missions des armées face à un contexte géostratégique mouvant. Ces mesures, et les raisons qui les sous-tendent, soulèvent des questionnements plus profonds sur la politique de défense de la France. Le rapporteur juge utile d'approfondir le débat sur trois sujets en particulier : la signification et les implications de la pérennisation de l'opération *Sentinelle* (A) ; l'impact des ventes d'armement, qui lèvent un des risques qui pesaient sur l'exécution de la programmation mais ont un impact stratégique à évaluer (B) ; et enfin, l'hypothèse d'un « réveil stratégique européen » face à la dégradation de la situation internationale et au retour de la conflictualité sur la frontière de l'Europe (C).

A. L'OPÉRATION SENTINELLE, UN TOURNANT DOCTRINAL ?

À l'issue du Conseil de défense du 29 avril dernier, le Président de la République a annoncé vouloir pérenniser l'opération *Sentinelle*, qui repose sur le déploiement permanent de 7000 militaires, en renfort des forces de police et de gendarmerie, pour assurer la protection du territoire national. Cette décision, initialement prise au lendemain des attentats de Paris, dans un contexte d'urgence, puis pérennisée, n'est pas neutre du point de vue de la politique de défense de la France. Le chiffre de 7000 est considérable : il égale presque le total des forces engagées en opération extérieure à l'heure actuelle. Ainsi, la pérennisation de l'opération *Sentinelle* a des conséquences profondes qu'il nous faut mesurer.

1. Le déploiement de l'armée sur le territoire national, pour quoi faire ?

Comme le souligne M. Camille Grand, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique, la France est **l'une des seules démocraties occidentales** à avoir fait le choix du déploiement des forces armées sur le territoire national. Il y a bien un précédent historique : le déploiement de l'armée britannique en Irlande du Nord à partir de 1969, dans le contexte des troubles profonds qui ont secoué la région jusqu'à la signature de l'accord du Vendredi Saint, en 1998. Il s'agissait néanmoins de circonstances très différentes, et les forces armées avaient plutôt un rôle d'interposition entre les différents groupes. Cependant, elles constituaient des cibles privilégiées pour les groupes terroristes. D'autres pays ont déployé leur armée sur le sol national, comme la Belgique, mais il s'agissait d'une mesure provisoire, en réaction à l'attentat contre le Musée juif de Bruxelles, en mai 2014.

Au lendemain des attentats de Paris, l'opération *Sentinelle* était une réponse forte et adaptée que nul n'a contestée. Elle a contribué à rassurer les Français et a eu un effet dissuasif certain. Les chiffres publiés par l'Observatoire national de la délinquance et de la réponse pénale en fournissent une illustration : entre janvier 2014 et janvier 2015, l'observatoire a constaté une baisse de 10 %

des atteintes aux biens et une chute de 40 % des faits de vol sur le réseau ferré d'Île-de-France. Pour l'observatoire, ces statistiques tendent à montrer « *que l'effet du plan Vigipirate aurait été présent et sans doute très fort en janvier 2015 mais, qu'avec le temps, il se serait réduit progressivement.* » En effet, au cours des mois de février et mars, les écarts constatés se sont progressivement résorbés.

La transformation de l'opération *Sentinelle* en mission permanente relève d'une logique différente et soulève de nombreuses questions. Quelle sera la mission des militaires déployés dans ce cadre ? Pourquoi mobiliser des soldats, entraînés pour des missions de combat ? Comment leur donner une formation qui soit à la fois compatible avec des engagements extérieurs dans des contextes très coercitifs, et un engagement intérieur où ils devront faire preuve d'une très grande retenue ? Quelles doivent être les règles d'engagement des militaires déployés dans cette opération ?

Si cette mission a réellement vocation à devenir permanente, elle constitue un **changement de doctrine profond** pour notre politique de défense. Ce changement doit être pensé en amont. Nous ne pouvons pas simplement nous contenter de pérenniser ce qui est déjà. Et **le Parlement doit impérativement participer à cette réflexion**. Le Président de la République a demandé au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) un rapport sur l'emploi des forces armées sur le territoire : les parlementaires doivent y être associés. Par ailleurs, il est nécessaire de préciser le cadre juridique de l'opération *Sentinelle*. Étant donné l'ampleur du dispositif, **il paraît légitime que le Parlement soit appelé à se prononcer sur cette opération**, au même titre que sur les opérations extérieures. Cela impliquerait que les objectifs et le mandat donné aux forces armées soient clairement définis. Les modalités du contrôle parlementaire devraient être adaptées à la spécificité de cet engagement intérieur, et notamment tenir compte de sa vocation à durer. Il faudrait ainsi prévoir des modalités de révision de l'autorisation initialement donnée.

