

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

- Audition, ouverte à la presse, de M. Gilles Andréani, président de la 4ème chambre de la Cour des comptes.. 2
- Annexe : support écrit de l'intervention du président Gilles Andréani devant la commission..... 3

Mercredi
11 janvier 2023
Séance de 15 h 00

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

**Présidence
de M. Jean-Louis
Bourlanges,
*Président***



La séance est ouverte à 15 h 15

Présidence de M. Jean-Louis Bourlanges, président

La commission procède à l'audition, ouverte à la presse, de M. Gilles Andréani, président de la 4^{ème} chambre de la Cour des comptes.

Les propos tenus au cours de cette réunion ne donnent pas lieu à une retranscription écrite mais à un enregistrement sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale, consultable à travers le lien ci-dessous :

<https://assnat.fr/a2eRIE>

La séance est levée à 17 h 05

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Chantal Bouloux, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Jérôme Buisson, Mme Eléonore Caroit, Mme Mireille Clapot, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Joris Hébrard, M. Michel Herbillon, M. Tematai Le Gayic, M. Jean-François Portarrieu, Mme Laetitia Saint-Paul, M. Vincent Seitlinger, Mme Liliana Tanguy, M. Lionel Vuibert, Mme Estelle Youssouffa, M. Frédéric Zgainski

Excusés. - M. Louis Boyard, M. Moetai Brotherson, M. Olivier Faure, M. Meyer Habib, M. Hubert Julien-Lafferrière, Mme Amélia Lakrafi, Mme Marine Le Pen, Mme Élise Leboucher, M. Jean-Paul Lecoq, M. Vincent Ledoux, M. Laurent Marcangeli, M. Nicolas Metzdorf, M. Bertrand Pancher, Mme Mathilde Panot, M. Aurélien Taché, Mme Laurence Vichnievsky, M. Christopher Weissberg, M. Éric Woerth

Annexe :
Support écrit de l'intervention du président Gilles Andréani
devant la commission

1. Les constats de la Cour sur l'exécution de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2022 : le rapport public de mai 2022

Après les réductions d'effectifs et de capacités des trois décennies précédentes, la LPM 2019-2025 est une loi de remontée en puissance des forces armées françaises. Elle ne vise pas à compenser ces réductions sur le plan quantitatif et ne prévoit que 6 000 emplois supplémentaires dont 2 000 ont été réalisés à ce jour, alors que 60 000 ont été supprimés lors de la décennie précédente ; entre 2003 et 2020, le nombre de chars Leclerc est passé de 406 à 222, celui des avions de combat de 393 à 261 (y compris ceux de l'aéronautique navale) et celui des frégates de premier rang de 17 à 15.

Cela s'est aussi traduit par une diminution des ambitions. La LPM 2003-2008 envisageait une intervention de la France dans une opération classique majeure à hauteur de 50 000 soldats et d'une centaine d'avions de combat. Dix ans plus tard, la LPM 2014-2019 a réduit ces niveaux à 15 000 soldats et 45 avions de combat.

La loi ne vise pas à inverser ce mouvement sur le plan du nombre mais à rendre aux armées cohérence et efficacité opérationnelle. Cela exige un effort dans la durée : la LPM a été conçue comme une première étape, qui devait être prolongée par un nouveau cycle correspondant à une nouvelle LPM, 2025-2030, devant conduire à un modèle d'armée complet et équilibré, « l'ambition 2030 » inscrite dans son préambule.

La Cour des comptes examinée dans un rapport public thématique intitulé « le bilan de la LPM 2019-2025 et les capacités des armées » les trois premières années d'exécution de la loi (2019-22). Elle a constaté que l'exécution budgétaire de ces premières années avait été conforme à la programmation, les crédits passant de 35,9 Md€ – milliards d'euros – (en 2019 à 40,9 Md€ en 2022, conformément à la loi, ce qui constitue un progrès notable par rapport aux périodes précédentes et témoigne d'une amélioration notable dans la qualité et la sincérité de la programmation. Elle a su éviter les travers autrefois dénoncés par la Cour, en budgétisant mieux les opérations extérieures, en renonçant aux financements issus de recettes exceptionnelles aléatoires, voire inexistantes et en évitant les coûteuses renégociations de programmes d'armement. Sa faiblesse réside dans le fait que l'essentiel de l'effort budgétaire est attendu en fin de période, avec des annuités 2024 et 2025 non fixées par la loi faute d'actualisation à mi-parcours, et que la programmation interne au ministère des armées situait à hauteur de 50 Md€. Le niveau des restes à payer, en forte hausse, en constitue une seconde (83 Md€ fin 2021 ; près de 100 Md€ fin 2025).

En termes de résultats, la restauration des capacités des armées n'est pas encore achevée : des jalons importants ont été posés, tels que l'augmentation des dépenses d'innovation et l'accroissement sensible de l'investissement dans les matériels majeurs ; mais le niveau d'entraînement et les taux de disponibilité du matériel demeurent inférieurs aux objectifs

fixés. L'aptitude des armées à conduire dans la durée un combat de haute intensité n'a pas encore été restaurée.

