



Université Jean Moulin - Lyon 3, Faculté de droit,
Master 2 Relations internationales,
Parcours Sécurité internationale et défense

Mémoire de recherche de deuxième année de Master,
2020-2021

**Des « dividendes de la paix » au « conflit de survie », une
mauvaise anticipation dans les politiques de défense ?
L'exemple de l'armée de Terre (1990-2021).**

Proposé et soutenu par M. **Aurélien Duchêne** (3194667),

sous la direction de M. **Patrice Huiban**,

officier supérieur de l'armée de Terre, haut fonctionnaire et
chargé de cours en économie de la défense à Sciences Po Paris,

et la co-direction de M. **Olivier Zajec**,

Professeur des universités en science politique à l'Université Jean Moulin – Lyon 3 et
directeur de l'Institut d'Études de Stratégie et de Défense (IESD)

**Des « dividendes de la paix » au « conflit de survie », une
mauvaise anticipation dans les politiques de défense ?
L'exemple de l'armée de Terre (1990-2021).**

REMERCIEMENTS

Je tiens en premier lieu à remercier mon directeur de mémoire, Patrice Huiban, pour ses conseils et pour sa disponibilité, et mon co-directeur, Olivier Zajec, pour cette année passée au côté de notre promotion dans un contexte des plus difficiles.

Je souhaite ensuite remercier tout particulièrement le général d'armée Pierre de Villiers pour l'honneur qu'il m'a fait en m'accordant un entretien pour ce mémoire d'étude, lui qui a jusqu'ici décliné de telles demandes. Ma gratitude va également au général d'armée Jean-Pierre Bosser, au général Vincent Desportes, à M. le ministre Charles Millon, à Mme la députée Sereine Mauborgne, et enfin à Nicolas Baverez, que j'ai eu le plaisir d'interroger dans le cadre de ce mémoire.

Je souhaite, enfin, rendre hommage à la mémoire de Bastien Ironnelle, politologue d'exception dont la mort à tout juste quarante ans a brutalement mis fin à une carrière prometteuse et un solide héritage académique autour des questions de politique de défense.

SOMMAIRE

| | |
|--|-----|
| REMERCIEMENTS..... | 3 |
| SOMMAIRE..... | 4 |
| INTRODUCTION GÉNÉRALE | 6 |
| Partie I – Le financement et le format de l'armée de l'armée de Terre dans une nouvelle ère post-Guerre froide : entre mauvaise anticipation notoire au plan budgétaire, réformes mieux anticipées du format des forces, et installation de pratiques politiques problématiques sur le long terme (1990-2001)..... | 42 |
| Introduction de la Partie I..... | 42 |
| Section I) Trois constantes sur la période d'étude qui témoignent d'une mauvaise anticipation de la part des pouvoirs publics au plan budgétaire pour l'ensemble des armées..... | 45 |
| Section II) Le financement de la défense nationale et de l'armée de Terre en particulier au cours des années 1990 : une gestion tenant plus de la navigation à vue que de la planification, une sous-exécution de LPM à la durée de vie particulièrement courte et une transformation de l'effort de défense en « variable d'ajustement budgétaire » qui témoignent clairement d'une mauvaise anticipation | 85 |
| Section III) La redéfinition du format de l'armée de Terre durant les années 1990 : derrière une professionnalisation des forces réussie et globalement bien anticipée, des réformes au bilan plus mitigé du point de vue de l'anticipation (plan « Armées 2000 » et « modèle d'armée 2015 »)..... | 146 |
| Conclusion de la Partie I..... | 164 |
| Partie II : Une décennie perdue pour l'armée de Terre ? Un financement hypothéqué par le rattrapage insuffisant de l'effort de défense dans les années 2000, puis la réduction prioritaire de celui-ci après la crise financière ; un format des forces affecté par l'abandon du « modèle d'armée 2015 » puis par les réformes menées à partir de 2008 (2001-2012) | 166 |
| Section I) Une occasion manquée d'aligner ambitions stratégiques et effort budgétaire : quand le retournement à la hausse des dépenses militaires sous le second mandat de Jacques Chirac contribue par son insuffisance à hypothéquer la réalisation du futur modèle d'armée (2001-2007)..... | 167 |
| Section II) De la révision du modèle d'armée à la mise à contribution de l'effort de défense en première ligne de la politique de rigueur : un sous-investissement qui fragilise l'armée de Terre et réduit ses capacités (2008-2012)... | 190 |
| Section III) Les raisons et conséquences de la contraction du format de l'armée de Terre à partir de 2008 : comment le primat des nécessités budgétaires à court terme sur les impératifs stratégiques conduisent à un format « juste insuffisant »..... | 216 |
| Partie III : De la tentation d'un déclassement sans retour de l'outil de défense français à la nécessité d'une remontée en puissance : le rôle de l'anticipation dans le redressement de l'armée de Terre sur fond de montée des menaces intérieures et extérieures (2012-2021) | 238 |
| Section I) De la consécration de l'effort de défense comme variable d'ajustement budgétaire à sa reconsidération comme priorité politique : vu de l'armée de Terre, quelle degré d'anticipation dans le « tournant » de la politique de défense (2012-2016) ?..... | 239 |

| | |
|---|-----|
| Section II) Depuis 2016, une « remontée en puissance » de l'armée de Terre qui consiste d'abord en une « réparation » des conséquences de vingt-cinq ans de sous-financement et de sur-engagement, et une LPM ambitieuse présentant des limites du point de vue de l'anticipation..... | 285 |
| Section III) Quel format pour l'armée de Terre à l'aube d'un nouveau cycle de conflictualité ? Du « durcissement » à la « massification » des forces terrestres, un niveau inédit d'anticipation jusqu'au plus haut niveau de l'Etat face à l'évolution des menaces et des besoins..... | 320 |
| CONCLUSION GÉNÉRALE | 355 |
| SOMMAIRE DES ANNEXES..... | 376 |
| ANNEXES..... | 377 |
| ANNEXE n°1 : Entretiens semi-directifs..... | 377 |
| ANNEXE n°2 : Graphiques..... | 413 |
| ANNEXE n°3 : Tableaux..... | 417 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 420 |
| Sources primaires..... | 420 |
| Sources secondaires..... | 428 |
| TABLE DES MATIÈRES | 442 |

INTRODUCTION GÉNÉRALE

« *Il y a eu dans le monde autant de pestes que de guerres. Et pourtant pestes et guerres trouvent toujours les gens aussi dépourvus¹* », écrivait Albert Camus dans *La Peste*. À défaut d'avoir été touchée par une épidémie de peste, la France l'a été comme le reste du monde par une pandémie de Covid-19 qui l'a très largement prise au dépourvu. Dans les semaines du printemps 2020 qui ont vu le pays basculer progressivement vers un premier confinement, les critiques se sont multipliées comme ailleurs sur la supposée impréparation des pouvoirs publics comme sur celle de la société française au sens large. D'abord à court terme et à courte vue : la situation internationale, des rues de Wuhan en Chine jusqu'aux frontières de la France métropolitaine en Italie, n'aurait-elle pas dû inciter à prendre en amont des mesures fortes pour éviter que la situation épidémique ne s'emballe sur le sol français ? N'avait-on pas minoré la menace représentée par le virus lors de son apparition en Chine, puis minoré encore le niveau d'excellence du système de santé d'un pays comparable comme l'Italie, en surestimant d'autant la supériorité du système français ? À l'acmé de la première vague épidémique, avant même que le ressac ne charrie avec lui des interrogations multiples sur les « leçons » de la crise sanitaire, le choc initial avait laissé place à une certaine introspection. Les critiques et interrogations sur l'impréparation du pays portaient désormais sur le plus long terme : n'avait-on pas « baissé la garde » face au risque pandémique, des stocks de masques aux appareils de réanimation ? N'avait-on pas sous-investi, sinon dans le système hospitalier, du moins dans les capacités de celui-ci à faire face à un tel choc ? N'avait-on pas, encore, sous-estimé la probabilité, voire l'inéluctabilité d'une menace sanitaire qui avait fait l'objet de descriptions précises de la part de documents de prospective et d'analyse des risques ? Quels qu'aient été leurs destinataires, leur forme, leur bien-fondé, leur pertinence, toutes ces critiques ont pointé du doigt une même problématique : celle de l'anticipation. Une problématique déjà revenue en force cinq ans plus tôt dans un tout autre domaine : celui de la défense nationale.

« *Il y a eu dans le monde autant de pestes que de guerres. Et pourtant pestes et guerres trouvent toujours les gens aussi dépourvus* » : si elle n'a pas non plus été entraînée dans une véritable guerre au sens où l'entendait probablement l'ancien journaliste de

1 CAMUS, Albert. *La Peste*. Paris : Gallimard. 1947, p. 47.

Combat, la France a été toutes proportions gardées prise au dépourvue par ce que le Président de la République d'alors, François Hollande, avait qualifié « d'actes de guerre² » dans les jours suivant les massacres perpétrés par des djihadistes à Paris et Saint-Denis dans la nuit du 13 novembre 2015. Cette *annus horribilis*, ouverte et clôturée par des attentats islamistes majeurs en région parisienne qui se sont répétés l'année suivante à Nice, en pleine fête nationale, ont indiscutablement amené le pays à changer son regard sur sa sécurité intérieure et extérieure. Et donc sur ses armées et sa politique de défense, faisant entrer celle-ci dans ce qui s'apparente à une nouvelle ère. Là aussi, la question de l'anticipation est vite devenue centrale.

Anticipation face aux menaces, d'abord. Les attentats perpétrés sur le sol français ont constitué une véritable rupture pour la sécurité nationale. Mais ils s'inscrivaient dans une dynamique de dégradation continue de la situation internationale. Une dégradation de la situation internationale qui s'est pleinement exprimée dès 2014, avec l'annexion de la Crimée par la Russie de Vladimir Poutine en mars – constituant le premier changement de frontière par la force en Europe depuis 1945, la proclamation en juin de la même année d'un pseudo-califat par l'organisation État islamique dans la grande mosquée de Mossoul tout juste conquise, l'affirmation de plus en plus décomplexée des ambitions stratégiques de la Chine de Xi Jinping, qui a irrémédiablement abandonné la stratégie du « profil bas » défendue par Deng Xiaoping, ou encore la dérive autoritaire de plus en plus nette de la Turquie de Recep Tayyip Erdogan, tentée à son tour par le fait accompli au niveau régional et une attitude révisionniste envers l'ordre international. Une dégradation de la situation internationale qui a également pris une dimension nouvelle en 2016 avec les victoires consécutives des partisans du *Brexit* au Royaume-Uni et de Donald Trump aux États-Unis, lesquelles ont mis en évidence le fait que la « *revanche des passions*³ » décrite par Pierre Hassner s'étendait aussi aux démocraties occidentales et était, quelles qu'aient été les fortunes de l'ancien Président américain quatre ans plus tard, partie pour durer. Qu'il s'agisse de la multiplication des attentats islamistes en France depuis ceux de janvier 2015, ou de la remontée des menaces extérieures qui croissent en nombre et en intensité, l'idée prévaut que le tragique de l'histoire se serait rappelé à une France qui aurait continué de

2 HOLLANDE, François. *Discours du Président de la République devant le Congrès, 16 novembre 2015*. 2015. En ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/congres/20154001.asp#P653250> [consulté le 25 juillet 2021].

3 HASSNER, Pierre. *La revanche des passions : métamorphoses de la violence et crises du politique*. Paris :Fayard. 2015.

communier dans une forme d'irénisme et baissé la garde, fût-ce à un moindre degré que d'autres pays européens qui ont bien davantage réduit leurs dépenses militaires, témoignant donc d'une forme de mauvaise anticipation des menaces.

Anticipation dans la conception, la gestion et l'emploi de l'outil de défense, ensuite. Si elle a remis sur le devant de la scène l'importance des armées et de leur rôle pour la protection quotidienne de la France, de ses citoyens et de ses intérêts, la vague d'attentats majeurs de 2015-2016 a aussi attiré la lumière sur leur situation. Revenant sporadiquement dans l'actualité à la faveur de tragédies comme l'embuscade d'Uzbin en Afghanistan (18 août 2008), d'interventions extérieures (opération Harmattan en Libye en 2011, Serval, puis Barkhane, au Sahel et Sangaris en Centrafrique en 2013...) ou encore de polémiques sur les crédits du ministère de la Défense qui n'avaient du reste qu'un impact médiatique limité, les questions militaires sont revenues en 2015 au centre du débat public au point de constituer un enjeu majeur de l'élection présidentielle de 2017.

Ainsi, alors qu'ils étaient jusqu'ici cantonnés à une audience limitée, les constats sur les lacunes capacitaires des armées, le vieillissement de matériels souvent plus vieux que leurs utilisateurs, le sur-engagement des forces et leur sous-entraînement, la réduction continue des effectifs comme des équipements en dotation, ou encore la faiblesse des marges de manœuvre et des capacités de régénération des armées, sont apparus dans le débat public comme autant d'urgences à résoudre, que des quelconques contraintes budgétaires ne pouvaient plus justifier. L'occasion d'y voir, et de déplorer, les conséquences des politiques de défense menées depuis les années 1990, c'est-à-dire depuis la fin de la Guerre froide. De même, la défense nationale, mission régaliennne par excellence, qui avait vu son importance décliner dans les dépenses publiques au point de devenir l'un des parents pauvres de l'État dont elle est pourtant l'un des fondements historiques, a été quasi-unanimement réhabilitée comme une mission prioritaire, dans un nouveau consensus symbolisé par l'objectif de ramener l'effort de défense à 2% du produit intérieur brut. L'occasion de brocarder, ou de regretter, la transformation supposée de l'effort de défense en « variable d'ajustement budgétaire » suite à un prétendu empressement à toucher dès l'immédiat après-Guerre froide les « dividendes de la paix ». Là encore, le principal constat qui ressort de la remise en cause des politiques de défense menées depuis les années 1990 est celui d'une mauvaise anticipation dans la gestion des armées, dépenses militaires en tête.

Bien qu'elle soit rarement formulée ainsi, l'une des idées les plus répandues – au point d'être devenue un véritable *topos* – sur les politiques de défense menées depuis la fin de la Guerre froide est que celles-ci témoigneraient d'une mauvaise anticipation. Alors que ce constat lié aux éléments décrits précédemment se double désormais d'interrogations sur le futur de la défense nationale face à la résurgence des risques de conflits de haute intensité, voire de conflits majeurs, il est intéressant de se demander dans quelle mesure il est approprié. Avant de dégager une problématique, il convient cependant de déterminer un angle pertinent pour aborder un sujet aussi vaste tant au niveau de la période concernée que de l'objet étudié : cet angle peut être celui d'une armée en particulier sur les trois que compte la France, et d'une période qui puisse intégrer les grandes transformations de l'appareil de défense depuis la fin de la Guerre froide tout en nous donnant le recul nécessaire pour éclairer notre sujet sous un angle nouveau. Nous faisons donc le choix d'étudier la question de l'anticipation dans les politiques de défense françaises au prisme de l'évolution du format et des moyens de l'armée de Terre de 1990 à 2021, période allant des « dividendes de la paix » au « conflit de survie ».

Pourquoi la période 1990-2021 ? Tout d'abord, parce que l'année 1990 marque un tournant radical dans les politiques de défense : il y a bien un avant et un après. Les trente années qui suivent, marquées essentiellement par une tendance lourde à la réduction de l'effort de défense et du format des forces (notamment terrestres), concentrent aussi un certain nombre de ruptures, de la professionnalisation à la réduction du format des forces à leur plus bas niveau historique, de la désanctuarisation des dépenses militaires devenues une véritable « variable d'ajustement budgétaire » – au point que la France risque au début des années 2010 un décrochage stratégique sans précédent – à leur redressement d'une ampleur inédite, en sus d'autres évolutions comme l'infovalorisation du combat terrestre avec SCORPION⁴. Pour l'armée de Terre, cette combinaison de tendances lourdes et de ruptures équivaut à une véritable transformation, qui la fait passer, pour reprendre le titre de l'ouvrage de Jérôme de Lespinois, du sanctuaire (national) à la projection (hors de l'Hexagone)⁵. Ensuite, parce que le début des années 1990 comme le début de la décennie 2020 correspondent à un changement de cycle de conflictualité.

4 SCORPION étant l'acronyme du « système d'information du combat Scorpion », qui « se destine à fournir à tous les niveaux du Groupement tactique interarmes (GTIA) les outils d'exploitation, de combat et de commandement pour le combat collaboratif ».

5 LESPINOIS, Jérôme de. *L'armée de terre française. De la défense du sanctuaire à la projection, tome 2, de 1981 à 1996*. Paris : L'Harmattan. 2001.

Les années 1990 sont bien sûr placées sous le signe de l'effondrement de la menace soviétique – qui éloigne le spectre d'un conflit majeur – et de la concentration des armées occidentales sur les opérations de maintien de la paix et les conflits expéditionnaires, avec l'adaptation du format des forces en conséquence. Concernant le début des années 2020, il est plus difficile de se prononcer du fait d'un manque de recul d'une part, et de l'absence de choc analogue à celui qu'a constitué la chute de l'URSS d'autre part (la nouvelle vague de terrorisme qui frappe l'Europe et particulièrement la France à la fin des années 2010, l'annexion de la Crimée et les tensions croissantes entre grandes puissances ne constituant pas des ruptures aussi fortes). Toutefois, l'évolution de la menace terroriste – qui pourrait prendre des proportions dramatiques avec le retour des Talibans au pouvoir en Afghanistan, le durcissement des conflits (la guerre de l'Artsakh/Haut-Karabagh en 2020 constituant un exemple de conflit interétatique de haute intensité) et surtout l'accélération de la compétition stratégique entre grandes puissances (tensions russo et sino-américaines, révisionnisme agressif de la Russie et de la Chine, expansionnisme turc et assertivité iranienne...) laissent bel et bien penser que le monde entre dans un nouveau cycle de conflictualité. Un cycle de conflictualité dans lequel, ainsi que nous le verrons, la menace de nouveaux conflits majeurs devient de plus en plus crédible et de plus en plus centrale, ce qui permet à la fois de clore de manière cohérente notre période d'étude et d'aborder certaines décisions prises au cours de cette période sous un angle original.

De même, une période de trente ans est idéalement adaptée à l'étude de l'anticipation dans les politiques de défense. En effet, alors que les grands programmes d'armement s'étendent sur des périodes longues de vingt à trente ans⁶ et que de manière plus large, l'effort de défense semble se structurer en France autour de « macro-cycles⁷ » de vingt-cinq ans, une période aussi longue permet de juger du degré de bonne ou de mauvaise anticipation dans l'élaboration et la conduite des programmes qui concernent l'armée de Terre, de les mettre en perspective, d'avoir le recul nécessaire. S'il faut moins de temps pour assembler un char Leclerc que pour bâtir un porte-avions à propulsion nucléaire, le renouvellement du parc de blindés ne se fait pas en quelques mois. L'élaboration d'un modèle d'armée se fait aussi sur des périodes longues (le « modèle d'armée 2015 » est défini en 1996, la LPM 2014-2019 votée en 2013 évoque l'horizon

6 GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*. Paris : Presses Universitaires de France. 2009, p. 462.

7 RUIZ-PALMER, Diego. « French Strategic Options in the 1990's », *Adelphi Papers (International Institute for Strategic Studies)*. juillet 1991 n° 260.