2. Quelles conséquences sur les autres missions des armées ?

La pérennisation de *Sentinelle* suscite aussi des interrogations s'agissant de l'équilibre qui sera trouvé entre les différentes missions des armées. La marine et l'armée de l'air sont particulièrement attentives à cette question, car l'opération *Sentinelle* est une opération de l'armée de terre ; les moyens dégagés dans ce cadre ne les concernent pas. Or, le déploiement permanent de 7000 hommes est une mission lourde, dont le coût va au-delà des effectifs supplémentaires financés par l'actualisation. Elle implique des coûts de fonctionnement, d'équipement, d'hébergement, des primes pour les militaires déployés, sur lesquels nous avons peu de visibilité à ce stade. Par ailleurs, cette opération implique la mise en place d'un « commandement du territoire national » (*cf.* rapport annexé), ce qui aura aussi un coût. Si le ministre de la Défense a annoncé que les crédits supplémentaires prévus par l'actualisation avaient vocation à couvrir non seulement les effectifs préservés, mais aussi les coûts de fonctionnement afférents,

les modalités de financement de l'opération *Sentinelle* dans son ensemble n'ont pas été clairement définies.

En outre, la vocation permanente de l'opération *Sentinelle* suscite des questionnements quant à l'impact à moyen terme de cette nouvelle mission sur l'équilibre global du système de forces. Jusqu'à ce jour, le recrutement, la formation, les capacités des armées étaient calibrées en fonction de cette mission centrale qu'était l'engagement sur des théâtres extérieurs. Si le centre de gravité des missions des armées venait à se déplacer vers la protection du territoire national, cela aurait nécessairement des conséquences – aujourd'hui difficiles à apprécier – sur la cohérence globale de l'outil militaire, et donc sur les conditions d'exercice des autres missions des armées.

B. L'IMPACT DES EXPORTATIONS D'ARMEMENT

La France va connaître une année 2015 exceptionnelle du point de vue des exportations d'armement : celles-ci pourraient rapporter 15 milliards de dollars, après les 8,2 milliards engrangés en 2014, déjà considérée comme une bonne année. Les contrats exports signés avec l'Égypte, le Qatar et prochainement avec l'Inde font disparaître l'un des risques majeurs qui pesaient sur la loi de programmation. Pour continuer à faire tourner ses chaînes de montage, le constructeur Dassault doit produire au minimum 11 avions *Rafale* par an. Or, l'État ne prévoyait de lui en commander aucun en 2016 et en 2017. Il fallait donc impérativement que Dassault parvienne à trouver des clients exports d'ici la fin de l'année. Les contrats exports signés sont donc incontestablement une bonne nouvelle. Le rapporteur estime pourtant que ces contrats ne peuvent être appréhendés sous un angle purement budgétaire : ils ont des conséquences stratégiques qu'il convient de peser.

1. Un vecteur d'influence non négligeable

La France réalise une grande partie de ses ventes d'armement avec des pays qui ne sont pas des démocraties. Les pays du Golfe en particulier sont des partenaires privilégiés en la matière. Cela tient au fait que les pays qui investissent le plus dans leur défense ne sont pas des démocraties. En outre, seuls certains pays ont les moyens d'acheter du matériel français, qui est un matériel de pointe, souvent hors de portée des petites armées. D'autres pays ont fait le choix d'être beaucoup plus restrictifs dans leurs exportations d'armement : c'est le cas de l'Allemagne ou de la Suède, par exemple.

Cependant, ces ventes d'armement procurent à la France une capacité d'influence qui n'est pas négligeable. Comme le souligne le rapport annexé au projet de loi, « *les exportations d'armement passent de plus en plus par la mise en œuvre de coopérations industrielles et techniques au service de partenariats stratégiques et de relations globales de défense que la France entend développer. En s'engageant dans des relations d'armement avec la France (...), ces pays*

renforcent durablement nos liens tant au niveau militaire qu'au niveau politique, économique et industriel et deviennent ainsi de véritables partenaires ». La vente d'armement dépasse ainsi la portée du matériel vendu, elle instaure une relation durable. De fait, les prestations associées aux contrats conduisent à développer des liens étroits entre les armées des deux pays. Le chef d'état-major de la marine, l'Amiral Rogel, le souligne, les militaires formés par des Français sur des matériels français apprennent à penser en français, et ils sont francophiles. Les relations d'armement sont aussi un levier d'influence diplomatique, en ce qu'elles nous procurent une bonne connaissance des pays concernés et de leurs armées.

La France pourrait gagner à exploiter encore davantage ce levier d'influence en développant des relations d'armement avec des pays pour lesquels les matériels français restent encore inabordables. Selon le chercheur Bruno Tertrais, les industriels français pourraient avoir intérêt à développer un marché de seconde main, par exemple pour l'Amérique latine.

2. Des conséquences stratégiques à bien évaluer

Si les ventes d'armement sont un vecteur d'influence précieux, il convient de bien en apprécier en amont les potentielles implications stratégiques. De ce point de vue, les récents contrats signés par la France suscitent des interrogations sur lesquelles le rapporteur souhaite s'arrêter.

La France a vendu une frégate multi-mission et des *Rafale* à l'Égypte, des *Rafale* au Qatar, elle pourrait bientôt en vendre aux Émirats arabes unis, et elle a conclu un contrat d'armement avec l'Arabie saoudite au bénéfice du Liban. S'agissant de l'Égypte, ces ventes d'armes ne sont pas sans précédent, puisque l'Égypte détenait les *Mirage 2000*. Elle avait par la suite été conduite à se tourner davantage par les États-Unis qui étaient devenus son principal financeur. Le pays a souhaité marquer son indépendance à l'égard des États-Unis en s'adressant à la France. Par ailleurs, à la différence de la France, les Américains imposent sur leurs avions des restrictions d'emploi considérables : cela explique aussi leur décision. Quant au Qatar, le pays détenait lui-aussi les *Mirage 2000*, on peut donc considérer la vente des *Rafale* comme un simple renouvellement de matériel.