Ce n'est pas un signe de défaillance dans l'exécution de la LPM. La remontée en puissance programmée s'inscrit dans le temps long. En outre, depuis le vote de la loi en 2018, les armées ont dû répondre à des menaces accrues, ou développer des capacités qui n'avaient pas été pleinement anticipées. Il en est allé ainsi de la nouvelle stratégie spatiale de défense, définie postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, ou encore du développement des besoins dans le domaine cyber, besoins auxquels le ministère des armées ne pouvait consacrer que des moyens. Cette montée et cette diversification des menaces ont été mises en lumière en 2021 par un document dit d'« Actualisation stratégique ».

Par ailleurs, les armées ont été fortement engagées en opérations extérieures, et dans une moindre mesure sur le territoire national, au titre de la lutte contre le terrorisme et de la continuité du service public dans le contexte de la crise sanitaire, engagements qui ont pesé sur l'entraînement des forces et la disponibilité des matériels. Les forces n'ont pu atteindre ce haut niveau d'engagement qu'au détriment de la « régénération » prévue par la loi de programmation, qui est encore loin d'être achevée.

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

La Cour a cherché à en montrer la portée, en développant trois scénarios. Le premier est celui d'une poursuite de l'effort en volume de la LPM en le prolongeant jusqu'en 2030. Le second est celui d'une réduction homothétique des capacités envisagées, comme cela a pu être pratiqué lors des précédentes programmations. Le troisième scénario consiste à effectuer des choix parmi les capacités des armées, pouvant aller jusqu'à modifier le modèle d'armées, à l'instar de ceux qu'a faits le Royaume-Uni.

La Cour n'a pas favorisé l'un de ces scénarios : le rapport se borne à en illustrer les avantages et les inconvénients, et souligne d'ailleurs que la dégradation de la situation internationale pourrait ne laisser d'autre choix que celui d'une augmentation soutenue des dépenses. Elle estimait néanmoins, même dans cette hypothèse, difficilement soutenable au regard de la situation de finances publiques, des choix seraient à faire.

Or, ces scénarios illustrent la difficulté de ces choix pour les armées. Le rapport formule plusieurs recommandations de méthode destinées à préparer les arbitrages en vue de la future programmation militaire afin de dégager des marges de manœuvre, réflexion pouvant aller jusqu'à une évolution du modèle d'armée. Ces recommandations sont de quatre ordres :

- réduire le périmètre de certaines missions, en particulier de Sentinelle ;
- exploiter les synergies européennes, en particulier dans le domaine de l'armement ;

- approfondir les réformes en matière de développement et d'acquisition des armements ;
- développer la fonction d'anticipation des armées, tout en rendant mieux compte de leurs capacités, grâce à des actualisations plus régulières et réactives de la programmation.

Dans le nouveau contexte international créé par l'agression armée de la Russie contre l'Ukraine le 24 février dernier, ces constats relatifs à l'exécution budgétaire gardent toute leur pertinence. Ils ont d'ailleurs été confortés par les travaux conduits par la Cour des comptes au premier trimestre 2022 sur l'exécution du budget 2021. Ces travaux confirment les risques, soulignés dans le rapport, de financement du reste à payer qui s'élève à.

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

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

2. Les premières conséquences de la guerre d'Ukraine : hausse des efforts de défense et dégradation du contexte économique

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

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

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

L'augmentation de l'effort budgétaire la plus spectaculaire a été annoncée par l'Allemagne le 27 février. Afin de « *disposer à terme d'une Bundeswehr [...] qui nous assure une protection fiable* », le chancelier allemand a annoncé la création d'un « fonds spécial » de 100 milliards d'euros pour rattraper le retard dans les investissements de défense dès 2022, de façon à porter le budget allemand de la défense à 2 % du PIB, niveau qui correspondrait à une augmentation de plus du tiers de celui-ci et mettrait l'Allemagne au troisième rang mondial pour les dépenses militaires. Le Danemark, l'Italie, les Pays-Bas, la Suède, la Roumanie et l'Espagne ont déjà affirmé vouloir atteindre ce niveau.

Au-delà des États, l'Union européenne a pris sa part de la réponse à l'agression russe. Alors que le budget de l'Union prévoyait déjà des enveloppes conséquentes pour le Fonds européen de la défense, la politique spatiale et la Facilité européenne pour la paix, elle a ainsi annoncé débloquer 500 M€ – millions d'euros – en urgence dans ce dernier cadre pour l'aide militaire à l'Ukraine.

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

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

La guerre d'Ukraine risque de peser négativement sur la croissance et donc les rentrées fiscales, tout en suscitant des besoins budgétaires non anticipés, liés notamment à la situation sur les marchés de l'énergie, l'impact des sanctions sur l'activité économique, l'aide militaire à l'Ukraine et l'accueil des réfugiés. L'inflation va par ailleurs renchérir le coût des armements. On peut craindre, de la part de la Russie, une logique d'escalade et une installation du conflit dans la durée qui obligent à un accroissement des dépenses militaires pour y faire face, indépendamment même des réorientations de moyen et long terme à opérer à la lumière des leçons stratégiques tirées du conflit. Cette situation correspond au scénario 1 évoqué dans le rapport, où la situation internationale nous contraindrait à une poursuite, voire un accroissement de l'effort programmé.