2025, « l'Ambition 2030 » dans laquelle s'inscrit la LPM 2019-2025 a été fixée en 2018). De même, si les carrières militaires ne se font la plupart du temps pas sur des cycles aussi longs, il faut du temps pour évaluer les conséquences des décisions prises au niveau des effectifs (professionnalisation, financement de l'entraînement, réduction des formats, engagement en OPEX (opération extérieure) ou en OPINT/MISSINT (opération intérieure, mission intérieure). Les politiques de défense se font d'une manière ou d'une autre sur le temps long : comme nous le voyons à plusieurs reprises, même les décisions prises et exécutées sur une période très courte se répercutent (voire se réparent) sur plusieurs années.

Pourquoi, ensuite, se concentrer spécifiquement sur l'armée de Terre ? Premièrement parce que celle-ci est la première des trois armées françaises en termes d'effectifs, d'équipements et de budgets sur toute la période 1990-2021. Deuxièmement, parce que l'armée de Terre, comme le rappelait le général d'armée Pierre de Villiers durant notre entretien, « *c'est l'armée des effectifs, c'est l'armée qui tient le terrain, donc elle doit aller en défense de l'avant, assurer une profondeur stratégique en opération extérieure pour garantir la protection des Français⁸* », celle qui participe aussi, « *même si ce n'est pas sa mission principale car c'est celle des forces de sécurité intérieure, à la sécurité des Français, avec la protection des grands événements et le dispositif Sentinelle⁹* ». Si l'armée de l'Air (qui devient armée de l'Air et de l'Espace, AAE, en 2020) et la Marine nationale sont également très sollicitées, c'est l'armée de Terre qui représente l'essentiel des forces déployées en OPEX puis sur le sol national (avec le plan Vigipirate dès les années 2000 et surtout l'opération Sentinelle à partir de 2015), celle enfin qui est aujourd'hui la plus concernée par la préparation à la haute intensité (la remontée en puissance éventuelle de l'AAE et de la Marine nationale prenant plus de temps puisqu'elle repose d'abord sur l'augmentation du nombre de matériels là où les forces terrestres peuvent par exemple adapter leur entraînement avant d'entamer leur processus de massification).

Autre raison ayant conduit à se focaliser sur l'armée de Terre : même si les forces aériennes et la Marine nationale connaissent sur notre période d'étude une importante modernisation à tous les niveaux (technologique, doctrinal...), il apparaît que c'est l'armée de Terre qui traverse les plus importantes transformations durant la période 1990-2021.

8 Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

9 *Ibid.*

Dès le début de cette période, l'armée de Terre est de loin la plus concernée par la professionnalisation des forces en 1996, puisqu'elle est alors, comme nous l'indiquons plus loin, la seule armée majoritairement constituée d'appelés¹⁰ (citoyens appelés à effectuer leur service militaire dans le cadre de la conscription) et celle qui concentre l'immense majorité de l'ensemble des conscrits, la plus concernée aussi par les réformes qui redéfinissent l'organisation territoriale et les soutiens des armées, comme le plan « Armées 2000 », ou encore par la disparition de la défense opérationnelle du territoire qui était consubstantielle à son existence. C'est ensuite l'armée de Terre qui supporte généralement les plus lourds efforts d'économies sur les effectifs comme sur les matériels, bien que l'AAE et la Marine nationale connaissent elles aussi d'importantes coupes budgétaires qui réduisent leur format. Après avoir assumé l'essentiel de la déflation des effectifs non seulement dans le cadre de la professionnalisation jusqu'en 2001, mais aussi après cette date avec les LPM successives, l'armée de Terre est la principale bénéficiaire de la stabilisation puis de la remontée des effectifs à partir de 2015, notamment du fait de son engagement en première ligne dans la lutte anti-terroriste. L'armée de Terre est donc l'armée la plus intéressante pour étudier les politiques de défense de 1990 à 2021 sous l'angle de l'anticipation.

Contexte historique et politique

Le contexte historique de notre sujet est borné par deux crises. Il débute avec la « crise des fondements¹¹ » évoquée par Lucien Poirier, qui bouleverse dans les années 1990 le cadre et les missions de la défense nationale, crise des fondements qui s'accompagne d'un retour sous une autre forme de la « crise de modernisme¹² » dont parlait Jean Planchais dans les années 1960 à propos de l'armée de Terre. Il se clôt avec la juxtaposition de crises à laquelle fait face l'outil de défense français en 2021, entre une difficile extraction de la crise budgétaire et capacitaire qui a fragilisé les armées durant près d'un

10 GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*. Paris :Grasset. 1999, p. 273.

11 POIRIER Lucien. *La crise des fondements*. Paris :Economica. 1994.

12 PLANCHAIS, Jean. « Crise de modernisme dans l'armée », *Revue française de sociologie*. 1961, vol.2 n° 2. p. 118-123.

quart de siècle, et la dégradation continue du contexte sécuritaire qui oblige à relever encore le niveau d'engagement des forces.

Notre période d'étude s'ouvre (1990) sur le besoin d'adapter l'armée de Terre à la disparition de la menace soviétique aux frontières nationales et à la multiplication des opérations extérieures (à commencer par l'opération Daguet en 1991). Outre un recentrage sur ces OPEX, l'armée de Terre traverse la professionnalisation complète de ses effectifs, engagée en 1996, et une redéfinition de son format et de ses moyens qui deviennent de plus en plus contraints, notamment à partir de la crise financière de 2008. Le mitan des années 2010 constitue un tournant sécuritaire, entre la résurgence des menaces de la puissance et le choc des attentats islamistes, qui débouche sur un début de redressement inédit de l'effort de défense. Notre période se clôt sur un nouveau cycle de conflictualité, où « [...] l'on ne peut écarter [...] la menace d'une guerre classique, qui peut faire s'affronter bloc à bloc des puissances¹³ », ou « un affrontement majeur [qui] apparaît aujourd'hui comme une potentialité réelle¹⁴ » alors que « sur la scène internationale, la menace d'une déflagration majeure redevient possible¹⁵ » et que la menace terroriste reste aiguë, justifiant simultanément le « besoin d'une armée de Terre durcie prête à faire face à des chocs plus rudes¹⁶ » tandis que que la « contre-révolution stratégique¹⁷ » et « l'émergence militaire¹⁸ » de puissances non-occidentales obligent à renforcer l'effort de défense dans la durée.

Le contexte politique de notre sujet est d'abord celui de cinq présidences successives : celles de François Mitterrand (1981-1995), Jacques Chirac (1995-2002), Nicolas Sarkozy (2007-2012), François Hollande (2012-2017) et Emmanuel Macron (débutée en 2017), le début de notre période d'étude étant marqué par deux épisodes de cohabitation (1993-1995, 1997-2002), tandis que les exécutifs se succédant de 2002 à la fin de la période concernée bénéficient tous d'une majorité à l'Assemblée nationale (mais pas

13 *Audition, à huis clos, du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées*. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°12, au nom de la Commission des affaires étrangères, 6/11/2019, p. 5.

14 *Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées*. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°42, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 11/06/2019, p. 9.

15 *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 5.

16 BAROTTE, Nicolas. « L'armée de terre se prépare à des conflits plus durs », *Le Figaro*. 17 juin 2020. En ligne : <https://www.lefigaro.fr/international/l-armee-de-terre-se-prepare-a-des-conflits-plus-durs-20200617> [consulté le 7 décembre 2020].

17 HEISBOURG, François. « La défense de la France face à la contre-révolution stratégique », *Revue Défense Nationale*. 2017, N° 800 n° 5. p. 62-67.

18 GOMART, Christophe. « Avant-propos - L'évolution de la menace militaire à l'horizon 15 ans », *Revue Défense Nationale*. 2016, N° 793 n° 8. p. 11-17.

toujours au Sénat). Selon la Constitution du 4 octobre 1958, si le Président de la République est à la fois le chef des armées, celui qui « préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale » (article 15), le maître de la politique étrangère et (*de facto*) le responsable des grandes orientations de la politique de défense, le Premier ministre est le « responsable de la défense nationale » (article 21) et celui qui conduit, avec le ministre de la Défense (ou des Armées à partir de la présidence de M. Macron) la politique de défense, le Gouvernement disposant « de l'administration et de la force armée » (article 20). Enfin, même si les arbitrages budgétaires se font essentiellement au niveau interministériel, le Président arbitrant en dernier recours sur le budget des armées, ce budget doit comme tous les autres être voté au Parlement en loi de Finances, bien que « Bercy » (le ministère des Finances) puisse mener en cours d'année des régulations infra-annuelles passant par le gel ou le déblocage de crédits. Ainsi, en période de cohabitation, le Président reste largement maître de l'emploi des forces, mais dispose de peu de compétences sur le financement de la défense nationale, la gestion des effectifs, celle des grands programmes. Lorsque ce dernier dirige avec l'appui d'une majorité présidentielle et d'un gouvernement du même bord que lui, il dispose de tous les leviers pour mener une politique de défense dont il est dans les faits le premier et l'ultime responsable.

Ce contexte politique s'articule également autour d'un « avant » et un « après » 2015, année marquée par les attentats de janvier et de novembre. Il est caractérisé de 1990 à cette date par une certaine relégation des enjeux de défense qui deviennent de plus en plus secondaires dans la vie publique (à l'exception relative des débats portant autour de la professionnalisation des forces entre la fin de la présidence de François Mitterrand et le début de celle de Jacques Chirac, bien plus importants que ceux portant sur les « dividendes de la paix »). Face aux difficultés économiques et à la situation dégradée des comptes publics, les armées deviennent une source d'économies budgétaires dont les conséquences nourrissent une littérature critique, d'autant que la disproportion entre la part des dépenses militaires dans le total des dépenses publiques et leur contribution à l'effort d'assainissement des finances publiques est manifeste comme évoqué *infra*. Sur notre période d'étude, plusieurs ouvrages grand public ont dénoncé les insuffisances ou incohérences supposées des politiques de défense avant que celles-ci n'occupent le devant de la scène à la faveur des attentats, de *Une France sans défense*¹⁹, publié en 1991 sous le

19 D'ALBION, Jean. *Une France sans défense*. Paris : Calmann-Lévy. 1991.

pseudonyme Jean d'Albion, à *La dernière bataille de France*²⁰ de Vincent Desportes (2015). Toujours dans le contexte politique d'avant les attentats, le débat public a vu des chercheurs ou essayistes mettre en garde contre la réduction continue des moyens des armées (ainsi par exemple des tribunes dans la presse d'Étienne de Durand²¹ ou Nicolas Baverez²² en réaction au Livre blanc de 2013 et aux débats sur la future LPM 2014-2019).

Du côté des travaux parlementaires, l'ensemble de la période d'étude est rythmé par la publication annuelle de rapports pour avis de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les projets de budgets pour les armées, des rapports au contenu parfois particulièrement critique y compris lorsqu'ils émanent de membres de la majorité au pouvoir, en sus des auditions et débats en commission, ou des débats entourant les LPM ou leur actualisation. La période 1990-2015 voit aussi la publication de rapports d'information alertant sur l'état de sous-financement ou de sur-engagement des armées, comme ceux de Serge Vinçon sur les perspectives en matière d'équipements militaires (2007)²³, de Patricia Adam, Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur l'exécution de la LPM 2003-2008²⁴, d'un groupe de sénateurs sur le futur du format des armées (2012)²⁵, de Gwendal Rouillard et Yves Fromion sur les lacunes capacitaires des armées (2013)²⁶, et d'autres sujets. L'après 2015 a donné une toute autre visibilité à ces enjeux ; l'élection présidentielle de 2017, où les questions de défense sont plus importantes que jamais dans les programmes électoraux, voit s'affirmer un véritable consensus entre les principaux candidats à la présidentielle sur la nécessité de renforcer les dépenses militaires, les candidats du centre, de la droite et de la gauche de gouvernement s'engageant tous à porter l'effort de défense à 2% du produit intérieur brut (PIB) et faisant de leur ethos militaire un argument électoral. Le quinquennat d'Emmanuel Macron, qui met en œuvre les premières annuités d'une LPM 2019-2025

20 DESPORTES, Vincent. *La Dernière Bataille de France*. Paris : Gallimard. 2015.

21 DE DURAND, Étienne. « Ne réduisons pas le budget de la défense », *Le Monde*. 01 mars 2013. En ligne : https://www.lemonde.fr/idees/article/2013/03/01/ne-reduisons-pas-le-budget-de-la-defense_1841424_3232.html [consulté le 6 décembre 2020].

22 BAVEREZ, Nicolas. « Le livre noir de la Défense nationale », *Le Point*. 21 mars 2013. En ligne : https://www.lepoint.fr/editos-du-point/nicolas-baverez/le-livre-noir-de-la-defense-nationale-21-03-2013-1643679_73.php [consulté le 6 décembre 2020].

23 *Sur les perspectives en matière d'équipements militaires*. Rapport d'information n°370 du Sénat, au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 11/07/2007, p. 47.

24 *Sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008*. Rapport d'information n°1378 de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 14/01/2009, p. 12.

25 *Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ?* Rapport d'information n°680 du Sénat, par le groupe de travail sur le format et l'emploi des forces armées post 2014, au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 18/07/2012, p. 6.

26 *Relatif à une revue capacitaire des armées*. Rapport d'information n°1233 de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 10/07/2013.

particulièrement ambitieuse, est marqué par une crise inédite avec le chef d'État-major des armées, Pierre de Villiers, autour de l'effort de défense. Si au cours du quinquennat, les questions de défense s'effacent à nouveau dans la vie politique avant même l'irruption de la pandémie de Covid-19, les débats sur l'adaptation des armées face aux risques de conflit majeur (voir *supra*), pour l'heure cantonnés aux milieux militaires, au monde de la recherche et aux commissions parlementaires, pourraient s'étendre sur la place publique dans les prochaines années, ne serait-ce qu'en raison de l'effort financier qu'exigerait une remontée en puissance de l'outil de défense. C'est essentiellement dans ce contexte de remise en cause des politiques de défense menées depuis l'après-Guerre froide que se comprend notre sujet.

Contexte théorique et état de l'art

La question de l'anticipation dans les politiques de défense est en premier lieu indissociable de l'analyse des processus décisionnels en matière de politique régaliennne. La littérature sur ce sujet est particulièrement abondante. En France, les dernières années de la Guerre froide ont vu l'ouvrage de référence de Samy Cohen, *La défaite des généraux* (1984)²⁷, et dans une moindre mesure celui de Jan Guisnel (1990)²⁸ sur un sujet proche ont mis en évidence la perte d'influence des plus hauts gradés des armées françaises dans l'élaboration des politiques de défense, ces derniers ayant pleinement intégré (et accepté) l'exclusivité de l'exercice du pouvoir par les seuls dirigeants politiques. Bastien Irondelle, dans *La réforme des armées en France* (2011)²⁹, a de son côté démontré à quel point le pouvoir présidentiel était capable de planifier, imposer et mettre en œuvre une transformation aussi radicale que la professionnalisation complète des armées dans un pays où la conscription restait l'un des piliers de la communauté nationale et de l'idéal républicain.

Un certain nombre d'auteurs français et étrangers se sont attachés à démontrer la multiplicité des acteurs, l'importance de leurs relations parfois antagonistes et celle de

27 COHEN, Samy. *La défaite des généraux*. Paris : Fayard. 1984.

28 GUISEL, Jean. *Les Généraux. Enquête sur le pouvoir militaire en France*. Paris. La Découverte. 1990.

29 IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*. Paris : Presses de Sciences Po. 2011.

contraintes d'ordres divers dans des domaines tels que la politique étrangère, ce qui peut s'avérer des plus utiles pour l'étude des politiques de défense. Dans un ouvrage devenu classique, *Essence of Decision* (1971, réédité en 1999), Graham Allison a déconstruit le modèle de l'acteur rationnel, lui ajoutant le modèle du « processus organisationnel » et celui de la « politique gouvernementale », et mis en évidence le fait que la politique étrangère et la gestion de crises internationales (en l'occurrence, celle des missiles de Cuba en 1962) dépendaient davantage de processus intérieurs, d'interactions entre administrations aux trajectoire parfois opposées et entre décideurs aux marges de manœuvre réduites, qu'à l'importance des doctrines de politique étrangère ou des valeurs politiques³⁰. L'intérêt d'une telle approche (basée essentiellement sur la méthode déductive) pour l'étude des politiques de défense françaises de l'après Guerre froide réside notamment dans l'étude de l'arborescence des prises de décision et l'importance de la coexistence entre des administrations parfois rivales (exemple : l'opposition de Bercy et Matignon à l'hôtel de Brienne, voire à l'Élysée, au sujet des crédits de défense), un thème en partie exploré par Christian Lequesne dans son *Ethnographie du Quai d'Orsay* (2017)³¹ à la suite de Marie-Christine Koessler dans son ouvrage sur les acteurs et processus de la politique étrangère française (1999)³² et sur les ambassadeurs (2012)³³. Elle néglige cependant, comme le rappelle Bastien Irondelle qui a pourtant souligné dans son étude du financement de la défense (2011) à quel point les rapports parfois houleux entre l'administration des ministères des Finances et les États-majors était centrale³⁴, la place de la hiérarchie dans les processus décisionnels³⁵. Plusieurs chercheurs comme Anand Menon (1996), pour qui les locataires de l'Élysée auraient vu la maîtrise des politiques de défense leur échapper au profit des lobbies industriels, des États-majors et de l'administration des ministères concernés³⁶, ont défendu l'idée assez répandue dans le débat public que les Présidents de la République ne contrôlèrent plus autant la politique de défense qu'ils ne le devraient du fait de leurs prérogatives.

30 ALLISON, Graham et Philip ZELIKOW. *Essence of Decision* (1971). 2^e éd. New York : Longman. 1999.

31 LEQUESNE, Christian. *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*. Paris. CNRS Éditions. 2017.

32 KESSLER, Marie-Christine. *La Politique étrangère de la France. Acteurs et processus*. Paris : Presses de Sciences Po. 1999.

33 KESSLER, Marie-Christine. *Les Ambassadeurs*. Paris : Presses de Sciences Po. 2012.

34 IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre ? Financement et politique de défense » *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po. 2011, p. 491-523.

35 IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision, op. cit.*, p. 272.

36 MENON, Anand. « Continuing Politics by Other Means : Defence Policy under the French Fifth Republic », *West European Politics*. 1996, vol.17 n° 4. En ligne : <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389408425044> [consulté le 4 août 2021].