Cependant, la conjonction des contrats avec l'Égypte, l'Arabie saoudite et le Qatar n'est pas neutre d'un point de vue stratégique. De fait, ces ventes d'armement **nous conduisent à choisir un camp** dans une région où il n'est pas certain que ce soit dans notre intérêt. C'est d'ailleurs contraire aux principes fondamentaux de la diplomatie française dans cette région depuis plusieurs décennies. Le rapporteur pense qu'il faut que nous nous posions sérieusement la question des moyens que nous pouvons mettre en œuvre pour **rééquilibrer notre relation avec l'Iran**.

Par ailleurs, la France est en passe de conclure un contrat avec l'Inde pour la vente de 36 *Rafale*. Ce contrat est plus modeste que celui initialement envisagé, qui portait sur 126 *Rafale*, dont la plupart devaient être produits en Inde. Mais il

n'aurait pas vocation à s'y substituer. Ces contrats peuvent être l'occasion de créer un solide partenariat à long terme avec l'Inde, qui présenterait un réel intérêt stratégique pour la France. De son côté, l'Inde cherche à développer son industrie de défense, et la France serait sans doute pour cela un partenaire plus coopératif que d'autres. Cependant, d'après M. Bruno Tertrais, maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique, les négociations du contrat *Rafale* avec l'Inde ont complètement stérilisé les relations de la France avec le Pakistan. À l'inverse, le Royaume-Uni et les États-Unis ont une relation forte avec ce pays, à la mesure de son importance stratégique. Dans ce cas encore, la France doit donc veiller à ce que les relations d'armement ne la conduisent pas à prendre parti ou adopter un positionnement stratégique qui pourrait s'avérer dommageable. Cela implique d'avoir **une véritable politique d'exportations d'armement** reposant sur un corpus idéologique et diplomatique cohérent et pas seulement sur l'opportunité.

C. QUEL PARTI TIRER D'UN ÉVENTUEL RÉVEIL STRATÉGIQUE EUROPÉEN ?

1. Les prémisses d'un « réveil stratégique » européen ?

La dégradation du contexte international a entraîné une relative prise de conscience de la prégnance de certains enjeux de sécurité en Europe. Trois événements en particulier y ont contribué. Premièrement, et c'est sans doute le paramètre le plus structurant, **l'annexion de la Crimée** par la Russie et la crise russo-ukrainienne qui s'en est suivie, amplifiées par la rhétorique et les provocations diverses de la Russie, ont provoqué un « *changement psychologique radical* » - pour reprendre la formulation du chercheur Bruno Tertrais – en Europe de l'est. Ces pays sont aujourd'hui extrêmement préoccupés par le comportement de la Russie, qu'ils considèrent comme potentiellement attentatoire à leur sécurité nationale, voire à leur intégrité territoriale, s'agissant notamment des États baltes. Pour le Général Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air, nous mesurons mal leur niveau de préoccupation, et pourtant elle est compréhensible. La Russie entreprend de nombreuses manœuvres militaires parfois massives sur les frontières, envoie des bombardiers jusqu'en Manche – certes hors de nos eaux territoriales mais dans nos zones de régulation du trafic aérien, et elle va jusqu'à pénétrer dans les eaux territoriales des pays scandinaves : pour le Général, ce jeu nous renvoie à certaines heures de la guerre froide. Il y a donc indéniablement un réveil stratégique de l'Europe de l'est et du nord, mais ce réveil tend à être entièrement focalisé sur la menace russe.

Deux autres crises contribuent à ce réveil stratégique. D'une part, la forte attractivité du théâtre irako-syrien pour **les combattants étrangers**, qui affluent par milliers de toutes parts du monde, et notamment de l'Europe, qui s'avère particulièrement touchée. La France, la Belgique, le Royaume-Uni comptent parmi les pays européens qui « produisent » le plus de combattants étrangers. Ce phénomène a accéléré la prise de conscience que la sécurité des pays européens ne

pouvait être considérée comme indépendante des foyers de crise qui se multipliaient à la périphérie du continent, que sécurité nationale et stabilité internationale étaient intimement liées.

Enfin, **la crise libyenne** entraîne une prise de conscience européenne tardive, par la forte pression migratoire qu'elle entraîne, d'abord pour les pays de l'Europe du sud, en particulier l'Italie et la Grèce, mais également, dans un deuxième temps, pour l'ensemble des pays de l'espace Schengen. En effet, l'absence d'autorité étatique a fait de la Libye une véritable plate-forme pour les trafics d'êtres humains en provenance d'Afrique noire et de Syrie.