Or, notre effort de défense reste tributaire de la situation économique, comme l'a illustré l'annulation en début d'année de 300,3 M€ de crédits de paiement mis en réserve sur la mission « Défense » (dont 202,3 M€ pour le programme 146 « Équipement des forces ») par décret d'avance, visant à financer le plan de résilience économique et sociale décidé du fait des conséquences en France des sanctions décidées à l'encontre de la Russie. Cette annulation a constitué un signe des besoins d'arbitrage dus aux contraintes budgétaires dans

un contexte où, comme la Cour l'a souligné en analysant le plan « France relance », la défense n'est pas la seule priorité de l'action gouvernementale.

Ensuite, les marges de manœuvre budgétaires que la Cour recommande de rechercher dans le Fonds européen de la défense et dans les coopérations européennes d'armement vont se trouver à la fois élargies et modifiées par les augmentations annoncées, en particulier du budget allemand de la défense. En effet, l'accroissement du budget d'investissement allemand va élargir le champ des coopérations possibles, tout en posant le problème du maintien des équilibres financiers et industriels qui présidaient aux coopérations déjà décidées.

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

Cette problématique est au cœur de la stratégie nationale dont la rédaction a été décidée au début de l'été. Les autres recommandations formulées par la Cour restent d'actualité pour préparer les choix structurants qui devront être effectués dans ce cadre par les pouvoirs publics. Ces recommandations de méthode visent à permettre un processus de décision alliant une plus grande réactivité, une plus grande transparence dans l'information des décideurs publics, notamment du Parlement et de ses commissions, et une mise en cohérence de la trajectoire budgétaire de défense avec la trajectoire générale des finances publiques.

3. La revue stratégique nationale 2022

À l'été 2022, il a été décidé de lancer une nouvelle revue stratégique, préparée au sein des administrations concernées, au premier chef le ministère des Armées, et rendue publique le 9 novembre par le président de la République. La *Revue nationale stratégique* 2022 prépare la mise au point cette année d'une nouvelle loi de programmation militaire (2024-2030) qui sera prochainement soumise au Parlement. Le choix a donc été fait d'avancer rapidement, sur le plan de la définition des objectifs stratégiques et de leur traduction en moyens dans une nouvelle programmation.

La Cour n'a pas encore réalisé de travaux lui permettant d'exprimer un point de vue sur la nouvelle revue stratégique. Dans le droit-fil de son rapport de mai dernier, je me permettrai néanmoins de partager avec vous quelques réflexions sur la préparation de cette nouvelle programmation :

D’abord, le passage de la réflexion stratégique à la programmation des moyens ne va pas aller de soi, dans le bref délai qui a été fixé, alors même que la situation stratégique et en particulier les conséquences de la guerre d’Ukraine continuent d’évoluer.

La structure de la revue stratégique 2022 s’éloigne de celle des documents antérieurs. La *Revue stratégique de défense et de sécurité* de 2017, qui a fixé le cadre de la LPM 2019-2025, avait passé en revue, de façon assez traditionnelle, les menaces auxquelles la France fait face, les cercles de solidarité dans lesquels s’inscrit sa politique de défense, ainsi que les cinq fonctions stratégiques permanentes des armées, reprises du livre blanc de 2013 :

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

La revue stratégique 2022 débouche, elle, sur dix objectifs, ambitieux dans leur formulation, comme dans leur champ géographique et leur portée opérationnelle ; leur déclinaison en moyens va se faire moins naturellement que celle de ces fonctions stratégiques éprouvées.

Certains de ces objectifs sont nouveaux, comme l’aptitude de la France à passer en « économie de guerre ». D’autres débordent le champ traditionnel des outils de la défense et de la sécurité nationale au sens classique du terme, qu’il s’agisse de la capacité d’influence internationale de la France, de la résilience sociale et morale du pays, de son aptitude à répondre à l’emploi d’outils juridiques à des fins hostiles (le *Lawfare*). Des concepts nouveaux sur le plan doctrinal apparaissent, comme celui de « *la France puissance d’équilibres* » (au pluriel), dont la portée et les implications stratégiques restent à préciser.

Enfin, la revue stratégique ne comporte pas de volet relatif à l’analyse de nos capacités de défense, de leurs forces et de leurs faiblesses, ni des domaines où faire porter l’effort compte-tenu des évolutions stratégiques récentes. A titre d’exemple, le mot « drone » n’apparaît qu’une fois dans le document au titre de la menace liée à la prolifération, alors que les retards et les lacunes de notre pays sont patentes -la Cour en avait fait la matière d’une publication en 2019- dans un domaine dont la guerre d’Ukraine révèle jour après jour l’importance nouvelle.

Traduire ce document aux finalités ambitieuses et riche d’idées en priorités budgétaires et opérationnelles dans le cadre d’une nouvelle programmation va représenter un défi important. Les choix à faire, dont la Cour estimait, sur la base de trois scénarios de son rapport de mai dernier qu’ils étaient inévitables, restent donc largement devant nous.