Nous choisissons de nous inscrire dans la thèse d'une pleine maîtrise par le pouvoir exécutif français de la politique de défense, en particulier par le Président de la République qui parvient à conserver, plus encore que l'exclusivité de l'*ultima ratio*, le contrôle de tout ce qui relève de son « domaine réservé ». La théorie d'une centralité et d'une supériorité du pouvoir exécutif en France, croissante au cours des III^e et IV^e Républiques puis préservée sous la V^e, a été récemment démontrée par Nicolas Roussellier dans *La Force de gouverner*³⁷, qui traite du sujet sur une durée longue. Hors du milieu universitaire, Pierre Servent a approfondi dans son ouvrage *Les présidents et la guerre*³⁸ d'autres facettes des processus décisionnels dans l'élaboration des politiques de défense, en mettant notamment en exergue le rôle des ressorts psychologiques et sociologiques des locataires de l'Élysée, leur rapport à la fonction présidentielle comme à l'institution militaire, et les permanences qui montrent à quel point les particularités de la mission de chef des armées survivent aux alternances et aux attermoissements de la politique intérieure. Là aussi, le fait que les Présidents de la République restent *in fine* maîtres de leur politique de défense semble suffisamment étayé.

Du côté de l'analyse des pratiques parlementaires (selon une méthodologie qui emprunte aux « *legislative studies* » américaines), une étude d'Olivier Rozenberg, Olivier Chopin, Catherine Hoeffler, Bastien Irondele et Jean Joana (2015) a mis en évidence les motivations (intérêts locaux pour les parlementaires issus de circonscriptions où la présence de bases militaires ou d'industries de défense est importante, intérêt et expertise réels pour la politique de défense au niveau national) et rétributions (accès à l'exécutif, capacité à peser sur certains dossiers liés à la défense nationale ou à celle de l'Europe) des parlementaires de plusieurs pays européens siégeant tous dans les commissions de la défense et des forces armées. Intéressant pour notre sujet, il en ressort qu'en France, une minorité de parlementaires travaillant dans de telles conditions sont de véritables experts des questions de défense, capables de peser sur l'élaboration et la conduite des politiques de défense que ce soit par leur travail de contrôle (ou de soutien) de l'activité gouvernementale ou leurs initiatives parlementaires diverses³⁹. La comparaison des dynamiques parlementaires dans la politique de défense en France et au Royaume-Uni

37 ROUSSELLIER, Nicolas. *La Force de gouverner : le pouvoir exécutif en France (XIX^e – XXI^e siècles)*. Paris : Gallimard. 2015. (NRF Essais).

38 SERVENT, Pierre. *Les présidents et la guerre*. Paris : Perrin. 2017.

39 ROZENBERG, Olivier, OLIVIER CHOPIN, CATHERINE HOFFFLER, et al. « Des députés experts militaires ? », *Politique européenne*. 7 octobre 2015, n° 48 n° 2. p. 178-200.

réalisée par Martial Foucault et Bastien Irondelle (2009), en s'appuyant notamment sur l'étude de l'agenda parlementaire (« *agenda-setting* »), a mis en évidence qu'au-delà de quelques similitudes s'agissant des questions extérieures (engagements internationaux, alliances, désarmement...), les pratiques parlementaires des deux pays divergent fortement sur les questions intérieures, le Parlement français ayant sur les questions de défense une activité plus constante, régulière et moins sujette aux perturbations de l'actualité que son équivalent britannique⁴⁰, mais aussi plus contrainte du fait du moindre rôle du pouvoir législatif dans la V^e République.

Toujours du côté des travaux menés sur des sujets auxquels se rapporte plus ou moins directement le nôtre, la question de l'anticipation dans les politiques de défense a été abordée partiellement sous l'angle du financement. L'étude de référence de Martial Foucault sur l'évolution « entre déclin et déni⁴¹ » des budgets de défense (2012) a souligné le sous-dimensionnement de ces derniers par rapport aux ambitions des politiques de défense et à la croissance économique ; celle de Bastien Irondelle sur le « nerf de la guerre⁴² » a montré la subordination croissante des politiques de défense aux impératifs budgétaires. Plusieurs études de juristes ou d'économistes se sont spécifiquement intéressées aux écueils structurels des lois de programmation militaire : ainsi récemment des études de Mathieu Conan (2018) sur les « limites juridiques⁴³ » de ces textes, de Friederike Richter (2018) sur la « difficulté chronique » du législateur à respecter les LPM depuis, *a minima*, la fin de la Guerre froide⁴⁴, ou de Patrice Buffotot qui a réalisé une mise en perspective de l'ensemble des LPM depuis les années 1960⁴⁵ (2016), sans oublier le traitement de ces problématiques par Louis Gautier, Bastien Irondelle ou encore Olivier Schmitt dans des travaux plus empiriques sur les politiques de défense au sens large. Parmi

40 FOUCAULT, Martial et Bastien IRONDELLE. « Dynamique parlementaire de la politique de défense : une comparaison franco-britannique », *Revue internationale de politique comparée*. 2009, Vol. 16 n° 3. p. 465-483.

41 FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », IFRI, *Focus Stratégique*, n° 36, 2012.

42 IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques*, *op. cit.*

43 CONAN, Mathieu. « Les limites juridiques de la programmation financière de la sécurité et de la défense ». Paris : Association Française de droit de la Sécurité et de la Défense. 2018. En ligne : <http://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2019/02/AFDSD318financesDefsecConan.pdf> [consulté le 7 février 2021].

44 RICHTER, Friederike. « Les budgets de défense en France : une difficulté chronique du respect des lois de programmation militaire ? », *Les Champs de Mars*. 25 mai 2018, N° 30 + Supplément n° 1. p. 407-417.

45 BUFFOTOT, Patrice. « Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*. juin 2016 n° 4. En ligne : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1060> [consulté le 10 février 2021].

les problématiques en matière d'économie de la défense ou de politique industrielle intéressantes pour notre sujet, citons les apports de Jean-Paul Hébert (1999) sur la « politique prototypaire⁴⁶ », de Philippe Hayez sur la structure et les déterminants de l'effort de défense français⁴⁷, ou encore de Julien Malizard⁴⁸ sur l'impact macroéconomique des dépenses militaires qui conditionne en partie leur soutenabilité.

Une *discussio* académique qui a particulièrement intéressé la recherche sur la gestion des dépenses militaires et leur articulation avec le financement des autres politiques publiques est la question du « *welfare vs warfare* », le « *welfare* » étant un terme polysémique renvoyant aussi bien au « bien-être » (donc ici aux dépenses de bien-être, telles que la santé ou l'éducation) qu'aux dépenses sociales et à l'assistance publique (d'où le « *welfare state* », équivalent anglophone de « l'État-providence »), et le « *warfare* » (littéralement : « la guerre », ou plus exactement l'engagement et les activités impliqués dans une guerre) renvoyant aux dépenses militaires. L'une des problématiques explorées par le « *welfare vs warfare* » et « *butter vs guns* » (littéralement : « beurre contre canons ») est le biais partisan dans l'allocation des ressources, c'est-à-dire l'inclinaison qu'auraient les gouvernements de droite, davantage que les gouvernements de gauche, à privilégier les dépenses militaires fût-ce au détriment des dépenses sociales. Cette problématique a été étudiée par Hans-Dieter Klingemann, Richard Hofferbert et Ian Budge (1994)⁴⁹, Michael Koch et Skyler Cranmer (2009)⁵⁰, ou encore Thomas Cusack (2006)⁵¹. Une autre problématique du débat sur le « *welfare vs warfare* », abordé généralement sous l'angle du « *butter vs guns* », à la fois la part des aspects économiques dans la détermination de l'effort de défense (dans une logique keynésienne ou interventionniste de soutien aux industries de défense, surtout duales), et les externalités économiques des dépenses militaires (croissance, emploi innovation...). Cette question a été abordée en particulier par

46 HÉBERT, Jean-Paul. « Armement : le choc de l'Europe » *RAMSES 99*. Paris : Dunod. 1999, p. 229-254. En ligne : <https://www.jph-defense.org/IMG/pdf/jph180.pdf> [consulté le 14 mars 2021].

47 HAYEZ, Philippe. « Le nerf de la guerre », *Pouvoirs*. 23 décembre 2008, n° 125 n° 2. p. 29-41.

48 MALIZARD, Julien. « Dépenses militaires et croissance économique dans un contexte non linéaire », *Revue économique*. 28 avril 2014, Vol. 65 n° 3. p. 601-618.

49 KLINGEMANN, Hans-Dieter, RICHARD HOFFERBERT, et IAN BUDGE. *Parties, policies, and democracy*. Boulder : Westview Press. 1994.

50 SCHULTZ, Kenneth. *Democracy and Coercive Diplomacy*. Cambridge : Cambridge University Press. 2009.

51 CUSACK, Thomas R. « Sinking Budgets and Ballooning Prices: Recent Developments Connected to Military Spending », *WZB-Markets and Politics Working Paper*. avril 2006, SP II. En ligne : <https://papers.ssrn.com/abstract=899067> [consulté le 8 mars 2021].

Benjamin Fordham (1998)⁵², Guy Whitten et Laron Williams (2011)⁵³, Alex Mintz et Chi Huang⁵⁴ (1991), Randolph Stevenson (1995)⁵⁵, Karl DeRouen et Uk Heo (2001)⁵⁶.

Plusieurs auteurs se sont intéressés à la question de l'hypothétique remontée en puissance d'un outil de défense (plus spécifiquement de l'outil de défense français) au sortir d'une période plus ou moins prolongée de réduction des effectifs, des équipements et des budgets. En particulier, Guillaume Garnier (2014) a théorisé les « chausse-trapes de la remontée en puissance⁵⁷ » pour rendre compte des difficultés présentées par un éventuel redressement de capacités perdues ou réduites au sein des armées, mettant en lumière l'existence de « seuils » au-delà desquels la remontée en puissance s'avère de plus en plus difficile, voire impossible à moyen terme. Sur des questions plus précises telles que la reconquête par les armées d'une forme de « masse » et « d'épaisseur », Michel Pesqueur (2021) s'est penché sur les enjeux spécifiques à l'armée de Terre à l'heure où la préparation à d'éventuels conflits de haute intensité exige de massifier les forces terrestres⁵⁸.

Au-delà de la remontée en puissance ou du retour de la « masse », la question de la haute intensité, qui avait été semble-t-il un « parent pauvre » de la recherche stratégique française comparativement à des enjeux comme le terrorisme, les conflits asymétriques ou la contre-insurrection (COINT), fait à nouveau (depuis la fin des années 2010) l'objet de travaux novateurs. Ainsi des travaux de Chloé Malet sur le « chef tactique⁵⁹ » face à la

52 FORDHAM, Benjamin. « The Politics of Threat Perception and the Use of Force: A Political Economy Model of U.S. Uses of Force, 1949-1994 », *International Studies Quarterly*. 1998, vol. 42 n° 3. p. 567-590.

53 WHITTEN, Guy et Laron WILLIAMS. « Buttery Guns and Welfare Hawks: The Politics Of Defense Spending in Advanced Industrial Democracies », *American Journal of Political Science*. janvier 2011, vol. 55 n° 1. p. 117-134. En ligne : https://www.researchgate.net/publication/227614300_Buttery_Guns_and_Welfare_Hawks_The_Politics_Of_Defense_Spending_in_Advanced_Industrial_Democracies [consulté le 8 mars 2021].

54 MINTZ, Alex et Chi HUANG. « Guns versus Butter: The Indirect Link », *American Journal of Political Science*. 1991, vol.35 n° 3. p. 738-757.

55 MINTZ, Alex et Randolph STEVENSON. « Defense Expenditures, Economic Growth, and The “Peace Dividend”: A Longitudinal Analysis of 103 Countries », *Journal of Conflict Resolution*. juin 1995, vol.39 n° 2. p. 283-305. En ligne : https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3512064 [consulté le 8 mars 2021].

56 DEROUEN, Karl et Uk HEO. « Presidents and defense contracting, 1953-1992 », *Conflict Management and Peace Science*. 2001, vol. 18 n° 2. p. 251-267. En ligne : <https://www.jstor.org/stable/26273701?seq=1> [consulté le 8 mars 2021].

57 GARNIER, Guillaume. « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », IFRI, *Focus stratégique* n° 36, 2014.

58 BRIANT Raphaël, Jean-Baptiste FLORANT et Michel PESQUEUR « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », IFRI, *Focus stratégique*, n° 105, 2021.

59 MALET, Cholé. « Face à la haute intensité, quel chef tactique demain ? », *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale*. octobre 2020 n° 81. p. 25-30.

haute intensité (2020), de Serge Caplain sur la question du « commandement opérationnel⁶⁰ » dans un tel contexte (2019, du général Frédéric Hingray (2021) sur la question des ressources humaines dans l'armée de Terre face aux nouvelles menaces⁶¹, d'Isabelle Dufour et Michel Goya (2020) sur l'intégration d'actions sur les champs immatériels dans le combat aéroterrestre de haute intensité⁶² (une question qui n'est pas anodine pour la question de la « masse »), de Jean-Michel Perruche et d'autres généraux en deuxième section sur les *scenarii* de conflits majeurs auxquels devrait se préparer l'armée de Terre⁶³ (2020), d'Élie Tenenbaum, Morgan Paglia et Nathalie Ruffié sur de potentielles menaces sur les territoires, citoyens et intérêts français Outre-Mer⁶⁴ (2020), ou encore de la RAND Corporation sur la capacité de la France, qualifiée de « *strong ally stretched thin* » (« un allié fort étiré mince », l'expression « *stretched thin* » désignant généralement une pénurie ou une surexploitation de ressources, ou le suremploi d'un outil, ici le « format » des armées françaises), à participer en coalition à un conflit majeur contre une puissance comme la Russie en Europe⁶⁵.

Sur un plan plus général, la synthèse de référence sur la défense de la France depuis 1990 reste celle de Louis Gautier (2009)⁶⁶, la monographie plus récente d'Olivier Schmitt et Alice Pannier (2021)⁶⁷ permettant de s'étendre au-delà de la période couverte par M. Gautier, tout comme le chapitre signé par le même Olivier Schmitt dans le second tome de *Histoire militaire de la France* parue sous la direction d'Hervé Drévilion et Olivier Wiewiorka (2018)⁶⁸. La thèse de Jérôme de Lespinois (2001), dont la deuxième partie couvre le début des années 1990⁶⁹, s'est attachée à détailler la transformation à la fin du

60 CAPLAIN, Serge. « La fourmière du général : le commandement opérationnel face aux enjeux de la haute intensité en France, entre déni et déclin », IFRI, *Focus Stratégique* n° 89, 2019.

61 HINGRAY, Frédéric. « Les enjeux RH de l'Armée de terre », *Revue Défense nationale*. avril 2021, vol.4 n° 839. p. 14-19.

62 DUFOUR, Isabelle et Michel GOYA. *Dans la perspective d'affrontements de haute intensité, comment intégrer dans le combat aéroterrestre des actions sur les champs immatériels ?* Fondation pour la recherche stratégique - Observatoire armée de Terre 2035. 2020.

63 PERRUCHE, Jean-Paul. « Les éventuels futurs conflits majeurs et leur conséquence pour la France », *Les dossiers G2S*. 2020. n° 26 : Les éventuels futurs conflits majeurs et leur conséquence pour la France. p. 39-46.

64 TENENBAUM, Elie, Morgan PAGLIA et Nathalie RUFFIÉ. « Confettis d'empire ou points d'appui ? L'avenir de la stratégie française de présence et de souveraineté », IFRI, *Focus Stratégique* n° 94, 2020.

65 PEZARD, Stephanie, Michael SHURKIN, et David OCHMANEK. *A Strong Ally Stretched Thin : An Overview of France's Defense Capabilities from a Burdensharing Perspective*. RAND Corporation. 2021.

66 GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit.

67 SCHMITT, Olivier et Alice PANNIER. *French Defence Policy since the End of the Cold War*. Londres : Routledge. 2021.

68 SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible : budgets de défense et justifications politiques » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours*. Paris : Perrin. 2018, p. 607.

69 LESPINOIS, Jérôme de. *L'armée de terre française. De la défense du sanctuaire à la projection, tome 2, de*

XX^e siècle d'une armée de Terre centrée sur la défense du territoire national en une force tournée d'abord vers les opérations extérieures, l'ouvrage de Louis Gautier (1999)⁷⁰ sur la politique de défense de François Mitterrand à la fin de son mandat offrant un regard éclairant sur les premières années de notre période d'étude.

Courant théorique utilisé : le courant réaliste classique

Sur le plan théorique, nous nous référerons au courant réaliste classique. La question du maintien d'un outil de défense capable de faire face à un vaste éventail de menaces allant jusqu'au champ le plus dur de la conflictualité, soit des conflits État contre État, s'inscrit en effet directement dans le postulat de Raymond Aron selon qui « *les relations interétatiques se déroulent à l'ombre de la guerre*⁷¹ » ; les guerres menées ou préparées par les armées française dans notre période d'étude concernant davantage des adversaires non-étatiques, nous adhérons à l'idée plus large que « *l'histoire montre que les nations sont en permanence en train de se préparer à la forme de violence organisée qu'est la guerre, de s'y engager activement, ou d'en récupérer*⁷² », dixit Hans Morgenthau.

En cohérence avec la théorie réaliste, nous conviendrons que les États sont, pour reprendre la définition de Dario Battistella, des « *acteurs rationnels qui cherchent à maximiser leur intérêt national défini en termes de puissance eu égard aux contraintes du système international*⁷³ ». Cette approche est en effet validée par l'existence en France d'un large consensus autour de la nécessité de maintenir le « rang » et défendre les intérêts du pays, une ambition qui fait partie des fondamentaux de la politique de défense française et que nous mettrons régulièrement en évidence. Cette conception d'une politique de défense visant à maximiser la puissance et défendre les intérêts nationaux emprunte largement à celle, commune à la plupart des courants réalistes, d'une anarchie qui caractériserait les

1981 à 1996, *op. cit.*

70 GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, *op. cit.*

71 ARON Raymond. *Paix et guerre entre les nations* (1962), Paris : Calmann-Lévy, 2004, p. 18.

72 MORGENTHAU Hans. *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace* (1948), New York : McGraw-Hill, 2005, p. 50.

73 BATTISTELLA Dario, Jérémie CORNUT , et Élie BARANETS. *Théories des relations internationales*, Paris : Presses de Sciences Po, 2019, p. 122.

relations internationales. Ensuite, la défense nationale est traditionnellement l'apanage des États dont les missions les plus fondamentales sont les missions régaliennes : sous cet angle, nous rejoindrons donc l'idée réaliste que l'État est l'acteur central des relations internationales dominées par les groupes de conflit.