Au total, ces événements donnent une acuité nouvelle aux questions de sécurité en Europe, qui commence à trouver des traductions concrètes dans certains pays européens. D'après les chiffres fournis par le Gouvernement, onze États de l'Union européenne ont **augmenté leur effort de défense** en 2014 (Autriche, Belgique, Danemark, Estonie, Lettonie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Suède). Les principales hausses concernent des États frontaliers de l'Ukraine et de la Russie (+15 % en Roumanie ; +7 % en Estonie ; +14 % en Pologne) et des pays scandinaves (+2 % au Danemark ; +7 % en Suède), ainsi que les Pays-Bas (+3%). Par ailleurs, on observe une évolution progressive du positionnement de l'**Allemagne** sur les questions de sécurité internationale, sous l'impulsion des ministres de la défense Ursula Von der Leyen et des affaires étrangères Franz-Walter Steinmeier. Ceux-ci ont exprimé la conviction que l'Allemagne devait prendre une part plus grande dans la résolution des conflits mondiaux, y compris dans leur dimension militaire. Son effort de défense devrait augmenter substantiellement dès 2016, avec 1,2 milliards d'euros supplémentaires, pensions comprises, et l'objectif d'accroître de 6,2 % le budget de la défense en cinq ans.

2. Quelles perspectives en termes de coopération ?

- *PSDC : un élan faible mais à exploiter*

En dépit des prises de conscience évoquées ci-dessus, la dégradation de la situation internationale n'a pas réellement entraîné de sursaut européen en tant que tel. En réalité, chaque pays a réagi en fonction de ce qu'il estimait être ses propres intérêts de sécurité, mais il n'existe pas de vision européenne des intérêts de sécurité de l'Union. Les efforts entrepris par la Haute Représentante, Federica Mogherini, pour refondre la **stratégie de sécurité de l'Union européenne** sont utiles, car ils fournissent une occasion de rapprocher les conceptions des pays européens et d'affirmer l'indivisibilité de la sécurité européenne.

Cependant, nous ne disposons pas, à l'heure actuelle, de signe positif permettant d'espérer un véritable « décollage » de l'Europe de la défense. M. Camille Grand, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique, estime que **deux moteurs élémentaires font actuellement défaut** : le leadership fort d'un grand pays de l'Union à même de porter ce projet et un véritable

investissement institutionnel. Pour lui, la France a longtemps joué ce rôle de leadership mais s'en est lassé. Quant au Royaume-Uni, la conjoncture semble particulièrement défavorable à tout appui au développement de l'Europe de la défense, avec la perspective d'un référendum sur la sortie de l'Union en 2017. L'Allemagne pourrait toutefois en faire un axe important de la revitalisation de sa politique de défense, qu'elle ne conçoit pas en dehors des cadres institutionnels. Quant à l'aptitude des institutions de l'Union européenne à porter un vrai projet européen de défense, la Haute Représentante Federica Mogherini montre indéniablement plus d'ouverture à cette question que Catherine Ashton, mais il lui reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour obtenir le soutien de la Commission européenne dans cette démarche.

Dans ce contexte, on peut penser que le Conseil européen de défense qui se tiendra les 25 et 26 juin prochains ne consacrera pas de grande avancée de l'Europe de la défense. Il serait pourtant possible de tirer parti de la prégnance des questions de sécurité pour redonner une impulsion politique au projet européen. Le directeur-adjoint de l'institution des relations internationales et stratégiques, M. Jean-Pierre Maulny, suggère de **lancer une initiative** qui prendrait la forme d'un engagement des États européens à affecter des crédits supplémentaires à des nouveaux projets communs en matière de R&D et de capacités. Ces crédits seraient exemptés des règles sur les déficits publics. Le rapporteur estime que cette idée pourrait fonctionner et contribuerait à redonner de la visibilité à l'Union européenne sur les questions de sécurité.

- *L'essor du « minilatéralisme »*

À court terme, la coopération européenne devrait continuer à se développer de manière pragmatique sur le mode de ce que Camille Grand appelle le « **minilatéralisme** », c'est-à-dire par petits groupes d'États partageant la même culture ou les mêmes préoccupations. Force est de reconnaître que ce type de coopérations, peu structurées et partant d'une analyse des besoins partagés selon une approche « du bas vers le haut » (*bottom-up*), fonctionne plutôt bien. Dans le domaine aérien, le « groupe aérien européen » (GAE) s'avère être un cadre de coopération très porteur. Il rassemble la France, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, l'Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas. Il a mis en place avec succès un commandement intégré pour mutualiser le transport stratégique (*Combined joined expeditionary force*, CJEF) qui permet à la France d'économiser 25 % du temps de vol des avions de transport. À partir de cet été, le GAE mutualisera également les missions de récupération du personnel (*personal recovery mission*) sous la commande d'un petit état-major conjoint installé en Italie, sur lequel l'OTAN a déjà annoncé vouloir s'appuyer.

Outre ses partenaires traditionnels (Royaume-Uni, Allemagne pour les aspects capacitaires) avec qui la France a des partenariats de défense très développés, notre pays a des perspectives de coopération intéressantes avec d'autres pays. La Pologne en fait incontestablement partie. Ce pays a fortement accru son effort de défense, qui devrait dépasser les 2 % du PIB en 2016. Elle a

marqué son désir de s'arrimer à l'Europe en faisant le choix d'acheter ses hélicoptères à *Airbus helicopters*, contre l'offre américaine. Le partenariat avec la Pologne offre ainsi des perspectives potentiellement prometteuses, pourvu que nous prenions effectivement en compte son besoin de réassurance face à la Russie.

CONCLUSION

Le projet d'actualisation de la loi de programmation militaire pour les années 2014 à 2019 maintient l'ambition et le souci de cohérence qui avaient guidé l'élaboration de la programmation initiale. Dans un contexte où l'instabilité internationale ne fait que croître et où les risques et menaces identifiés en 2013 tendent à se matérialiser, le projet d'actualisation prend en compte la multiplication des missions des armées. Il sécurise les ressources existantes et mobilise de nouvelles ressources afin de donner aux armées les moyens de remplir ces missions dans de bonnes conditions. Le rapporteur ne peut qu'appuyer cette démarche.

L'actualisation appelle pourtant des questionnements plus profonds sur la politique de défense de la France. L'opération *Sentinelle*, lancée au mois de janvier dans un contexte d'urgence, est appelée à devenir durable, voire permanente. Le rapporteur estime que cette évolution n'est pas anodine et ne peut être appréhendée simplement sous l'angle budgétaire. Il invite le Gouvernement à associer le Parlement à une vraie réflexion sur la vocation, le cadre et les modalités de cette nouvelle mission. Les exportations d'armement ne peuvent pas non plus faire l'objet d'un traitement purement budgétaire, en ce qu'elles engagent stratégiquement notre pays. La réflexion sur la politique de défense doit donc être élargie à une réflexion sur sa politique de ventes d'armement.

Au bénéfice de ces observations, le rapporteur recommande que la commission émette un avis favorable à l'adoption du projet de loi actualisant la programmation militaire pour les années 2014 et 2019.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du mardi 26 mai 2015, la commission examine, sur le rapport de M. Gwenegan Bui, le projet de loi d'actualisation de la loi de programmation militaire (n° 2779).

M. Gwenegan Bui, rapporteur pour avis. Je tiens à signaler les difficultés qui ont entouré ce travail. Non seulement, le texte nous est parvenu tardivement, ce qui a empêché certaines auditions, mais des personnes invitées à travailler avec la Commission des affaires étrangères n'ont pas fait montre d'une grande volonté pour se livrer à cet exercice. Je tenais à ce que cela soit dit, car nous serons de plus en plus conduits à connaître des questions militaires, tant il est vrai qu'en ce domaine, défense et relations internationales fonctionnent comme le bouclier et le glaive. Aussi, serait-il bon que les consciences puissent évoluer afin que nous travaillions en bonne intelligence.

Le projet de loi actualisant la loi de programmation militaire (LPM) repose sur des ruptures stratégiques qui se situent au cœur des débats parlementaires. En moins d'un an et demi, l'ensemble du schéma géostratégique a éclaté : janvier 2013, opération Serval ; printemps 2014, crise russo-ukrainienne ; été 2014, émergence de Daesh, opération Barkhane, épidémie de fièvre Ebola ; novembre 2014, cyber-attaque de Sony par la Corée du Nord ; janvier 2015, attentats de Paris. La situation n'étant pas tenable dans la durée, il était nécessaire, pour que les armées puissent accomplir les missions confiées par l'exécutif, de faire évoluer la LPM. Le Président de la République a donc fait des choix de nature à lever un certain nombre de doutes qui pesaient notamment sur les ressources exceptionnelles (REX), les ventes de Rafale ou la maîtrise des opérations extérieures (OPEX).

La décision importante de cette LPM actualisée, c'est l'augmentation des ressources de la défense de 3,8 milliards d'euros. Ainsi que l'ont dit le ministre de la défense et la présidente de la Commission, c'est l'une des premières lois de programmation qui ira à son terme. Mieux encore, elle marquera la reprise de la progression des crédits militaires. C'est loin d'être neutre, car cela signifie le recrutement d'équivalents temps plein (ETP) et le financement de l'achat ou de l'entretien des équipements.

S'agissant des effectifs, sur une déflation annoncée de plus de 30 000, 18 000 postes seront préservés, principalement au bénéfice de l'armée de terre avec 11 000 postes. Il faudra être très vigilant à ce que la mission Sentinelle ne conduise pas à déshabiller l'armée de l'air et la marine. Ces armées, très engagées sur les théâtres d'opérations extérieures, font appel à des spécialités nombreuses et difficiles à préserver, dont les effectifs sont en tension. En particulier, les ingénieurs atomiciens de la marine sont très convoités par le secteur privé. Les

arbitrages doivent être d'autant plus équitables que la formation des équipages étrangers mobilise 200 personnels de l'armée de l'air pour les Rafale et une moitié d'équipage pour la frégate multimission (FREMM) vendue à l'Égypte. Ce sont autant d'hommes et de femmes qui ne sont pas disponibles pour les missions fixées par l'exécutif.