Enfin, là où les réalistes partagent selon Jean-Baptiste Jeangène-Vilmer l'idée que « *la politique étrangère prime en général la politique intérieure ; la prise en compte des contraintes intérieures, notamment l'opinion publique, peut nuire à la bonne conduite diplomatique*⁷⁴ », nous estimerons que cela se vérifie au moins partiellement dans les politiques de défense (au service, on l'a dit, de la politique étrangère française) durant notre période d'étude. En effet, les décisions ayant conduit à réduire les moyens et le format des différentes armées (dont l'armée de Terre), en contradiction avec les ambitions affichées par les dirigeants français de maximiser la puissance du pays et défendre ses intérêts, s'avèrent être souvent guidée par les contraintes intérieures (budgétaires en premier lieu) et les priorités de l'opinion publique : dans un contexte économique et social difficile, l'effort de défense est soumis au *welfare vs warfare* (ou *butter vs guns*), et mis à contribution pour financer des politiques publiques plus proches des préoccupations de l'opinion.

Définitions : des « dividendes de la paix » au « conflit de survie »

Avant d'en venir à notre problématique, il nous reste à définir les termes de notre sujet.

Les « dividendes de la paix », d'abord. Cette expression, d'origine anglo-saxonne dont la paternité reste difficile à attribuer⁷⁵, désigne *lato sensu* les « *baisse[s] substantielle[s] des budgets de défense des principales puissances militaires (États-Unis, Royaume-Uni, Russie, France etc.) en réaction à l'absence de menaces géopolitiques majeures*⁷⁶ » dans les années 1990 après la fin de la Guerre froide, « *dans la mesure où*

74 JEANGÈNE-VILMER, Jean-Baptiste. *Théories des relations internationales*, Paris : Presses Universitaires de France, 2020, p. 25.

75 GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*. Paris : Presses Universitaires de France, 2009, p. 438.

76 FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

elles sont mises à profit pour résorber les déficits publics, baisser les impôts ou mettre en œuvre d'autres projets publics⁷⁷ ». Ces « dividendes » devaient libérer « des ressources à des fins plus productives⁷⁸ » et renforcer la croissance économique⁷⁹. Leur impact est vite jugé mitigé en France du fait du rôle particulier de l'industrie de défense et des restructurations dans les armées⁸⁰. La quête des « dividendes » s'est retrouvée dans le discours de certains dirigeants français, à commencer par Laurent Fabius⁸¹ et Pierre Mauroy⁸² dès 1990, dans les travaux de parlementaires comme Jean-Michel Boucheron⁸³, ou encore des rapports de l'IHEDN⁸⁴. Mais ainsi que nous l'abordons plus loin, l'adhésion de la classe politique d'alors à cette thèse reste à démontrer, tout comme son application réelle. Cette expression s'est depuis imposée comme un lieu commun renvoyant pêle-mêle au caractère supposément excessif de la réduction des dépenses militaires depuis 1990, à l'analyse qu'une partie de la classe politique française aurait faite de la nouvelle donne stratégique à la même période, ou encore à un supposé biais idéologique de gauche (anti-militarisme) ou de droite (orthodoxie budgétaire) dans la gestion des crédits militaires, induisant dans tous les cas une mauvaise anticipation dans les politiques de défense. Les « dividendes de la paix » ont retrouvé une certaine actualité dans la seconde moitié des années 2010, l'emploi de cette expression étant exclusivement péjoratif (les « soi-disant dividendes⁸⁵ », « l'illusion des dividendes⁸⁶ »), et synonyme d'un désarmement « sans vision stratégique très développée du rôle des armées⁸⁷ ».

77 QUINET, Alain. « Quels « dividendes de la paix » pour la France ? », *Revue française d'économie*. 1997, vol.12 n° 3. p. 101-120.

78 GUPTA, Sanjeev, Benedict CLEMENTS, Rina BHATTACHARYA, et al. « Les insaisissables dividendes de la paix », *Revue Finances & Développement*. décembre 2002.

79 KNIGHT, Malcolm, Norman LOAYZA, et Delano VILLANUEVA. « The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth », *IMF Staff Papers*. 1996, vol.43 n° 1. p. 1-265.

80 DANIEL, Jean-Marc. « Finances publiques : les dividendes de la paix ? », *Revue de l'OFCE*. 1993, n° 47 n° 5. p. 91-116.

81 DE MONTVALON, Dominique et Bernard MAZIÈRES. « Les officiers s'interrogent », *L'Express*. 25 février 1993. En ligne : https://www.lexpress.fr/informations/les-officiers-s-interrogent_593477.html [consulté le 12 décembre 2020].

82 LES ECHOS. « Les polémistes ne désarment pas », *Les Echos*. 23 janvier 1991. En ligne : <https://www.lesechos.fr/1991/01/les-polemistes-ne-desarment-pas-940350> [consulté le 5 juillet 2021].

83 *Relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992-1994*. Rapport n°2935, Tome I, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 08/10/1992, p. 299.

84 IHEDN. *La Politique de défense de la France : rapport de 1ère phase / Institut des hautes études de défense nationale, 52ème session nationale, Comité numéro 1*. 1999, p. 12.

85 GEORGELIN, Jean-Louis, Jean-Philippe BAULON, et Olivier ZAJEC. « La surprise stratégique, genèse et portée politique d'un concept majeur », *Stratégique*. 2014, N° 106 n° 2. p. 163-172.

86 DANIEL, Jean-Marc. « L'illusion des dividendes de la paix », *L'Express*. 30 janvier 2018. En ligne : https://www.lexpress.fr/actualite/politique/l-illusion-des-dividendes-de-la-paix_1979585.html [consulté le 11 décembre 2020].

87 SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours, op. cit.*, p. 605.

Le « conflit de survie », ensuite. Ce terme employé par le général Lecointre au cours d'une audition⁸⁸ devant la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale est aussi évocateur sur la forme qu'il est difficile à définir sur le fond – nous abordons cette problématique dans les dernières pages de notre développement. Il est cependant clair que cette expression renvoie à un potentiel conflit majeur ou de « haute intensité ». La haute intensité est définie par le *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle* comme une « opération où toutes les fonctions opérationnelles sont susceptibles d'être activées pour s'opposer à une violence caractérisée de l'adversaire⁸⁹ », et correspond selon la *Doctrine d'emploi des forces* à une « aggravation de la situation internationale, qui conduirait les armées à affronter militairement les forces d'un État doté de capacités organisées, commandées et complémentaires pouvant reposer sur des systèmes d'armes performants⁹⁰ ». Depuis 2020, l'état-major de l'armée de Terre définit la haute intensité comme un « affrontement soutenu entre masses de manœuvre agressives se contestant jusque dans la profondeur et dans différents milieux l'ensemble des champs de conflictualité (physique et immatériel) et dont l'objectif est de vaincre la puissance de l'adversaire⁹¹ ». C'est cette dernière définition que nous retiendrons.

Le « format » de l'armée de Terre, à présent. Il n'existe pas de définition officielle retenue par les armées pour ce terme. Un rapport de la Cour des Comptes de 1997 sur la professionnalisation des armées définit le terme ainsi : « le format des armées au sens de la loi de programmation militaire recouvre l'ensemble des moyens permettant à une armée de remplir ses missions, tant au plan des effectifs qu'au plan des matériels opérationnels servis et des structures de soutien et de commandement associées⁹² ». Nous retiendrons cette définition, qui paraît à la fois suffisamment précise et large. Comme le rappelait un rapport sénatorial de 2012, le format des différentes découle du « niveau de nos ambitions et [d]es objectifs stratégiques que la représentation nationale et l'exécutif souhaite

88 Audition du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°42..., *op. cit.*, p. 9.

89 *Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle. Document cadre*. DC-004_GIATO(2013). N° 212 /DEF/CICDE/NP, 16/12/2013, p. 104.

90 *Doctrine d'emploi des forces. Doctrine interarmées*. DIA-01(A)_DEF(2014). N° 128/DEF/CICDE/NP, 12/06/2014, p. 16.

91 DESACHY, Emmanuel. « Le commandement « scorpionisé » dans la haute intensité : changement dans la continuité ? », *Brennus 4.0 : lettre d'information du Centre de doctrine et d'enseignement du commandement*. août 2020 n° 8. p. 30-32.

92 COUR DES COMPTES. *De la suspension de la conscription à la création d'une armée professionnelle*. Paris. 1997, p. 2.

*assigner à notre pays*⁹³ ». Le chercheur Étienne de Durand soulignant que le format des forces doit se rapporter au « *contexte géostratégique et aux menaces actuelles et potentielles qu'il porte*⁹⁴ », ce qui implique de conserver des marges de manœuvre dans une logique d'anticipation. C'est également le cas pour le « modèle d'armée », terme qui est parfois employé alternativement pour désigner le « format » des forces, mais renvoie, selon la définition officielle, à « un ensemble de moyens humains, technologiques et financiers au service de missions clairement identifiées⁹⁵ », et au dimensionnement de l'outil de défense dans son ensemble. Ainsi le « format » de l'armée de Terre s'inscrit dans le cadre du modèle d'armée complet que la France cherche à conserver après la Guerre froide.

Il convient de compléter cette définition du « format » des forces par celles de deux autres notions fondamentales à la fois pour les singularités de l'armée de Terre et pour la question de l'anticipation (qu'il s'agisse de faire face à l'attrition en opération, à une échelle tactique, ou de conserver les moyens de faire face à une dégradation du contexte internationale, à une échelle stratégique) : la « masse » et « l'épaisseur ». Selon la définition officielle qu'en donne l'armée de Terre, « *au-delà du seul rapport de force, la masse se comprend comme la capacité à générer et entretenir les volumes de forces suffisants pour produire des effets de décision stratégique dans la durée, prenant en compte les impératifs dictés par le cadre espace/temps spécifique à chaque opération*⁹⁶ ». Quant à « l'épaisseur », celle-ci, pour reprendre la définition du colonel Michel Pesqueur dans une étude pour l'IFRI, désigne le « *produit de la masse et de la résilience du soutien*⁹⁷ ». Elle « *implique de disposer d'une réserve stratégique en hommes, en équipements et en munitions. Elle constitue la capacité à faire face à une surprise stratégique en même temps qu'elle donne une capacité de régénération initiale à un engagement durable*⁹⁸ ». La « masse ne se réduit donc pas au seul « volume » (qui correspond « *au nombre de forces immédiatement disponibles*⁹⁹ » et dépend donc du format

93 *Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ?* Rapport d'information n°680 du Sénat, *op. cit.*, p. 6.

94 DURAND, Étienne de. « Quel format d'armée pour la France ? », *Politique étrangère*. 2007, Hiver n° 4. p. 729-742.

95 IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, *op. cit.*, p. 13.

96 ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Action terrestre future : demain se gagne aujourd'hui*. Armée de Terre. 2016, p. 37. En ligne : <https://www.defense.gouv.fr/content/download/487834/7804552/2016AdT-ActionTerrestreFuture.pdf> [consulté le 14 août 2021].

97 BRIANT Raphaël, Jean-Baptiste FLORANT et Michel PESQUEUR « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », *op. cit.*, p. 65.

98 *Ibid.*, p. 65.

99 *Ibid.*, p. 64.

défini pour l'armée de Terre) ou au seul « nombre ».

Qu'en est-il ensuite des « moyens » et des « besoins » de l'armée de Terre ? Dans notre définition, la notion de « moyens » de l'armée de Terre regroupe les ressources budgétaires allouées, prévues ou jugées nécessaires, le matériel en dotation (armements, véhicules, équipements individuels ou collectifs, munitions...), les infrastructures, et les ressources humaines. La notion de « besoins » renvoie aux moyens jugés nécessaires à l'accomplissement des missions de l'armée de Terre, ceux-ci étant compris à la fois dans le « format » (besoins en hommes, besoins en matériels) et dans « l'épaisseur » (besoins logistiques, besoins en termes de soutien, de stocks ou encore d'infrastructures).

Quant à l'armée de Terre elle-même, il s'agit évidemment de la composante terrestre des Forces armées françaises. Bien que l'armée de Terre ait été créée sous sa forme actuelle à la fin du XIX^e siècle, ses origines remontent à l'ordonnance militaire de Louppy-le-Châtel (26 mai 1445) qui acte définitivement la création d'une armée royale permanente¹⁰⁰, faisant de l'armée de Terre française l'une des plus anciennes armées au monde. Placée comme les autres armées sous l'autorité du Président de la République (en tant que chef des armées) et la responsabilité du Gouvernement (le Premier ministre et le ministre des Armées – ministre de la Défense du début de notre période d'étude à 2017 – étant responsables de la politique de défense), l'armée de Terre est dirigée et gérée par l'État-major de l'armée de Terre (EMAT), à la tête duquel figure le chef d'État-major de l'armée de Terre (ou CEMAT), lui-même responsable devant le chef d'État-major des armées (CEMA), qui assure l'emploi et le commandement des forces sous l'autorité du Président de la République. Sur notre période d'étude, onze CEMAT se succèdent, du général d'armée Gilbert Forray au général d'armée Pierre Schill, l'actuel CEMA, le général Thierry Burkhard, ayant occupé ce poste de juillet 2019 à juillet 2021.

L'anticipation, enfin. Depuis le *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008, « la fonction connaissance et anticipation est érigée [...] en fonction stratégique à part entière¹⁰¹ », qui selon le *Livre blanc* de 2013 « recouvre notamment le renseignement et la prospective » et « permet l'anticipation stratégique qui éclaire l'action¹⁰² ». Cette définition de l'anticipation comme fonction stratégique est adaptée à l'anticipation des

100THEIS, Laurent. *Chronologie commentée du Moyen Âge français* (1997). Paris : Perrin. 2010 [1997]. (Tempus), p. 450-451.

101*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* 2008, p. 133.

102*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* 2013, p. 70.

menaces, moins à l'anticipation des besoins matériels et moyens de l'armée de Terre, et surtout aux aspects budgétaires et économiques de notre sujet. En sus de l'anticipation comme fonction stratégique, nous retiendrons une définition plus large : l'action de prévoir, supposer ce qui peut ou va arriver, ménager des marges de manœuvre pour faire face à l'imprévu, et adapter sa conduite en conséquence. Pour compléter cette définition, il est intéressant d'ajouter cette observation préliminaire faite par l'ancien chef d'État-major de l'armée de Terre, Jean-Pierre Bosser, au début de l'entretien qu'il nous a accordé :

« La question de l'anticipation, c'est plutôt la question de l'ambition, c'est-à-dire : avons-nous une ambition, une vision stratégique, [...] puisque une anticipation pour une anticipation, ça n'a pas de sens. L'important, c'est quelle vision stratégique a-t-on des 20 prochaines années [...], et de là on en déduit les besoins [...] ¹⁰³ ».

En clair, l'anticipation telle que nous la définissons se détermine par rapport aux menaces auxquelles doivent répondre les armées – spécifiquement l'armée de Terre – et par rapport aux besoins des forces. Si ces définitions répondent en quoi (et par rapport à quoi) consiste l'anticipation dans le cadre des politiques de défense, il reste à définir les critères permettant de juger d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation : nous les détaillons plus loin.

Problématique et plan du mémoire

En vue de répondre partiellement et à notre niveau au *topos* que nous avons décrit précédemment, notre problématique sera la suivante : **dans quelle mesure l'évolution du format et des moyens de l'armée de Terre de 1990 à 2021 témoigne-t-elle d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense sur la période ?**

Pour cela, nous procéderons en trois parties couvrant chacune environ un tiers de notre période, en y intégrant systématiquement une étude davantage consacrée au financement de l'armée de Terre – sans s'y limiter – et un « focus » sur le format des forces terrestres.

¹⁰³Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

Dans notre première partie, qui couvre la séquence 1990-2001, nous étudierons le financement et le format de l'armée de Terre dans la nouvelle ère qui s'ouvre au sortir de la Guerre froide. Nous y démontrerons d'abord en quoi la gestion budgétaire de l'armée de Terre témoigne d'une mauvaise anticipation, et en quoi les réformes liées au format des forces terrestres appellent sur ce point un jugement plus nuancé.

Dans notre seconde partie, qui s'étend de 2001 à 2012, nous nous attacherons à démontrer si cette période transitoire constitue ou non une décennie perdue pour l'armée de Terre, entre un financement hypothéqué par le rattrapage insuffisant de l'effort de défense dans les années 2000, puis la réduction prioritaire de celui-ci après la crise financière, et un format des forces affecté par l'abandon du « modèle d'armée 2015 » puis par les réformes menées à partir de 2008.

Pour finir, dans notre troisième et dernière partie qui couvre la période 2012-2021 et ouvre des perspectives sur les années qui suivent, nous chercherons à évaluer le rôle de l'anticipation dans le redressement de l'armée de Terre alors que s'aggravent les menaces les plus diverses, en abordant notamment la question du « tournant » observé dans les politiques de défense en 2015-2016 et la situation de l'armée de Terre à l'aube d'un nouveau cycle de conflictualité et d'une possible redéfinition de son format.

Nos sept hypothèses de recherche pour éclairer notre sujet sous un angle nouveau

Notre travail de recherche s'articulera essentiellement autour des hypothèses suivantes, que nous chercherons à confirmer ou infirmer ; nous estimons que c'est dans ces directions qu'il faut chercher en vue d'apporter des réponses précises, nuancées et capables d'éclairer notre sujet sous un angle nouveau.

Notre hypothèse centrale est que l'évolution du format et des moyens de l'armée de Terre de 1990 à 2021 témoigne bien, globalement, d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense sur la période. Cependant, cette mauvaise anticipation est à la fois plurielle et à nuancer. La mauvaise anticipation des menaces en elles-mêmes est à

relativiser : bien que sous-estimées, dans des proportions qui restent à démontrer, ces dernières n'ont pas été ignorées. La mauvaise anticipation des menaces résiderait plutôt dans le fait de ne pas avoir redressé les capacités de l'armée de Terre en cohérence avec la dégradation progressive du contexte sécuritaire, ou limité leur déclin en prévision. La mauvaise anticipation des besoins doit elle aussi être nuancée à première vue : une analyse attentive des travaux parlementaires de 1990 à 2015 montre par exemple une prise de conscience croissante des carences capacitaires, tandis que les Présidents de la République successifs, dont la politique de défense reste le pré carré, sont conscients de l'état des armées et cherchent tous a minima à préserver les moyens nécessaires au maintien des capacités d'autonomie de décision et d'appréciation et in fine d'intervention de la France, y compris au niveau de l'armée de Terre. Là encore, la mauvaise anticipation réside dans les choix (ou non-choix) qui sont faits en connaissance de cause dans la gestion du format et des moyens (budgétaires en premier lieu) de l'armée de Terre durant la période étudiée. Nous détaillons *infra* les raisons pour lesquelles cette mauvaise anticipation globale est à la fois plurielle et à nuancer, dans le cadre des critères que nous avons retenu pour juger du degré de bonne ou de mauvaise anticipation dans les politiques de défense.