Les équipements se verront affecter 2 milliards d'euros supplémentaires, dont 1 milliard provenant d'économies sur les programmes du ministère de la défense liées à l'évolution favorable du coût des indices du pétrole, de l'inflation et de l'euro. À ce stade, nous n'avons que très peu de visibilité sur ce milliard. Nous savons qu'il s'agit d'économies à réaliser au cours des prochaines années : ce ne sont donc pas des crédits disponibles, d'où une part d'incertitude. Or ces économies seront en fait tout ce dont disposeront les armées en 2016 et en 2017 pour financer les équipements prévus par l'actualisation. Il faut donc que nous suivions de près cette question, parce que ces équipements ne sont pas du bonus, ils répondent à des besoins réels, parfois critiques, sur les théâtres d'opérations extérieures.

Je profite de l'occasion qui m'est offerte pour insister sur trois points relatifs à la situation de la politique de défense de la France, dans un contexte international qui ne cesse de se tendre.

L'opération Sentinelle constitue un premier sujet d'inquiétude, avec la présence de 7 000 soldats sur le territoire national, soit à peu près autant que les forces engagées en opérations extérieures. Cela est loin d'être indifférent puisque le Parlement n'a pas à connaître des opérations intérieures. Le ministre de la défense a accepté que celui-ci puisse avoir une discussion avec l'état-major pour être éclairé sur la mission de ces soldats. Pourquoi les mobiliser dans ce cadre alors qu'ils sont entraînés pour des missions de combat ? Comment leur donner une formation compatible à la fois avec des situations d'extrême tension et avec la surveillance d'écoles, qui n'impliquent pas les mêmes réflexes ? Les règles d'engagement doivent aussi être précisées, notamment en ce qui concerne l'autorisation de tirer. Lorsque cette opération a été lancée par le Président de la République, la situation d'urgence la rendait légitime, mais si elle devait durer, il conviendrait qu'elle s'exerce dans un cadre juridique stable permettant un contrôle par le Parlement, à l'instar du vote de confirmation que celui-ci donne pour les OPEX. Nous devons conduire une réflexion sur ce point.

Le deuxième sujet de préoccupation a trait aux exportations d'armement. C'est une bonne nouvelle pour Dassault, qui va pouvoir faire tourner les chaînes de montage et les bureaux d'études et faire travailler ses prestataires ; c'est une bonne nouvelle pour nous, parce que nous n'aurons pas à financer les appareils prévus par la LPM. Cependant, lorsque l'on vend un Rafale ou une FREMM, on ne vend pas seulement un équipement industriel ; on vend aussi une alliance et une influence. D'où la nécessité de s'interroger sur les conséquences stratégiques de ces ventes d'armement. Quels sont nos clients ? L'Égypte, à qui nous avons vendu une frégate multimissions et des Rafale ; le Qatar, à qui nous venons de vendre des

Rafale ; l'Arabie Saoudite, qui vient de signer un contrat de 3 milliards pour équiper l'armée libanaise ; bientôt peut-être, les Émirats arabes unis s'équiperont aussi de Rafale. Il n'est pas neutre que tous ces pays soient situés dans la même zone géographique. Sans que cela soit dit, c'est une véritable relation stratégique qui est en train de s'établir : en vendant des équipements à peu près identiques à tous les pays voisins du Golfe, nous construisons une alliance. Je crains que nous ne soyons en train de choisir un camp dans une région compliquée où il n'est pas certain qu'il soit dans notre intérêt de prendre parti. Cela va, d'ailleurs, à rebours des principes de la diplomatie française dans cette région, et nous allons devoir trouver les moyens de rééquilibrer notre relation avec l'Iran, ainsi que le préconisait un rapport établi au nom de notre commission à ce sujet.

Il en va de même, dans une moindre mesure peut-être, du contrat que nous négocions avec l'Inde. S'il est important de nouer un partenariat stratégique fort avec ce pays, la vente de Rafale, tout en constituant un élément majeur de cette démarche, contribue également, du fait du caractère exclusif des négociations, à reléguer au second plan un autre acteur stratégique important de cette région : le Pakistan. Alors que les États-Unis et le Royaume-Uni ont aujourd'hui une relation forte avec ce pays, ce n'est plus notre cas. Ici aussi, il ne faut pas seulement songer à vendre ses armes, il faut rechercher un équilibre afin de préserver les intérêts supérieurs de la France.

Le troisième sujet de questionnement est l'Europe. Dans le rapport, je pose la question d'un réveil stratégique européen sous l'effet de la dégradation du contexte international et du retour du géant russe, pour conclure, hélas ! et comme d'habitude, que l'on ne l'observe pas encore. En réalité, chaque pays réagit en fonction de son voisinage et de son histoire, au regard de ce qu'il pense être ses propres intérêts dans le domaine de la sécurité. Il n'y a pas vraiment d'analyse commune des intérêts de sécurité de l'Europe. On peut espérer que l'élaboration d'une nouvelle stratégie européenne de sécurité sera l'occasion de rapprocher les conceptions et d'affirmer l'indivisibilité de la sécurité européenne, mais énormément de progrès restent à faire.

Soyons réalistes, les différences de priorités et de cultures stratégiques dans l'Europe à vingt-huit sont vouées à perdurer. Cela ne veut pas dire que nous n'avons pas de carte à jouer. L'application du principe de solidarité entre Européens dans la mise en œuvre de la politique de défense nous ouvre des chantiers très intéressants avec des pays qui augmentent substantiellement leur effort de défense ou ont prévu de le faire. Aujourd'hui, 13 pays européens ont décidé d'augmenter leur budget. Celui de la Pologne devrait ainsi dépasser les 2 % du PIB en 2016. Ce pays a une culture stratégique proche de la nôtre, et il est prêt à s'investir dans les questions de sécurité au sud de l'Europe pourvu que ses préoccupations à l'Est soient prises en compte – à travers notamment la question récurrente du repositionnement de troupes sur son territoire. Les pays de l'Est sont en quête d'une réassurance qui ne peut être sans conséquence sur le géant russe. Il sera donc nécessaire, un jour, de débattre de la pertinence d'un positionnement de forces européennes dans certaines zones de l'Union.

L'Allemagne aussi est en train de se réveiller. Les ministres de la défense et des affaires étrangères ont pris position en faveur d'un investissement plus grand de ce pays dans la résolution des conflits mondiaux, y compris sur le plan militaire. La Chancelière a annoncé que le budget de défense serait en augmentation à partir de 2016. Ce pays ne concevant la mise en œuvre de sa politique de défense que dans un cadre institutionnel, cela pourrait avoir un effet moteur sur l'Europe de la défense.

Cependant, il y a fort à parier que le sujet continuera à progresser au sein de l'Europe sur le mode du « minilatéralisme », c'est-à-dire par petits groupes de pays qui partagent la même culture stratégique et des préoccupations pratiques. Cela n'empêchera pas de faire avancer l'Europe de la défense, mais deux fers au feu – la grande théorie et ce minilatéralisme – valent mieux qu'un.

Pour relancer l'Europe de la défense, le directeur adjoint de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) Jean-Pierre Maulny propose une initiative intéressante, qui consisterait à exempter des règles sur les déficits publics les crédits supplémentaires affectés volontairement par les pays européens à des nouveaux projets communs en matière de R&D et de capacités. Cette idée pourrait fonctionner dans un contexte où les Européens sont plus réceptifs aux questions de sécurité. De l'intérêt de tout le monde, elle permettrait de relancer des projets innovants et coopératifs dans les domaines de l'industrie et de l'armement, et de ne pas s'en tenir au projet de l'A400M. Chacun perçoit l'intérêt pour la France de pouvoir extraire des dépenses de R&D de son déficit.

L'actualisation était nécessaire. La décision du Président de la République permet à notre armée de répondre aux défis qui sont devant elle, et à la France de conserver son rang de grande nation membre du Conseil de sécurité ainsi que de préserver ses ambitions et ses intérêts. Ce grand acquis ne doit pas nous empêcher de débattre sur le fond de notre politique de défense et de ses conséquences.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Vous avez fort bien expliqué les ruptures stratégiques qui justifient la loi de programmation. Comme vous, je suis persuadée qu'il est indispensable que notre commission se penche sur ces questions de défense. Le contexte rend la politique étrangère indissociable des considérations militaires et il nous faut intensifier notre réflexion, d'autant que nous devons faire face à un effort d'équipement soutenu en dépit des contraintes budgétaires.

Il faut, en effet, prolonger notre réflexion sur le type de forces à déployer pour prévenir les attentats terroristes sur le territoire national. La question du contrôle parlementaire s'inscrit en première ligne de ce débat.

Les ventes d'armes à un État ne doivent pas être interprétées comme un ralliement pur et simple à ses objectifs de politique extérieure ni comme une manifestation d'hostilité à l'égard des pays avec lesquels il aurait des différends

voire des conflits. À chaque vente d'armes, le sujet est soulevé, et cela doit être clairement dit.

Comme vous, je pense inutile de théoriser l'Europe de la défense tant que la politique étrangère européenne n'est pas unifiée – et ce n'est pas pour demain. En revanche, on peut accomplir des progrès très concrets, comme l'illustre le projet d'eurodrone évoqué par le ministre, même si l'échéance se situe à l'horizon de 2024 ou 2030. Également, beaucoup de nos partenaires, en premier lieu l'Allemagne, réactualisent leur doctrine, ce que nous avons constaté l'année dernière à la conférence de sécurité de Munich. Nous devons intensifier nos concertations avec ce pays qui contribue significativement à la mission de formation de l'Union européenne au Mali (EUTM Mali), et l'encourager à persévérer.

Pour concrétiser les projets, je ne parlerais pas de « minilatéralisme » mais de coopérations renforcées, voire structurées, qui existent dans le traité européen. S'il est un domaine dans lequel les coopérations à quelques pays sont encouragées, c'est justement celui de la défense bien plus que celui de la politique étrangère. Sans avoir à s'inscrire dans le cadre juridique contraignant des articles relatifs à la coopération structurée, ces coopérations peuvent trouver une légitimité sur une autre base juridique. L'important, c'est d'être d'accord sur le fond. Ainsi, le ministre a abordé la question sous l'angle du développement de l'industrie de défense, qui est important à la fois pour nos intérêts et notre capacité, et pour la mutualisation de certains équipements, tels les drones. Cette dernière permet d'éviter les erreurs du passé, comme l'aberration qu'a pu constituer l'existence de plusieurs avions de combats européens. Vous avez insisté sur ces aspects à juste titre.