Notre deuxième hypothèse principale concerne le « tournant » que l'on observe dans la deuxième moitié des années 2010 dans la conduite des politiques de défense, et singulièrement dans le traitement de l'armée de Terre. Nous estimons, ce qui reste à démontrer, que la décision de redresser le format et les moyens de l'armée de Terre, si elle se concrétise à partir des années 2015-2016, était en germe dès 2014 (résurgence de la menace russe, engagements pris au sommet de l'OTAN à Newport), voire 2013 (aggravation des problèmes capacitaires sur fond de multiplication des engagements extérieurs, notamment sur les théâtres africains).

Nous cherchons également à démontrer l'hypothèse suivante : avec le recul dont nous bénéficions en 2021, il est possible d'affirmer que certaines orientations de la politique de défense qui avaient été jugées auparavant mal calibrées, voire mal anticipées, comme le projet de « modèle d'armée 2015 » élaboré en 1996, témoignaient sur le papier... d'une bonne anticipation. La mauvaise anticipation résiderait plutôt dans leur mise en œuvre imparfaite, mais aussi dans leur abandon. *A contrario*, nous entendons profiter du même recul pour réévaluer le degré de bonne anticipation de certaines décisions qui n'ont été remises en cause par aucun exécutif depuis leur mise en place, telles que la suppression

de la défense opérationnelle du territoire pour les forces terrestres, la politique d'emploi et de gestion des parcs, la mutualisation des parcs, ou encore la création des bases de défense pour l'armée de Terre.

Nous formulons également l'hypothèse que l'armée de Terre est, comme les autres armées, affectée sur l'essentiel de la période par une logique « *welfare vs warfare* » se matérialisant par une mise à contribution des dépenses militaires à la réduction des déficits publics dans des conditions disproportionnés au regard de leur poids dans les dépenses publiques totales, ce qui a déjà été démontré, mais également par une préférence pour d'autres postes de dépenses (essentiellement des dépenses sociales) alors même que les besoins de financement d'une année sur l'autre ou sur plusieurs années pour les armées sont pleinement identifiés.

Autre hypothèse qui guidera nos travaux et que nous précisons *infra* : la mauvaise anticipation dans les politiques de défense réside aussi dans l'écart constant sur la période entre d'un côté, les moyens de l'armée de Terre et son format, et de l'autre, les missions confiées à l'armée de Terre. Outre les missions sur le terrain (OPEX, OPINT), l'armée de Terre est comme les autres armées au service d'une ambition de puissance et d'autonomie sur la scène internationale : or, nous partons du fait que les moyens ne suivent pas, au point de compromettre cette ambition.

Nous entendons aussi profiter du recul évoqué plus haut pour vérifier dans quelle mesure les politiques de défense menées au cours de notre période d'étude hypothèquent la remontée en puissance future de l'armée de Terre, de l'industrie de défense à la préparation des forces à des engagements potentiellement plus durs.

Dernière hypothèse que nous entendons vérifier : la mauvaise anticipation réside également dans une certaine difficulté de la part des décideurs publics à corriger à temps les conséquences de mauvaises anticipations précédentes en voie de se matérialiser, comme la création de « bosses budgétaires », ou à prévenir (donc anticiper) les conséquences largement prévisibles de leur propre manque d'anticipation, ce que nous précisons également *infra*.

Nos dix critères permettant de juger d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense sur notre période d'étude

En vue de confirmer ou d'infirmier ces hypothèses, nous avons retenu un nombre exhaustif de critères permettant de juger d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense, critères qui constituent en eux-mêmes des hypothèses.

Un premier critère permettant d'évaluer le degré de bonne ou de mauvaise anticipation dans les politiques de défense sur la période concernée est bien sûr la cohérence entre, d'un côté, les missions déjà décidées ou susceptibles de l'être dans le cadre du contrat opérationnel, et les moyens alloués à l'armée de Terre. Il est d'emblée évident que les moyens ne suivent pas les missions, l'écart se creusant dès les années 1990 jusqu'à côtoyer le point de rupture au milieu des années 2010. Au fil de notre période d'étude, la conjonction de missions toujours plus nombreuses, diverses et exigeantes et de moyens toujours plus réduits avec un format des forces en diminution s'avère de plus en plus difficilement soutenable pour l'armée de Terre. Dans un essai non-académique, Nicolas Baverez, que nous avons interrogé, pouvait par exemple écrire en 2018 que « *l'activité [des forces] excède d'un tiers les contrats opérationnels fixés par le Livre blanc de 2013¹⁰⁴* ». Si de telles affirmations doivent être considérées avec précaution – quelle méthode l'auteur utilise-t-il pour quantifier l'excès d'activité des forces ? – elles reflètent une situation que nous pourrions qualifier « d'effet ciseau » où l'armée de Terre conjugue sous-investissement et sur-engagement. Cet écart récurrent, voire chronique, entre les missions des l'armée de Terre et les moyens qui lui sont alloués témoigne d'une mauvaise anticipation pour plusieurs raisons : à court terme, la plus évidente est qu'un tel écart limite la capacité des forces à remplir leurs missions, ou à se régénérer ; à plus long terme, cette situation fragilise l'outil de défense et hypothèque son avenir.

Dans la veine du critère précédent, nous retenons également un critère lié à l'écart entre les besoins identifiés de manière large et les moyens alloués ou prévus en conséquence. Ces besoins sont à la fois ceux dont l'État-major de l'armée de Terre estime avoir besoin sur une période parfois longue pour répondre aux objectifs du contrat opérationnel, lesquels sont pris en compte dans l'élaboration du format des forces et du

¹⁰⁴BAVEREZ, Nicolas. *Violence et passions : défendre la liberté à l'âge de l'histoire universelle*. Paris : Éditions de l'Observatoire. 2018, p. 93.

modèle d'armée (cibles des programmes d'équipement, matériel en dotation...), et ceux jugés nécessaires d'une année sur l'autre (préparation opérationnelle, maintenance, stocks de munitions ou de carburants...), voire en réaction à des décisions que le manque de marge de manœuvres (témoignant lui-même d'une mauvaise anticipation)

Un autre critère que nous définissons pour juger du degré de bonne ou de mauvaise anticipation est l'écart entre les ambitions stratégiques que les exécutifs successifs fixent pour la France au cours de notre période d'étude, et les moyens militaires alloués à ces ambitions dont la puissance militaire est un pilier indispensable. Sans entrer ici dans les détails, l'objectif cardinal de ces ambitions stratégiques est le maintien du « rang » de la France dans le concert des nations. Alors que le déclassement démographique et économique (en termes de PIB nominal et de PIB en parité de pouvoir d'achat) de la France et des puissances européennes comparables s'avère aussi logique qu'irréversible face à l'émergence de nouvelles puissances non-occidentales, l'entretien de l'une des meilleures armées du monde, capables d'agir dans le monde entier sur l'ensemble du spectre (modèle d'armée complet) est un indéniable atout (Vincent Desportes parle d'un « avantage comparatif¹⁰⁵ », rappelant la théorie économique de Ricardo). Les missions des armées – dont l'armée de Terre – ne se limitent pas aux seules fonctions centrales de protection, d'intervention ou de dissuasion : elles incluent aussi la participation à une politique de puissance.

Ainsi, d'après Olivier Schmitt, la « culture stratégique » française, entendue comme « *les prédispositions et les préférences des décideurs à l'égard de la puissance militaire¹⁰⁶* » combinerait trois facteurs parmi lesquels « *un haut niveau d'ambition internationale afin de maintenir le statut ou le "rang" international de la France dans le monde¹⁰⁷* ». Or, même si l'effort de défense de la France – ne serait-ce qu'au niveau de l'armée de Terre – lui permet de maintenir les capacités nécessaires à ses responsabilités (liées au siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies) et prétentions de puissance à rayonnement global, en permettant par exemple aux forces terrestres de conserver des capacités de projection propres à un club très restreint de pays et une capacité d'entrer en premier sur certains théâtres (notamment africains), il est clair que cet

105Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

106SCHMITT, Olivier. « L'épée et la carte : les forces armées et la présence française dans le monde » *La France dans le monde*. Paris : CNRS Editions. (Dans le monde). 2021, p. 180.

107Ibid., p. 180.

effort de défense reste à la fois minimal et insuffisant au regard des ambitions de la France, des missions qu'elle cherche à assurer au rang qu'elle cherche à conserver. Outre les missions sur le terrain (OPEX, OPINT), l'armée de Terre est comme les autres armées au service d'une ambition de puissance et d'autonomie sur la scène internationale : or, les moyens ne suivent pas, au point de compromettre cette ambition ne serait-ce que par le risque d'un déclassement.

Plusieurs chercheurs mettent en avant le fait que cet écart entre ambitions stratégiques et moyens des armées n'est, à la longue, pas tenable. Pour Friederike Richter, « *la France doit faire face à un choix cornélien : assurer un modèle de défense crédible, fondé sur un budget de défense conforme aux ambitions françaises [...] ou renoncer – au moins partiellement – à sa puissance militaire, faute de crédits suffisants pour financer ses missions*¹⁰⁸ », tandis qu'aux yeux de Martial Foucault, « [...] *la France est confrontée à un dilemme intenable : soit laisser décliner l'outil militaire faute de crédits suffisants ; soit augmenter les dépenses de défense, alors que des pressions fortes s'exercent sur les gouvernements afin de préserver les dépenses sociales*¹⁰⁹ ». Le fait de ne pas assumer ou de repousser un tel choix témoigne d'une mauvaise anticipation, parce qu'il compromet à la fois l'ambition stratégique poursuivie, et la soutenabilité des finances publiques tant que les orientations budgétaires ne sont pas redéfinies au profit d'une politique de puissance aussi exigeante. Si à la fin de notre période d'étude, certains chercheurs rejettent l'idée d'une militarisation excessive de la politique étrangère française et insistent sur la faisabilité d'une augmentation de l'effort de défense¹¹⁰, d'autres saluant le retour d'une quête et d'un discours de retour à la puissance militaire¹¹¹, l'écart entre ambitions de puissances et moyens alloués à la politique de défense reste constant sur la période 1990-2021, et suffisamment fort pour être retenu comme un critère de mauvaise anticipation.

A un niveau inférieur aux aspirations mondiales de la France, ce critère de mauvaise anticipation se décline de plusieurs manières au cours de notre période d'étude : réduction du format à des niveaux qui relativisent toujours plus la puissance conventionnelle de l'armée de Terre par rapport à d'autres armées équivalentes ;

108RICHTER, Friederike. « Les budgets de défense en France : une difficulté chronique du respect des lois de programmation militaire ? », *art. cit.*

109FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

110GRAND, Camille. « Chapitre IX : diplomatie et outil militaire » *Notre intérêt national : quelle politique étrangère pour la France ?* Paris. Odile Jacob. 2016, p. 169-198.

111GOMART, Thomas. « Vers un retour de la France à la puissance militaire ? », *Études*. 2 novembre 2017, n° 11. p. 7-18.

modernisation parfois trop lente ou insuffisante pour maintenir la supériorité opérationnelle des forces terrestres dans tous les secteurs ; diminution du budget militaire de la France, qui est progressivement dépassé par celui d'autres pays ; insuffisance du budget et du format des forces ne serait-ce qu'au regard de faire de la France un leader incontesté en Europe, et donc une puissance d'entraînement capable de favoriser l'ambition française d'une autonomie stratégique européenne ; affaiblissement de la capacité à mener des opérations de coercition majeure, et donc de la position française dans les rapports de force internationaux ; ou encore, réduction des capacités de la BITD française, qui compromet à la fois l'ambition d'indépendance nationale, la modernisation et la remontée en puissance potentielle de l'outil de défense.

Un autre critère, à la fois plus difficile à employer et moins récurrent sur la période, est celui de l'incapacité des décideurs publics à assurer non seulement de la continuité dans leurs décisions (ou celles prises par leurs prédécesseurs lorsqu'il est déraisonnable de les remettre en cause), mais aussi la mise en œuvre effective de leurs choix. En effet, l'anticipation ne se limitant pas à la prospective, nous estimons que l'anticipation dans les politiques de défense exige que ceux qui conduisent ces politiques s'assurent que les moyens prévus pour les armées face aux besoins anticipés seront bien mis à disposition. Comme nous le démontrons en abordant les « constantes » témoignant d'une mauvaise anticipation au cours de notre période d'étude, un tel manque de continuité et de suivi se retrouve notamment dans l'exécution des lois de programmation militaire, dont la faiblesse juridique fait reposer le respect de la programmation sur la seule volonté politique du législateur.

Autre critère également difficile à employer du fait de son caractère quelque peu abstrait, voire de sa redondance avec d'autres critères d'évaluation de l'anticipation dans les politiques de défense : une certaine propension des décideurs publics à privilégier le court terme sur le long terme, dans leurs décisions comme dans leurs non-décisions. Cette attitude trouve des illustrations concrètes, qu'il s'agisse des reports de charges entraînant progressivement l'émergence d'une « bosse » budgétaire ou du report au mandat présidentiel suivant du redressement de l'effort de défense, de l'attrait pour des gains budgétaires à court terme qui s'avèrent souvent contre-productifs sur une période plus longue, de la décision d'employer des forces en OPEX sans relever en conséquence les moyens qui leur sont alloués... Elle est en grande partie due au primat des nécessités

budgétaires sur les enjeux stratégiques, qui amène à privilégier le court terme au temps long qui caractérise les politiques de défense. De plus, le calendrier d'action des décideurs politiques sur la période épouse généralement des échéances courtes, entraînant une préférence même contrainte pour le court terme plutôt que pour l'anticipation.

Un autre critère évident pour juger du degré de bonne ou de mauvaise anticipation dans les politiques de défense est la sous-estimation (ou non) des menaces et des besoins. La sous-estimation des menaces se fait à court terme (exemple : face au risque du terrorisme de masse, qui peut se concrétiser sur un temps court du fait de la relative simplicité des modes opératoires et de la présence de candidats au passage à l'acte sur le territoire national) ou à plus long terme (exemple : la remontée des risques de conflit majeur, qui peut s'anticiper plusieurs années à l'avance grâce à l'évolution du contexte international ou de l'attitude des acteurs concernés, mais la remontée en puissance se fait sur une période plus longue), tout comme celle des besoins (à court terme : les besoins liés à la préparation opérationnelle ou aux OPEX, à plus long terme : la régénération des matériels ou la capacité à tenir dans la durée). Au prisme de l'armée de Terre, nous aborderons ainsi quelle est la part de mauvaise anticipation dans l'estimation des menaces et des besoins au cours de la période 1990-2021.

Un autre critère est la négligence ou de l'anticipation dans la préparation de l'avenir. De manière large, on peut avancer que tout ce qui pénalise l'avenir de l'outil de défense français – reports de charges qui obèrent son financement, indisponibilité des matériels faute de crédits suffisants pour le MCO... – s'inscrit dans une telle catégorie. Pour le rendre plus pertinent, nous centrons ce critère sur tout ce qui a spécifiquement trait à la seule préparation de l'avenir : dépenses d'études et développement, entraînement et préparation opérationnelle, gestion des stocks (laquelle cède d'ailleurs la place à une logique de flux tendus dans les années 2000) de carburants et de munitions...

Un critère voisin, sans être corollaire du critère « préparation de l'avenir » détaillé à l'instant, est la capacité à prévoir ou ménager des marges de manœuvre. Des marges de manœuvre qui doivent permettre de faire face aussi bien à de nouvelles opérations extérieures (exemple : le déclenchement des opérations Serval puis Barkhane au Sahel, quelques semaines seulement après le retrait des troupes françaises d'Afghanistan) qu'à de véritables « coups durs » sur le territoire national (exemple : le déploiement de milliers

d'hommes en 2015 dans le cadre de l'opération Sentinelle, qui montre les limites de la réduction continue des effectifs et de leur sur-engagement), voire à des hypothèses d'engagement majeur (les contrats opérationnels des Livres blancs de 1994, 2008 et 2013 prévoyant tous une telle hypothèse, mais avec des moyens toujours plus réduits sur le papier et davantage encore dans les faits). Cette problématique, qui devient une préoccupation majeure au cours de la période, trouve une toute autre signification à la fin des années 2010, quant le retour de la haute intensité s'ajoute à la lutte contre le terrorisme de masse et à la conduite des OPEX. Elle se double également de la problématique du manque de marges de manœuvre financières (notamment du fait de la « bosse » budgétaire) et industrielles (la BITD française étant difficilement en mesure d'assurer aujourd'hui une remontée en puissance rapide de l'armée de Terre). Il s'agit de pouvoir faire face aux soubresauts du contexte international, mais aussi à de potentielles « surprises stratégiques¹¹² ».

Autre critère que nous avons choisi pour évaluer dans quelle mesure les politiques de défense sur la période 1990-2021 témoignent d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation, sur le seul aspect financier : la question du « *welfare vs warfare* ». Cette problématique, que nous avons définie ailleurs, implique entre autres que le financement des dépenses civiles dites de bien-être (l'un des deux sens du « *welfare* » en matière d'économie) se fasse au détriment des dépenses militaires, qui sont réduites dans ce but fût-ce en fragilisant les capacités des armées. L'allocation des ressources dépendant de choix politiques qui ont leur légitimité et leur logique propre, il est difficile d'y porter un jugement critique sans verser dans le biais partisan, lequel est difficilement compatible avec les critères de la recherche académique. Cependant, l'approche par la théorie du « *welfare vs warfare* » ou « *butter vs guns* » dans ses différentes déclinaisons offre une clé de lecture évitant un tel écueil. Ainsi, en comparant l'évolution des dépenses civiles et celle des dépenses militaires, l'évolution du nombre d'emplois publics par rapport aux effectifs militaires mais aussi à la population française, il est déjà possible d'affirmer objectivement que le « *welfare vs warfare* » est ou n'est pas une réalité au cours de notre période d'étude.

Une telle comparaison présente plusieurs intérêts du point de vue de l'anticipation. Par exemple, la réduction des dépenses militaires et leur insuffisance au regard des besoins

112 GEORGELIN, Jean-Louis, Jean-Philippe BAULON, et Olivier ZAJEC. « La surprise stratégique, genèse et portée politique d'un concept majeur », *Stratégie*. 2014, N° 106 n° 2. p. 163-172.

étant mises sur le compte des contraintes budgétaires, le fait que d'autres postes de dépenses fassent l'objet d'une moindre pression budgétaire en dépit d'une situation jugée moins problématique que celle des armées, montre qu'il est possible d'affecter à ces dernières davantage de ressources dans le cadre d'une meilleure répartition de l'effort budgétaire. Le fait que la défense soit davantage mise à contribution que d'autres postes de dépense dans la maîtrise des comptes publics peut se justifier sur le plan politique, mais témoigne d'une mauvaise anticipation puisque de telles pratiques contribuent à fragiliser l'outil militaire et les ambitions de la politique de défense même lorsqu'il est possible d'éviter cela. Il en va de même concernant la propension à réaliser des économies en priorité sur les crédits militaires alors qu'il existe des marges de manœuvre budgétaire dans d'autres postes de dépense publique. De plus, une telle mise en perspective permet par exemple de remettre en cause le fait que les crédits nécessaires au financement des missions assignées à la défense soit hors de portée, comme nous le montrerons à plusieurs reprises.