J'espère que l'actualisation du document de Javier Solana permettra de disposer d'une analyse claire des besoins de prévention commune contre les menaces. Mais cela ne doit surtout pas être un prétexte pour nous empêcher d'avancer sur les sujets concrets que sont la mutualisation des capacités – avec les groupes tactiques, ou battle groups, européens – et la promotion d'une vraie industrie européenne de défense à travers des programmes de recherche d'aux susceptibles d'être aidés par le budget de l'Europe.

M. Guy-Michel Chauveau. Je salue le travail du rapporteur dont je partage le point de vue quant à l'existence d'un faisceau d'indicateurs d'un réveil de l'Europe. Même si cela ne permet pas forcément d'avancer très vite, cela a son importance dans le cadre d'une politique des petits pas. Je pense que le travail diplomatique qui est conduit en amont dans les situations de crise peut être élargi au renseignement qui, aujourd'hui, reste souvent l'affaire de discussions bilatérales. C'est un débat que les parlements devraient s'approprier à l'occasion de la révision de la stratégie européenne que la Haute représentante engagera dès l'automne et qui devrait s'achever au premier trimestre 2016.

Enfin, et comme la présidente l'a rappelé, nous sommes probablement en face de la première loi de programmation militaire qui sera respectée.

M. Bernard Lesterlin. Je m'associe à l'hommage rendu au travail de notre rapporteur. Au-delà de l'aspect stratégique, il ne faut jamais perdre de vue que, pour la France, la dimension industrielle de la défense est fondamentale. Tous les efforts de rationalisation faits en Europe, dans le domaine du transport par exemple, constituent des éléments positifs pour notre industrie et notre emploi.

Mme la présidente Élisabeth Guigou. Sur ce sujet, le ministre de la défense m'a demandé de participer à un groupe de travail de haut niveau conjointement organisé par la Commission européenne, la Haute représentante et la commissaire chargée des questions industrielles. Ce groupe de travail est chargé de promouvoir une action préparatoire, c'est-à-dire la possibilité, pour le budget européen, de financer des efforts de recherche conduits par les industries de défense, ce qui est encore impossible aujourd'hui. Si nous parvenons à faire admettre cette démarche par l'échelon politique, un pas très important sera fait, car les industriels sont intéressés.

M. le rapporteur pour avis. Nous devons créer rapidement les conditions d'un dialogue avec l'exécutif et l'état-major au sujet de la mission Sentinelle. À cet égard, il me semble que Mme la présidente de la Commission devrait saisir la conférence des présidents de notre assemblée, car, depuis trois ans que je suis député, j'ai pu observer que bien des engagements pris par des ministres devant nous ne sont pas suivis d'effet. Si nous n'organisons pas nous-mêmes le contrôle, nous risquons de ne plus avoir à discuter que des aspects budgétaires et pas des conditions d'engagement. N'oublions pas qu'un épisode de l'histoire de la République, au cours duquel l'armée de terre a été déployée sur le territoire national, ne s'est pas bien terminé. L'armée anglaise a occupé l'Ulster pendant vingt ans ; il n'est pas certain que cela ait été une réussite, et en tous cas les circonstances étaient très différentes. Mieux vaut donc nous assurer de pouvoir discuter le cadre de l'intervention des forces afin, qu'en toute conscience, le Parlement puisse se prononcer.

En ce qui concerne nos ventes d'armes au Moyen-Orient, nous donnons, au regard des pays concernés, l'impression de rejoindre la coalition sunnite. Par le dialogue et une expression publique équilibrée, nous devons convaincre l'ensemble des acteurs de la région que ces ventes ne traduisent pas une volonté de choisir un camp dans une situation éminemment complexe.

L'Union européenne se trouve à un moment charnière. Elle a beaucoup progressé dans les années 80 sous l'impulsion d'hommes qui avaient une vision, mais aussi parce que la menace soviétique était présente. Avec sa disparition, la nécessité et la volonté de faire plus dans le domaine de la défense se sont amenuisées. Aujourd'hui, le réveil de la Russie redonne corps à cette nécessité. La politique des petits pas doit être poursuivie, notamment dans le cadre des coopérations renforcées telles que les textes les permettent. Pour avoir participé à

diverses auditions et discussions avec des chefs militaires et des think tanks, je constate une prédilection générale pour un vocabulaire minimaliste, prudence peut-être héritée des grandes annonces faites par le passé sur l'Europe de la défense et restées lettres mortes. Nous devrions cependant pouvoir progresser de façon très concrète dans les années à venir.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi.

ANNEXE :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

Mardi 12 mai 2015

M. Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint à l'IRIS

M. Bernard Tertrais, maître de recherche, Fondation pour la recherche stratégique

Mardi 19 mai 2015

Amiral Rogel, chef d'état-major de la Marine

M. Camille Grand, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS)

Mercredi 20 mai 2015

Général Mercier, chef d'état-major de l'armée de l'air, accompagné de
Lieutenant-colonel Pierre Gaudillière, assistant militaire