Enfin, le « *welfare vs warfare* » pouvant être lié à des raisons électorales ou à la volonté de ménager l'opinion publique, de telles motivations témoignent clairement d'une mauvaise anticipation, puisqu'elles subordonnent le financement de la défense nationale, qui ne peut s'inscrire que dans la durée, à des logiques de court terme. En cohérence avec notre sujet, nous choisissons également d'étendre la logique du « *welfare vs warfare* » à l'ensemble des décisions (ou non-décisions) qui apparaissent davantage guidées par des considérations budgétaires, économiques ou sociales au détriment de nécessités stratégiques, qu'il s'agisse de déterminer l'avenir de grands programmes en fonction de telles considérations plutôt qu'en cohérence avec les besoins des armées ou du financement de la défense nationale, ou encore du choix de financer des promesses de campagne électorale par des économies sur la défense.

Notre dernier critère d'évaluation de l'anticipation dans les politiques de défense est la capacité des décideurs publics à apprendre d'erreurs précédentes (exemple : la réduction incohérente des cibles de certains programmes d'équipement, qui se traduit par une augmentation des coûts unitaires et annule les économies escomptées), à prendre en compte les avertissements des États-majors ou des rapporteurs parlementaires (exemple : sur l'insuffisance criante de l'entraînement des forces, que les CEMAT comme les rapporteurs pour avis déplorent d'année en année), ou encore à faire preuve d'anticipation

en rectifiant à temps une situation qui devient de plus en plus préoccupante pour l'avenir (exemple : le financement du « modèle d'armée 2015 », sur lequel nous reviendrons à plusieurs reprises).

Méthode et méthodologie : explication, méthode déductive, approche qualitative, entretiens semi-directifs, recours aux archives et études de cas

Notre mémoire sera une explication plutôt qu'une description ou classification, l'ensemble du travail visant à répondre à la question « dans quelle mesure l'évolution du format et des moyens de l'armée de Terre de 1990 à 2021 témoigne-t-elle d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense sur la période ? ». Nous utiliserons la méthode déductive puisque nous partons d'un constat dont nous voulons vérifier la pertinence, d'une interrogation à laquelle nous voulons répondre par la collection, l'interrogation et l'analyse de faits. Il existe aussi des théories et hypothèses sur notre sujet d'étude que nous chercherons à vérifier, en sus de nos propres hypothèses. A titre d'exemples : les décideurs publics se sont-ils pour de bon empressés de toucher les « dividendes de la paix » durant les années 1990 ? La politique d'emploi et de gestion des parcs et la création des bases de défense ont-elles bénéficié à l'armée de Terre ? Les dépenses militaires ont-elles été véritablement « sacrifiées » ou réduites sans logique d'ensemble ? Le « modèle d'armée 2015 » était-il inadapté et inaccessible, comme l'ont prétendu ses détracteurs ?

Nous utiliserons une approche qualitative, puisqu'il s'agit d'analyser en profondeur notre sujet. Nous recourrons à des entretiens semi-directifs : en effet, les entretiens que nous allons réaliser s'articuleront tous autour de la question de l'anticipation dans les politiques de défense et viseront tous à éclairer une donnée (exemple : les réductions d'effectifs dans l'armée de Terre décidées en 2008), un phénomène (exemple : les surcoûts liés aux « bosses » budgétaires), une décision politique (exemple : la décision de suspendre la conscription) qui puissent contribuer à y répondre directement. Il est donc impératif de diriger les entretiens en ce sens avec des questions inamovibles (qui ne dépendent pas de la tournure prise par l'entretien). Cependant, l'intérêt des personnalités que nous interrogerons (des parlementaires, un ancien ministre de la Défense, un ancien chef d'état-major des

armées...) réside dans leur capacité à compléter le non-dit de nos sources écrites, par exemple en donnant leur version de processus décisionnels vécus de l'intérieur ou en précisant ce qui a été anticipé ou non s'agissant de certaines menaces qui se sont concrétisées en France ou à l'étranger. Ceci limite la pertinence d'entretiens directifs : nous nous laisserons donc une marge de manœuvre en entretien non-directif.

Nous utiliserons des archives liées au sujet, à commencer par des archives parlementaires (rapports, comptes-rendus de débats) ou d'articles d'actualité sur les politiques de défense sur l'ensemble de la période étudiée, et recourrons à l'analyse de discours. Pour mieux comprendre les choix qui ont été fait durant notre période d'étude entre les politiques régaliennes (défense incluse) et d'autres priorités, nous procéderons à des analyses de politiques publiques, notamment *via* les entretiens et la mise en perspective avec des données telles que l'évolution de la dépense ou de la masse salariale publiques.

Nous recourrons à quelques études de cas précises, notamment s'agissant des arbitrages budgétaires ou des décisions autour de programmes d'armement, la gestion du format des forces ou celle des soutiens, car celles-ci permettront de vérifier nos hypothèses sur ces sujets.

Partie I – Le financement et le format de l'armée de Terre dans une nouvelle ère post-Guerre froide : entre mauvaise anticipation notoire au plan budgétaire, réformes mieux anticipées du format des forces, et installation de pratiques politiques problématiques sur le long terme (1990-2001)

Introduction de la Partie I

Le début de notre période d'étude est marqué par les gigantesques bouleversements qu'entraînent pour la défense nationale, et singulièrement pour l'armée de Terre, la chute du Mur de Berlin (9 novembre 1989), la dissolution du Pacte de Varsovie (1^{er} juillet 1991) et celle de l'URSS (25 décembre de la même année). Le Président François Mitterrand, son successeur Jacques Chirac et les divers gouvernements de cohabitation ou de majorité présidentielle qui se suivent durant cette décennie d'instabilité politique doivent composer avec ce changement de référentiel, mais aussi avec d'autres facteurs concourant avec l'entrée dans un nouveau cycle de conflictualité, comme la démultiplication des opérations extérieures, qui amène l'armée de Terre à devenir une armée de projection avant tout, ou la « révolution dans les affaires militaires », qui s'acclimate relativement peu en France à cette période^{113,114}. Les dirigeants politiques français doivent également faire face à trois défis d'ordre budgétaire et industriel, qui conditionnent en grande partie le financement et le format des armées et donc de l'armée de Terre : une situation financière difficile, qui oblige les gouvernements qui se succèdent au cours de la décennie à mener des politiques de rigueur plus ou moins dures ; les contraintes liées à l'intégration de la France au système monétaire européen ; la nécessité de mener de front le renouvellement simultanément de plusieurs grands programmes nucléaires et surtout conventionnels, avec une situation économique et budgétaire qui n'est plus celle des Trente Glorieuses au cours desquelles la France avait engagé plusieurs programmes d'équipements majeurs arrivant à maturation.

La principale évolution qui caractérise le format et le financement de l'armée de Terre au cours des années 1990 est évidemment la professionnalisation complète des

113 DE DURAND, Etienne. « "Révolution dans les affaires militaires". « Révolution » ou « transformation » ? », *Hérodote*. 2003, vol.109 n° 2. p. 57-70.

114 TERTRAIS, Bruno. « Faut-il croire à la "révolution dans les affaires militaires" ? », *Politique étrangère*. 1998, vol.98 n° 3. p. 611-629.

armées, annoncée par le Président Jacques Chirac le 22 février 1996. Cette réforme qui constitue la plus importante transformation de l'outil militaire français depuis la création de l'accession de la France au rang de puissance nucléaire au cours des années 1960, concerne au premier chef l'armée de Terre, puisque cette dernière est de loin celle qui compte le plus d'appelés dans ses rangs, en pourcentage comme en nombre d'hommes (l'armée de Terre comptant 60% d'appelés au début des années 1990, contre moitié moins dans la Marine et 40% dans l'armée de l'Air¹¹⁵). Déterminer dans quelle mesure l'élaboration, la mise en œuvre et les conséquences de la professionnalisation de l'armée de Terre témoignent d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation exigeraient de consacrer à une telle problématique un mémoire entier. De plus, il existe un véritable consensus, des milieux académiques aux partis de gouvernement en passant par les armées, autour de l'idée que la professionnalisation était nécessaire et a été, malgré des critiques portant notamment sur ses conséquences supposées sur le lien armée-Nation, globalement réussie.

L'étude de référence de Bastien Irondelle sur ce sujet a en particulier montré que si la réforme des armées a été caractérisée sous François Mitterrand par une « logique de la non-décision¹¹⁶ », c'est-à-dire par une professionnalisation par incréments (réduction de la durée du service militaire de douze à dix mois, augmentation de la proportion de professionnels au sein des armées, non-utilisation du « contingent » des appelés au cours de l'opération Daguet) à une époque où le consensus était encore en faveur d'une armée mixte telle que la défendait le *Livre blanc* de 1994¹¹⁷, la mise en œuvre de la professionnalisation intégrale au cours du premier mandat de Jacques Chirac avait été exécutée de manière cohérente et déterminée en dépit de la complexité de la tâche, au point que nous pouvons conclure avec suffisamment d'éléments en main que cette réforme témoigne d'une bonne anticipation.

Cependant, l'étude de M. Irondelle a été publiée quatre ans avant que la vague d'attentats majeurs de 2015-2016 ne replace la question d'un rétablissement du service militaire dans le débat public, et plusieurs années avant que le retour de la perspective de conflits de haute intensité exigeant de redonner davantage de « masse » à l'armée de Terre ne remette en cause la forte réduction du format inhérente à la professionnalisation complète des armées. Nous avons donc demandé à l'un des principaux protagonistes de la

115GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*. Paris. Grasset. 1999, p. 273.

116IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision, op. cit.*, p.132.

117*Livre Blanc sur la Défense 1994*, p. 95-99.

réforme des armées sous Jacques Chirac, Charles Millon, s'il jugeait *a posteriori* nécessaire de réformer ou compléter le modèle d'armées actuel au vu des évolutions citées à l'instant. Selon l'ancien ministre de la Défense, qui nous a confié ne pas avoir « *changé d'opinion à ce sujet* », le service militaire « *tel qu'il était conçu à l'époque ne permettait pas de répondre aux objectifs qu'on lui assignait*¹¹⁸ », notamment celui du brassage social, du fait que les différents milieux sociaux concernés ne se mélangeaient plus au point qu'il y avait « une rupture entre les milieux d'origine qui se perpétuait ». Toujours d'après M. Millon, « à partir du moment où vous aviez une armée de plus en plus sophistiquée au niveau de l'armement, des opérations, il fallait un nombre croissant de vrais spécialistes pour pouvoir gérer cette armée qui n'était plus une armée de masse mais de techniciens, justifiant le passage de la conscription à l'armée de métier ». Enfin, concernant l'éventualité d'une nouvelle réforme du modèle d'armée actuel, l'ancien ministre de la Défense nous a répondu la chose suivante :

*« Je ne le pense pas, simplement, il y avait dans la réforme [de 1996] une dimension très importante qui était la réserve, laquelle devait disposer d'environ 400 000 hommes qu'elle n'a jamais eu puisque nous n'avons pas dégagé de crédits suffisants dans les budgets qui ont suivi la réforme de la conscription. Ce qui est tout à fait dommage, d'abord puisque cette réserve aurait pu être le lieu d'un certain nombre de brassages, deuxièmement parce que le dispositif aurait permis d'ouvrir des voies de professionnalisation [...], et ensuite parce que l'on s'aperçoit que les crises auxquelles nous sommes confrontés exigent le rappel régulier d'une partie de la population. Les États-Unis en avaient fait l'expérience face au terrorisme, il nous faudra nous reposer la question dans les années qui viennent*¹¹⁹ ».

Ainsi, malgré le nouveau contexte post-2015, celui qui a été l'un des principaux artisans de la réforme des armées de 1996 n'estime pas nécessaire de revenir sur le modèle d'armée issu de la professionnalisation. De manière large, aucune des sources que nous avons consultées – à commencer par les rapports parlementaires et livres blancs successifs ne fait état d'une quelconque remise en cause du passage à l'armée de métier au cours de notre période d'étude. Nous préférons donc ne pas nous attarder sur la professionnalisation des armées au cours de cette première partie.

118Entretien n° 4 : MILLON, Charles (ministre de la Défense, 1995-1997). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 31/03/2021.

119Ibid.

Avant d'aborder en détail le financement et le format de l'armée de Terre, il convient de dégager les constantes (comme les pratiques poursuivies par les gouvernements successifs ou les écueils juridiques qui se perpétuent) témoignant d'une mauvaise anticipation de la part des décideurs publics sur l'ensemble de notre période d'étude. Dépassant la décennie 1990, cette introduction permet en effet de donner une grille de lecture et un meilleur cadre théorique pour la compréhension de notre sujet jusqu'en 2021. Nous étudierons ensuite la manière dont la gestion du financement de la défense nationale et de l'armée de Terre en particulier témoignent d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation au cours des années 1990. Enfin, nous nous concentrerons sur les réformes qui président à l'évolution du format de l'armée de Terre, du plan « Armées 2000 » à la genèse du « modèle d'armée 2015 ».

Section I) Trois constantes sur la période d'étude qui témoignent d'une mauvaise anticipation de la part des pouvoirs publics au plan budgétaire pour l'ensemble des armées

1) En termes d'anticipation, les armées sont fragilisées par les faiblesses structurelles des LPM

Il convient d'abord de resituer la question de l'anticipation dans le financement de l'armée de Terre dans le contexte du financement de la défense *lato sensu*, et plus particulièrement dans le cadre de la programmation pluriannuelle et des lois de programmation militaire (LPM). Ces dernières, fondamentales dans le financement d'une défense qui « implique de la continuité¹²⁰ » et « ne peut pas s'inscrire dans l'instant¹²¹ » au même titre que la constitution d'un modèle d'armée « se définit nécessairement à un horizon assez lointain¹²² », sont en effet censées favoriser l'anticipation dans les politiques de défense. Leur instauration en France est liée au développement de grands programmes d'armement durant la Guerre froide. Le principe de la programmation pluriannuelle, qui a débouché sur une première « loi de programme » en décembre 1960, trouve son origine

120GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 449.

121HAYEZ, Philippe. « Le nerf de la guerre », *Pouvoirs*. 23 décembre 2008, n° 125 n° 2. p. 29-41.

122IHEDN. *Comprendre la Défense*. 2e éd. Paris : Economica. 2002, p. 135.

dans l'édification de la force de frappe nucléaire française¹²³. L'enjeu était de pouvoir planifier et mettre en œuvre sur plusieurs années un programme sans précédent s'agissant du coût, des délais et de la mobilisation industrielle nécessaires à son accomplissement, alors que le développement de capacités nucléaires représentait pour la France un défi radicalement nouveau. La mise en place de la programmation pluriannuelle des dépenses militaires a également été inspirée par les travaux américains de l'après-guerre¹²⁴, le but de cette innovation budgétaire outre-Atlantique ayant été, dans le contexte de la Guerre froide, de sanctuariser l'effort de défense « *indépendamment du contexte économique*¹²⁵ ». Initialement instaurée, on l'a dit, dans le cadre du programme nucléaire, cette pratique a été progressivement consolidée par les besoins liés aux autres programmes ; Philippe Hayez relève ainsi qu'après avoir porté sur le développement des composantes de la dissuasion nucléaire, l'effort de défense a été tourné « *à partir de 1985 [...] sur la modernisation des armes conventionnelles*¹²⁶ ». Entre progrès technologique, exigences industrielles et inflation des coûts, la conduite de ces programmes s'est faite dans des cycles de plus en plus longs, achevant de faire de la programmation pluriannuelle la base du financement de la défense française. Pour Louis Gautier, « *les grands investissements et les programmes majeurs des armées se planifient sur des cycles de vingt à trente ans*¹²⁷ », quand selon Diego Ruiz-Palmer, l'effort de défense obéirait en France à des « macro-cycles » de vingt-cinq ans¹²⁸. La programmation pluriannuelle et les LPM sont particulièrement indiquées pour la réalisation de programmes d'armement coûteux et exigeants, elles le sont aussi pour la mobilisation et la gestion des ressources humaines au sein des armées (notamment depuis leur complète professionnalisation). Enfin, elles sont adossées à divers textes (à commencer par les livres blancs depuis 1972) qui les inscrivent dans une vision prospective des besoins et ambitions du pays en matière de défense. À première vue, la programmation pluriannuelle et les LPM favorisent donc définitivement l'anticipation à tous les niveaux. Sur le papier du moins, car elles sont fragilisées par plusieurs faiblesses structurelles, qui tiennent notamment à la nature et au cadre juridiques des LPM.

Tout d'abord, rappelons que les lois de programmation militaire ne sont pas plus

123BUFFOTOT, Patrice. « Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation », *Paix et Sécurité Européenne et Internationale*. juin 2016 n° 4. En ligne : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1060> [consulté le 10 février 2021].

124HAYEZ, Philippe. « Le nerf de la guerre », *Pouvoirs*. 23 décembre 2008, n° 125 n° 2. p. 29-41.

125FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

126HAYEZ, Philippe. « Le nerf de la guerre », *Pouvoirs*, *op. cit.*

127GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, *op. cit.*, p. 462.

128RUIZ-PALMER, Diego. « French Strategic Options in the 1990's », *art. cit.*

contraignantes qu'elles n'ont véritablement force de loi, bien qu'elles soient soumises par l'exécutif au Parlement pour y être votées. Ainsi ces textes « juridiquement limités en termes de normativité¹²⁹ », qui sont des « *instruments techniques et juridiques mis en œuvre pour calibrer et orienter l'effort de défense*¹³⁰ » n'obligeant pas les décideurs publics, « *ne préjugent en rien un engagement financier ferme de l'État au-delà d'une année budgétaire* », puisque « *seule la loi de finances votée annuellement par le parlement fait loi*¹³¹ ». Pour être plus précis sur le plan technique, rappelons que les LPM sont « *tributaire des décisions prises [...] en lois de finances initiales (LFI) qui arrêtent en début d'année le budget de la défense* » ou en lois de finances rectificatives (LFR) « *qui, en fin d'exercice, viennent modifier le budget initial ou entériner les aménagements pratiqués en cours d'année par des décrets de virement ou des décrets d'avances*¹³² ». Nous l'avons dit, les LPM n'ont pas de caractère contraignant. Bien que cela ne soit pas inscrit noir sur blanc dans la législation française, Mathieu Conan avance que la LPM ressort « de cette catégorie de textes législatifs qualifiés de « *soft law* », de « droit souple », se définissant comme un droit d'intentions qui n'engage en définitive que ceux qui y veulent bien y croire¹³³. » Le professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne juge que cela pose un problème de crédibilité, sachant qu'une LPM n'est « *aucunement conforté[e] par la qualité de loi conférée à un texte adoptée par la représentation nationale*¹³⁴ ». Pour en revenir à un aspect plus technique, citons à nouveau Louis Gautier qui rappelle que « [...] *les lois de programmation n'ouvrent aucune ligne de crédit. Elles se bornent à établir des prévisions de dépenses que les lois de finances devront ensuite rendre exécutoires*¹³⁵ ». En effet, ces textes « *déterminent des enveloppes globales, des échéanciers, des objectifs capacitaires, des indicateurs de performance à réaliser dans le temps* ». Les LPM sont donc des instruments juridiquement faibles. Dépourvues d'une quelconque force exécutoire, elles ne favorisent donc l'anticipation dans les politiques de défense qu'au

129CONAN, Mathieu. « Les limites juridiques de la programmation financière de la sécurité et de la défense ». Paris : Association Française de droit de la Sécurité et de la Défense. 2018. En ligne : <http://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2019/02/AFDSD318financesDefsecConan.pdf> [consulté le 7 février 2021].

130GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 451.

131IHEDN. *Comprendre la Défense*. 2e éd. Paris : Economica. 2002, p. 136.

132GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 451.

133CONAN, Mathieu. « Les limites juridiques de la programmation financière de la sécurité et de la défense ». Paris : Association Française de droit de la Sécurité et de la Défense. 2018. En ligne : <http://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2019/02/AFDSD318financesDefsecConan.pdf> [consulté le 7 février 2021].

134Ibid.

135GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 451.

niveau de la planification et de la fixation d'objectifs, ce qui ne suffit pas. Nous pouvons en effet avancer que l'anticipation dans les politiques de défense n'est vraiment complète que si le législateur s'assure que les moyens qu'il a prévu de donner aux armées face aux besoins anticipés seront bien mis à disposition. L'anticipation ne se limite pas à la prospective. Or, une telle garantie n'existe pas dans les LPM. Dès leur conception, ces lois de *soft law* courent le risque que les objectifs fixés et les moyens prévus ne soient pas atteints malgré les besoins.

À cette absence de caractère contraignant s'ajoute un autre paramètre, toujours dans la seule législation française en matière de politique budgétaire. En France, la présentation, la préparation et la mise en œuvre du budget doivent respecter six principes (dont quatre principes « classiques¹³⁶ », contraignants) : le principe de spécialité, consistant à détailler l'autorisation parlementaire pour que chaque crédit ait une destination indiquée par la loi de finances annuelle, l'exécutif ne pouvant changer la destination de crédits sans l'aval du Parlement ; le principe d'unité, supposant que toutes les opérations liées aux recettes et dépenses soient retracées dans le budget de l'État voté au Parlement ; le principe voisin d'universalité, impliquant de rassembler dans un même document officiel l'ensemble des recettes et dépenses brutes, notamment pour empêcher que des recettes ou dépenses soient soustraites au contrôle du Parlement (le principe d'universalité incluant les règles de non-affectation et de non-compensation) ; le principe d'équilibre, qui ne dépasse pas le stade du principe dans la législation comme, du reste, dans la pratique ; le principe de sincérité, innovation liée à la mise en place de la loi organique relative aux lois de finances (article 32 de cette dernière¹³⁷) ; et surtout, le principe d'annualité, selon lequel le budget doit être voté chaque année. Selon ce dernier, « *l'autorisation budgétaire donnée à l'exécutif pour collecter les recettes publiques et mettre en œuvre les dépenses ne vaut que pour un an*¹³⁸ », notamment pour garantir la pérennité des attributions parlementaires et éviter que celles-ci soient contournées par l'exécutif. Le principe d'annualité budgétaire est d'une importance cardinale pour notre sujet, puisque que soient leur nature, leur montant, leur durée, leur

136 *Quels sont les grands principes budgétaires ?* En ligne : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21823-grands-principes-budgetaires-annualite-specialite-unite-universalite> [consulté le 07 février 2021].

137 « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.* », cf. *Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances*. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000005631294/> [consulté le 7 février 2021].

138 *Quels sont les grands principes budgétaires ?* En ligne : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21823-grands-principes-budgetaires-annualite-specialite-unite-universalite> [consulté le 07 février 2021].

origine, leur importance stratégique, les programmations ou engagements pluriannuels y sont soumis.

Or, comme le résume Friederike Richter, le principe d'annualité est « *incompatible avec la nécessité de programmer, à moyen et long termes, certaines dépenses publiques, telles que les dépenses de défense*¹³⁹ ». Tout comme leur caractère non-contraignant, le fait que les LPM soient soumises à un tel principe empêche d'emblée d'imposer le respect de programmation pluriannuelles quelles que soient les conditions économiques ou financières, ou les changements en termes de politique intérieure. L'annualité contredit ainsi la raison d'être de la programmation pluriannuelle, qui est censée dépasser la seule planification pour imposer le suivi d'une politique de long terme quelles que soient les contraintes extérieures. En veillant au respect d'un tel principe, le cadre législatif et normatif français favorise indirectement le court terme. En l'absence de garantie juridique, la seule voie pour imposer la primauté du pluriannuel sur l'annualité budgétaire tient à la volonté politique, de l'exécutif ou du Parlement. Or, comme nous le verrons au moment d'aborder l'enjeu du « *welfare vs warfare* », les décideurs publics peuvent être tentés ou contraints d'arbitrer en faveur de dépenses jugées plus urgentes selon différents critères, au détriment des dépenses militaires qui s'inscrivent dans des cycles plus longs ou paraissent moins prioritaires au moment d'arbitrages complexes. Au-delà de ce dernier aspect, ce qui précède valide le constat que fait Martial Foucault au sujet de la manière dont les dépenses militaires sont allouées : les LPM « [...] parviennent difficilement à remplir leur mission, celle de renforcer le pilotage et l'anticipation des dépenses en les plaçant dans une perspective pluriannuelle et d'améliorer la visibilité financière à moyen terme¹⁴⁰. »

Il nous faut également souligner que le cadre législatif dans lequel est planifié, décidé et mis en œuvre le financement de la défense nationale entre 1990 et 2021 n'est pas linéaire et connaît d'importantes mises à niveau. Au cours de notre période d'étude est en effet intervenue la plus importante réforme en matière de gestion des finances publiques depuis l'ordonnance de 1959 relative aux lois de finances (abrogée en 2005) : la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF)¹⁴¹. Dans un contexte de profonde restructuration des armées et notamment de l'armée de Terre, cette réforme pleinement

139RICHTER, Friederike. « Les budgets de défense en France : une difficulté chronique du respect des lois de programmation militaire ? », *art. cit.*

140FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

141Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000005631294/> [consulté le 7 février 2021].

entrée en vigueur à partir de 2006 a considérablement modifié le financement de la défense nationale, et notamment l'exécution des LPM. En premier lieu, la LOLF a introduit « *un modèle managérial [...] de gestion par la performance*¹⁴² », avec l'objectif de faire évoluer la législation française vers une logique de résultat ; le budget de la défense, comme les autres budgets, « *prévoit désormais une allocation des ressources par missions et programmes, auxquels sont associés des objectifs et des indicateurs de résultats*¹⁴³ » permettant de mesurer la performance publique. Cette nouvelle approche devait entre autres permettre de réduire l'écart entre crédits ouverts et crédits prévus par la LPM, et autoriser davantage de souplesse¹⁴⁴. L'introduction de la LOLF, qui oblige l'État à se fixer des objectifs précis en matière de défense, a permis d'améliorer la situation en réduisant l'écart entre les lois de finances initiales et les lois de règlement du budget (LRB), comme le rappelle Friederike Richter qui note également que depuis cette réforme, on constate pour la première fois « *une transposition des LPM en LFI, et des LFI en LPM avec un bilan budgétaire positif*¹⁴⁵ », même si les LPM de 2009-2014 et 2014-2019 ont du être abrogées. Avec la LOLF « *la transposition de la LPM en LFI et des LFI en LRB semble plus facile*¹⁴⁶ », ce qui réduirait la sous-exécution chronique des LPM. Il s'agit donc là d'un indéniable progrès, y compris s'agissant de l'anticipation : bien que ce ne soit pas l'objectif initial (l'enjeu était de permettre une meilleure gestion des deniers publics, notamment dans le cadre de l'intégration européenne), le passage à une logique de performance avec des objectifs fixés amène les décideurs publics à mieux anticiper, y compris dans le cadre des dépenses de défense. Cependant, Martial Foucault constate que la LOLF « *n'a pas annulé les pratiques désormais récurrentes d'annulations et d'ouvertures de crédits, qu'il s'agisse d'autorisations d'engagement ou de crédits de paiement*¹⁴⁷ » ; Friederike Richter rappelle de son côté que les conséquences de la sous-exécution des LPM précédentes continuent de se faire sentir y compris après la mise en oeuvre de la LOLF¹⁴⁸, ce qui montre à quelles point celles-ci avaient fait l'objet d'une mauvaise anticipation. Enfin, la méthode d'analyse des capacités militaires mesurée par un indicateur de performance ne peut devenir une fin

142 *Quelles sont les principales innovations introduites par la LOLF ?* En ligne : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21908-les-principales-innovations-introduites-par-la-lolf> [consulté le 07 février 2021].

143 GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, *op. cit.*, p. 468.

144 FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

145 RICHTER, Friederike. « Les budgets de défense en France : une difficulté chronique du respect des lois de programmation militaire ? », *art. cit.*

146 *Ibid.*

147 FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

148 RICHTER, Friederike. « Les budgets de défense en France : une difficulté chronique du respect des lois de programmation militaire ? », *art. cit.*

en soi et remplacer la prospective et les doctrines de long terme¹⁴⁹.

Sur ce dernier point, un rapport de la Cour des Comptes, cité par le rapport d'information des députés Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, constatait que : « *les objectifs et les indicateurs retenus par le ministère de la défense paraissent trop nombreux et insuffisamment hiérarchisés pour constituer des outils véritablement exploitables par le Parlement pour le vote des crédits de la défense* », et que certains indicateurs « *sont lacunaires et ne répondent encore que partiellement aux critères que doivent théoriquement réunir de tels outils. Aussi ne permettent-ils pas de mesurer totalement la performance attendue [...] et notamment la capacité des armées à assumer leurs missions de protection et d'intervention*¹⁵⁰ ». Comme évoqué plus haut, le budget de défense est désormais construit autour de missions et programmes. Il s'agit là d'un profond changement alors que les budgets militaires étaient jusqu'ici répartis en « sections » correspondant aux différentes armées, l'armée de Terre étant d'ailleurs systématiquement la « section » au budget le plus élevé (environ un quart). Après 2006, les quatre missions « d'inégale importance¹⁵¹ » autour desquelles s'articule le budget de la défense sont : « environnement et prospective de défense », « préparation et emploi des forces », « soutien à la politique de défense » et « équipement des forces » (le terme « programme » étant semble-t-il davantage employé ces dernières années). Philippe Hayez estime que cette nouvelle présentation censée clarifier la distinction entre les différentes dimensions de l'effort de défense « *ne permet cependant pas d'identifier le coût complet des « systèmes de forces » mis en œuvre ou projetés et contient quelques incohérences comme, par exemple, dans le domaine du renseignement, éclaté artificiellement entre deux programmes*¹⁵² ». On peut avancer l'hypothèse que cette incapacité à identifier le coût complet des systèmes ne joue pas en faveur de l'anticipation, hypothèse que nous vérifierons plus loin notamment au travers du problème des « bosses budgétaires ». Enfin, si l'introduction de la LOLF a apporté au financement de la défense plusieurs améliorations évoquées plus haut, elle a aussi, comme le remarque Mathieu Conan, conduit à ce que les LPM soient « *définitivement déconnectées du cadre annuel des lois de finances* ». Alors que le

149FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

150Sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Rapport d'information n°2161 de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan, 16/03/2005, p. 97.

151SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours, op. cit.*, p. 607.

152HAYEZ, Philippe. « Le nerf de la guerre », *Pouvoirs*. 23 décembre 2008, n° 125 n° 2. p. 29-41.

dispositif inscrit dans l'ordonnance du 2 janvier 1959 « *permettait [...] d'assurer la cohérence du système entre les niveaux pluriannuels de la loi de programmation et annuel de la loi de finances*¹⁵³ », l'abrogation de cette ordonnance a encore réduit la normativité des LPM. Ces dernières conserveraient cependant une normativité potentielle ; il est permis de se demander si le fait de valoriser celle-ci permettrait de réduire leur « faiblesse juridique¹⁵⁴ » que nous avons évoquée plus haut, et donc d'améliorer la mise en œuvre de ces lois dépourvues de force exécutoire.

La LOLF a également introduit d'autres difficultés dans la construction et le suivi des budgets de défense. En 2015, dans une annexe au rapport de la députée Virginie Rabault sur le projet de loi de finances 2016, le député François Cornut-Gentille faisait le constat suivant : « *la LOLF, qui visait à dynamiser les finances publiques vers plus d'efficience, est devenue au fil des années un montage bureaucratique rigide aux inflexions politiques*¹⁵⁵ », ajoutant que « *depuis 2006, date du premier exercice sous régime LOLF, les priorités et moyens de la défense ont évolué. Leur budgétisation est réelle mais totalement illisible. La logique organique va à l'encontre des objectifs d'évaluation et de contrôle de la dépense publique en ne permettant pas de mettre en concordance priorités (ou missions) et moyens budgétaires. Elle en affaiblit d'autant les crédits de la mission en facilitant les « coups de rabot » par Bercy*¹⁵⁶ ». Enfin, le général Vincent Desportes déplore quant à lui que l'application de la LOLF, qu'il juge « brutale », ait causé « *un double mouvement d'effacement des chefs d'état-major d'armée et de rehaussement des autres grands subordonnés du ministre*¹⁵⁷ », amenant à ce que le CEMA reste le dernier militaire en relation avec le ministre de la Défense en étant désormais à égalité avec le Secrétaire général pour l'administration (SGA) et le Délégué général pour l'armement (DGA). Il ne s'agit en l'occurrence pas d'une nouvelle faiblesse structurelle des LPM que la LOLF aurait aggravé. En revanche, le renforcement de la haute administration au détriment des

153 CONAN, Mathieu. « Les limites juridiques de la programmation financière de la sécurité et de la défense ». Paris : Association Française de droit de la Sécurité et de la Défense. 2018. En ligne : <http://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2019/02/AFDSD318financesDefsecConan.pdf> [consulté le 7 février 2021].

154 *Ibid.*

155 *Défense : préparation de l'avenir*. Annexe 11 (n° 3110) au rapport n° 3096 *Sur le projet de loi de finances pour 2016*, fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 08/10/2015, p. 11.

156 *Ibid.*, p. 14.

157 DE VULPILLIÈRES, Eléonore. « Général Desportes : "Les intérêts politiques désorganisent l'armée française" », *Le Figaro*. 15 janvier 2016. En ligne : <https://www.lefigaro.fr/vox/politique/2016/01/15/31001-20160115ARTFIG00310-general-desportes-les-interets-politiciens-desorganisent-l-armee-francaise.php> [consulté le 14 février 2021].

militaires que déplore le général Desportes en l'attribuant à la LOLF est susceptible d'avoir contribué à réduire la prise en compte des problématiques propres aux armées par les décideurs publics, ou la capacité des responsables militaires à défendre l'allocation de moyens supplémentaires à leur institution.

Depuis le début de notre période d'étude, les LPM sont également fragilisées dès leur conception par un défaut d'anticipation des capacités de financement. Plus précisément, les décideurs publics ont tendance depuis la fin de la Guerre froide à fixer dans les LPM des ambitions financières qu'ils ne parviennent pas à respecter pour différentes raisons que nous précisons plus tard. Sous le pseudonyme Jean d'Albion, un observateur des questions de défense pouvait écrire dès 1991 que « *le système militaire pousse devant lui un énorme boulet, celui de ses besoins en crédits qui pèse davantage chaque année et rend tous les discours prospectifs ridicules à force d'irréalisme*¹⁵⁸ ». Le ton employé est certes celui du pamphlet, mais il traduit une réalité qui est celle des exercices de programmation militaire dans les années 1990, dont la crédibilité est pour Louis Gautier « hypothéquée par des prévisions budgétaires intenable¹⁵⁹ » au point de rendre impossible l'exécution de lois « *dont les objectifs initiaux se trouvaient aussi décalés par rapport à la réalité*¹⁶⁰ ». Ainsi que nous le verrons, la décennie 1990 est particulièrement difficile pour la programmation militaire (la LPM 1997-2002 étant visiblement la plus mal respectée de toutes celles qui suivent la fin de la Guerre froide) et son exemple ne saurait servir à illustrer l'ensemble de notre période d'étude. Cependant, la problématique de LPM « *trop ambitieuses* » qui se montrent « *totale^{ment} incapables de respecter en loi de finances annuelle les objectifs financiers envisagés à moyen terme*¹⁶¹ » est une constante sur la période, conduisant Martial Foucault à parler de LPM « *intenable^s*¹⁶² », et d'un « *péché d'orgueil habituel de la politique française de défense : celui de définir des objectifs et d'allouer des ressources incompatibles avec un modèle réalisable*¹⁶³ ». Les difficultés du législateur à évaluer correctement sa capacité à financer des LPM qui « *reposent sur des hypothèses trop favorables de ressources*¹⁶⁴ »

158 D'ALBION, Jean. *Une France sans défense*. Paris : Calmann-Lévy. 1991.

159 GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, *op. cit.*, p. 452.

160 *Ibid.*

161 CONAN, Mathieu. « Les limites juridiques de la programmation financière de la sécurité et de la défense ». Paris : Association Française de droit de la Sécurité et de la Défense. 2018. En ligne : <http://www.afdsd.fr/wp-content/uploads/2019/02/AFDSD318financesDefsecConan.pdf> [consulté le 7 février 2021].

162 FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

163 *Ibid.*

164 GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, *op. cit.*, p. 455.

hypothéquant leur exécution permettent en elles-même de parler d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense sur la période.

Tout ce qui précède contribue à expliquer, aux côtés d'autres éléments que nous aborderons plus loin, la « difficulté chronique¹⁶⁵ » dont parle Friederike Richter au sujet du respect des lois de programmation militaire, et le fait que jusqu'ici, aucune d'entre elles n'ait été respectée depuis le début de notre période d'étude. *A minima*, nous pouvons établir que la programmation pluriannuelle et les LPM souffrent de quatre grandes faiblesses structurelles qui nuisent à l'anticipation dans les politiques de défense : le caractère non-contraignant de ces lois de *soft law* ; le primat du principe d'annualité, incompatible avec certains aspects de la programmation pluriannuelle ; certaines conséquences liées à l'instauration de la LOLF, laquelle a pourtant permis entre autres de réduire l'écart entre crédits prévus et crédits effectivement alloués ; l'incapacité récurrente du législateur à anticiper correctement les capacités de financement des LPM, lesquelles sont décrites par l'ensemble des auteurs que nous avons cités comme irréalistes ou intenables.

Mais intenables au regard de quoi ? On ne peut pas dire que le montant des budgets prévus ou nécessaires à l'accomplissement des ambitions de la France en matière de défense soit intenable en soi. En revanche, il paraît intenable eu égard aux autres choix de politique publique des gouvernements et majorités successifs sur la période, dans un contexte budgétaire difficile. C'est ce que nous allons voir en abordant la question du *welfare vs warfare*.

2) *Les moyens des armées victimes d'un « welfare vs warfare » sur la période 1990-2021 ? Des tendances lourdes dans l'évolution des finances publiques aux arbitrages budgétaires*

En matière d'économie de la défense, l'un des débats ayant le plus intéressé les milieux académiques depuis 1945 est le dilemme « *butter vs guns* » (« beurre contre canons », le beurre représentant les dépenses civiles et les canons, l'effort de défense), ou

¹⁶⁵RICHTER, Friederike. « Les budgets de défense en France : une difficulté chronique du respect des lois de programmation militaire ? », *art. cit.*

« *welfare vs warfare* » (le « *welfare* » évoquant non seulement les dépenses sociales et l'État-providence mais aussi les dépenses dites de « bien-être » comme l'éducation, la santé ou la culture, et le « *warfare* » évoquant les dépenses militaires et les programmes d'armement). Pour établir une première définition à grands traits, le dilemme opposerait les dépenses civiles aux dépenses militaires dans les choix d'allocations de ressources, selon des critères allant des contraintes budgétaires à l'efficacité économique, des menaces extérieures aux enjeux de politique intérieure, en passant par l'orientation politique des gouvernements en charge. Ainsi Etienne de Durand a-t-il employé cette expression pour résumer le fait que selon lui, « *tout se passe comme si l'État providence s'était peu à peu imposé contre l'État régalien (welfare vs. warfare), comme si la fonction de redistribution au profit des individus avait définitivement pris le pas sur la fonction de protection collective*¹⁶⁶ ». Dans une définition proche, le général Vincent Desportes évoque un arbitrage « *entre le « welfare » et le « warfare » au détriment du second : la baisse des investissements militaires évite la profonde restructuration des programmes d'aide sociale*¹⁶⁷ ». Le dilemme « *welfare vs warfare* » ne se limite évidemment pas à ce seul aspect. Mais avant de se pencher plus en détail sur ce débat à l'origine d'une littérature abondante, ce que nous ferons en dressant un état de l'art exhaustif, précisons en quoi il peut intéresser notre sujet.

Le « *welfare vs warfare* » se retrouve en filigrane dans les polémiques liées à l'évolution des dépenses de défense depuis la Guerre froide et à leur inscription dans la dynamique globale des dépenses publiques, le débat allant bien plus loin que la seule controverse autour des « dividendes de la paix » qui a porté sur une période plus courte (jusqu'aux années 2000). Il est courant d'entendre, en particulier depuis 2015, que la réduction des dépenses de défense après 1990 se serait inscrite dans une paupérisation des missions régaliennes de l'État. Universellement attribuée à un contexte financier difficile, cette paupérisation du régalien a été mise sur le compte de politiques de rigueur ayant supposément touché l'ensemble des services publics par de nombreux observateurs et personnalités politiques ; d'autres ont mis cet appauvrissement des missions régaliennes de l'État sur le compte du financement d'autres dépenses, en particulier sociales, dont l'augmentation est souvent associée à une gabegie ou une dérive supposées de la dépense

166DURAND, Étienne de. « Europe : d'une démilitarisation l'autre », *Politique étrangère*. 26 mars 2014, Printemps n° 1. p. 103-116.

167DESPORTES, Vincent. *La Dernière Bataille de France*, op. cit., p. 24.

publique en France. Dans un premier cas, la réduction – avérée – de l'effort de défense depuis les années 1990 aurait donc participé d'une austérité généralisée ; dans l'autre, elle procéderait d'une gestion inégale des deniers publics, la réduction des moyens étant relative, voire fictive dans d'autres domaines d'intervention de l'État. Ainsi que nous le verrons plus loin, la première hypothèse est démentie par les faits si l'on raisonne à la fois en termes d'évolution de la dépense publique générale et de ventilation des dépenses publiques (certaines missions voient leurs moyens augmenter, d'autres voient les leurs être réduits) sur la période. Du moins, il est inexact de généraliser à l'ensemble des politiques publiques l'ampleur des réductions de crédits ayant concerné la défense nationale. Globalement, le « *welfare* » (dans lequel nous englobons l'ensemble des dépenses non-régaliennes, en excluant donc la défense, la sécurité intérieure, la justice et la diplomatie) voit ses dépenses progresser en pourcentage du PIB, malgré des inégalités de traitement qui seront précisées plus loin. S'il faut raisonner en termes de « *welfare vs warfare* », le premier sort donc gagnant.

Nous nous attarderons davantage sur la deuxième hypothèse, qui appelle une vérification plus détaillée. Nous pouvons déjà établir une première nuance dans ce narratif qui repose sur deux grands axiomes. Au mieux, la défense aurait été la perdante d'un « deux poids, deux mesures » dans une gestion des dépenses publiques qui se serait faite à deux vitesses : son budget aurait fait l'objet d'un contrôle extrêmement parcimonieux entre justification au franc puis à l'euro près de chaque dépense et primauté des contraintes budgétaires, alors que d'autres dépenses, notamment sociales, auraient bénéficié d'une moindre pression qui a conduit les finances publiques françaises à être constamment en situation de déficit sur l'ensemble de la période étudiée. Austérité draconienne s'agissant des dépenses militaires, laxisme relatif s'agissant des dépenses sociales ou de bien-être, en somme. Au pire, la défense aurait été sciemment mise à contribution pour financer le maintien ou la progression d'autres dépenses. La réduction du *warfare* aurait donc servi à financer le renforcement du « *welfare* » ; *a minima* ce dernier aurait été priorisé au détriment du « *warfare* ». Dans quelle mesure est-ce véritablement le cas ?

Intéressons-nous d'abord au cœur du débat portant autour des théories du « *welfare vs warfare* » et du « *butter vs guns* ». Avec de nombreuses études empiriques ces dernières décennies, ce débat est déjà ancien, et ses conclusions variées. Aussi, nous nous concentrerons ici uniquement sur certains aspects de cette *discussio* dont voici un bref état

de l'art.

L'un des axes explorés par le « *welfare vs warfare* » et « *butter vs guns* » est le biais partisan dans l'allocation des ressources. Alors que les gouvernements de gauche ont davantage tendance à privilégier l'augmentation des dépenses sociales là où ceux de droite sont plus disposés à limiter celles-ci, le différend autour de la nécessité de réduire ou augmenter les dépenses de défense est moins marqué. A quel point le clivage entre la gauche et la droite se retrouve-t-il dans le « *butter vs guns* » ? Dans un ouvrage de science politique généraliste, Hans-Dieter Klingemann, Richard Hofferbert et Ian Budge relevaient dans les années 1990 sur sur les dernières décennies, les gouvernements de droite étaient plus enclins à favoriser les dépenses militaires que ceux de gauche, ces derniers priorisant les dépenses sociales¹⁶⁸. Dans une étude répondant initialement à l'idée avancée par Dick Cheney qu'un gouvernement de gauche accroîtrait le risque terroriste, Michael Koch et Skyler Cranmer ont montré que le constat selon lequel les gouvernements de droite privilégient davantage les dépenses militaires valait toujours plus de quinze ans après la fin de la Guerre froide¹⁶⁹. Thomas Cusack, aujourd'hui chercheur au WZB Berlin Social Science Center, a également proposé une étude économique validant de telles théories. Après avoir rappelé la transformation du rôle et de la taille de l'État au XX^e siècle, caractérisée par le passage d'un modèle où l'effort de défense domine dans des dépenses publiques limitées à un modèle où la sphère sociale domine des dépenses publiques dont le poids a largement augmenté, Cusack s'attarde sur les changements induits par la fin de la Guerre froide, marquée par « une conjonction fortuite d'exigences de sécurité décroissantes avec des pressions stables, voire croissantes, pour allouer plus de ressources aux domaines sociaux¹⁷⁰ ». Le « constat simpliste¹⁷¹ » selon lequel les gouvernements de gauche favoriseraient le social au détriment des dépenses militaires est cependant nuancé par des études telles que celle de Guy Whitten et Laron Williams¹⁷², que nous évoquons plus loin. S'agissant de l'idée d'un biais partisan dans l'allocation des dépenses de défense dans notre pays, Martial Foucault estime que « *la thèse d'une influence partisane pour expliquer [la] préférence pour les dépenses sociales reste peu crédible en France* », et que

168 KLINGEMANN, Hans-Dieter, RICHARD HOFFERBERT, et IAN BUDGE. *Parties, policies, and democracy*, *op. cit.*

169 SCHULTZ, Kenneth. *Democracy and Coercive Diplomacy*, *op. cit.*

170 CUSACK, Thomas R. « Sinking Budgets and Ballooning Prices: Recent Developments Connected to Military Spending », *art. cit.*

171 FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

172 WHITTEN, Guy et LARON WILLIAMS. « Buttery Guns and Welfare Hawks: The Politics Of Defense Spending in Advanced Industrial Democracies », *art. cit.*

« aucune corrélation significative n'apparaît » entre gouvernements de droite et de gauche¹⁷³. L'auteur rappelle que sur la période 1980-2010, le taux de variation annuelle des dépenses de défense sous les gouvernements de gauche est de +0,17%, contre +0,12% sous les gouvernements de droite ; durant les périodes de cohabitation, la moyenne est cependant de -1,15%. Quid des présidences, qui incluent de telles cohabitations sur la période étudiée par M. Foucault ? Au cours de celle de François Mitterrand, l'évolution annuelle moyenne des dépenses militaires est de -0,13% ; sous la présidence de Jacques Chirac, elle est de -1,96%¹⁷⁴. On peut certes nuancer ce dernier point par le fait que la présidence de François Mitterrand ait été largement placée sous les auspices de la Guerre froide, au contraire de celle de Jacques Chirac. Malgré tout, le constat de Martial Foucault selon lequel le « *butter vs guns* » n'est pas davantage accentué sous les gouvernements de gauche ou de droite reste pertinent.

Un autre axe du débat sur le « *welfare vs warfare* » est lié aux motivations (comme le soutien aux industries et emplois du secteur) et conséquences (comme l'impact sur la croissance) économiques de la défense. En se basant sur l'exemple des États-Unis de 1949 à 1994, Benjamin Fordham, politologue à l'université de Binghamton, a cherché à évaluer les conditions, y compris économiques, dans lesquelles s'inscrit l'usage de la force par les gouvernements, entre perception des menaces extérieures et considérations intérieures incluant « *un chômage élevé, une forte confiance des investisseurs, des années d'élection présidentielle en temps de guerre et l'absence de guerres en cours*¹⁷⁵ ». En temps de paix, la perception de menaces extérieures couplée à l'utilité économique et sociale des dépenses de défense contribue à maintenir celles-ci à bon niveau. On peut ainsi parler, comme le fait Martial Foucault, de « *keynésianisme militaire*¹⁷⁶ ». Ce « *keynésianisme militaire* » a également été mis en avant par Guy Whitten (professeur de sciences politiques à la *Texas A&M University*) et Laron Williams (professeur associé de sciences politiques à l'University of Missouri), qui ont étudié un « échantillon » plus large de dix-neuf pays développés comparables dirigés à un moment par des gouvernements de gauche. Leur étude a montré que de tels gouvernements pouvaient favoriser les dépenses militaires même en l'absence d'engagement des forces ou de menace particulière¹⁷⁷, en raison des externalités

173FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

174Ibid.

175FORDHAM, Benjamin. « The Politics of Threat Perception and the Use of Force: A Political Economy Model of U.S. Uses of Force, 1949-1994 », *art. cit.*

176FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

177WHITTEN, Guy et Laron WILLIAMS. « *Buttery Guns and Welfare Hawks: The Politics Of Defense*

positives dégagées par ces dépenses qui ont des effets vertueux visibles sur le court terme. Pour Martial Foucault, les gouvernements de gauche « déguisent » le maintien de l'effort militaire en période de paix derrière un soutien à la politique sociale et à l'emploi¹⁷⁸. Dans une étude pleinement consacrée au dilemme « *guns vs butter* » et au « *trade-off* » (compromis) qui lui est associé, Alex Mintz (doyen à l'*Interdisciplinary Center Herzliya* en Israël) et Chi Huang (professeur de sciences politiques à la *National Chengchi University*, à Taïwan) montrent en se basant notamment sur l'ère pré-Reagan aux États-Unis que l'augmentation des dépenses militaires aux dépens de dépenses civiles comme l'éducation ne présente pas d'effet négatif à court terme, mais a des implications plus mitigées à long terme¹⁷⁹. Dans une autre étude réalisée avec Randolph Stevenson (professeur de sciences politiques à la *Rice University* de Houston)¹⁸⁰, Alex Mintz a démontré que les exécutifs conservateurs aux États-Unis étaient plus enclins à favoriser les dépenses militaires par rapport au « *welfare* », hypothèse également corroborée par Karl DeRouen (professeur de sciences politiques à l'*University of Alabama*) et Uk Heo (professeur à l'*University of Wisconsin–Milwaukee*)¹⁸¹. Notons que l'étude de Mintz et Stevenson ne trouvait d'impact positif à la croissance des dépenses de défense sur celle de l'économie « *que dans 10% des cas*¹⁸² », contrebalançant ainsi d'autres études sur le rôle vertueux de l'investissement de défense.

La définition du « *welfare vs warfare* » ou « *butter vs guns* » que nous retiendrons ici est la suivante : il s'agit de l'opposition théorique entre dépenses de défense et dépenses civiles (sociales en premier lieu), impliquant une préférence pour les secondes au détriment des premières qui se retrouve dans les arbitrages budgétaires et les choix d'allocations de ressources. Nous pouvons y adjoindre une dimension plus politique : le choix de favoriser le « *welfare* » au détriment du « *warfare* » serait dans certains cas (voire dans la plupart des cas) guidé par le besoin d'être au diapason d'une opinion généralement plus encline à privilégier le « *welfare* » – ce que nous démontrerons en nous appuyant sur les sondages publiés depuis les années 1990 sur des sujets liés aux dépenses militaires.

Spending in Advanced Industrial Democracies », *art. cit.*

178FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

179MINTZ, Alex et Chi HUANG. « Guns versus Butter: The Indirect Link », *art. cit.*

180MINTZ, Alex et Randolph STEVENSON. « Defense Expenditures, Economic Growth, and The “Peace Dividend”: A Longitudinal Analysis of 103 Countries », *art. cit.*

181DEROUEN, Karl et Uk HEO. « Presidents and defense contracting, 1953-1992 », *art. cit.*

<https://www.jstor.org/stable/26273701?seq=1> [consulté le 8 mars 2021].

182MINTZ, Alex et Randolph STEVENSON. « Defense Expenditures, Economic Growth, and The “Peace Dividend”: A Longitudinal Analysis of 103 Countries », *art. cit.*

Il nous faut d'abord situer l'effort de défense dans le contexte de l'évolution de la dépense publique en matière générale sur notre période d'étude. De 1990 à 2019, le poids des dépenses publiques en France passe de l'équivalent de 50,1% du produit intérieur brut à 55,6% (avec un record à 57,2% du PIB en 2014)¹⁸³. Nous ne prenons ici pas en compte l'année 2020 qui voit le ratio dépense publique/PIB franchir très largement le seuil des 60%, entre récession massive et traduction en termes de finances publiques du « quoi qu'il en coûte ». Sur la même période, le poids des prélèvements obligatoires passe de 40,9% du PIB en 1990 à 44,1% en 2019 (après un pic à 45,1% en 2017)¹⁸⁴. Si la baisse des dépenses militaires en France est plus limitée que dans d'autres pays de l'Union européenne, voire de l'OCDE, la croissance des dépenses publiques dans notre pays sur la période est aussi fortement supérieure à la moyenne des pays dans ces deux organisations. Alors que le niveau de l'effort de défense rapporté au PIB diminue quasi-continuellement jusqu'à la seconde moitié des années 2010, le niveau de la dépense publique générale rapporté à ce même indicateur suit une tendance inverse. Il y a donc bien une chute de l'investissement de défense au regard des autres politiques publiques. En 2012, Martial Foucault pouvait écrire que sur la période 1980-2010, la croissance annuelle moyenne du PIB était de 1,7%, quand celle des dépenses militaires (hors pensions) atteignait péniblement 0,15% par an ; sur les quinze meilleures années de cette période, la croissance moyenne du PIB atteignait 2,8% par an, celle des dépenses militaires seulement 0,3%¹⁸⁵. Soit une progression de l'effort de défense dix fois inférieure à celle de la richesse nationale, et inférieure à l'inflation. Il serait à ce titre intéressant de vérifier si ce rapport de un à dix se retrouve dans la période postérieure à 2010, ce que nous ferons ailleurs.

Rapporter les dépenses militaires et les dépenses publiques au sens large au PIB ne suffit évidemment pas à démontrer notre hypothèse. Cependant, le constat est encore plus net lorsque l'on compare l'évolution de ces dépenses en valeur. En euros constants, les dépenses publiques totales passent de 667,7 milliards en 1995¹⁸⁶ à 1348 milliards en 2019 ; les dépenses de protection sociale passent sur la même période de 259,9 à 578,9 milliards ; les dépenses de défense passent quant à elles de 30,4 milliards d'euros en 1995 (dont 26,3 milliards pour la « défense militaire », pour reprendre la terminologie de la comptabilité de

183INSEE. *Dépenses et recettes publiques* | Insee. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381414> [consulté le 7 mars 2021].

184Poids des prélèvements obligatoires (données annuelles de 1959 à 2019) | Insee. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381412> [consulté le 8 février 2021].

185FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

186Nous n'avons pas trouvé de données en euros constants antérieures à 1995.

l'INSEE) à 42,4 milliards d'euros en 2019 (dont 35,8 pour la « défense militaire »)¹⁸⁷. On observe ici qu'en valeur et en euros constants, les dépenses publiques en matière générale font plus que doubler sur vingt-quatre ans, au même titre que les dépenses de protection sociale, tandis que les dépenses militaires augmentent de moins de 50% sur la même période. Étant donné que le budget de la défense est sensiblement réduit entre 1990 et 1995, tandis que la dépense publique générale et les dépenses de protection sociale augmentent, on peut supposer que l'écart de croissance entre ces deux dernières catégories de dépenses et les dépenses militaires est encore plus grand si l'on remonte jusqu'à 1990.

L'évolution de la ventilation des dépenses publiques par fonctions est particulièrement intéressante pour évaluer la réalité du *welfare vs warfare* ou *butter vs guns* dans les politiques budgétaires sur la période. L'économiste et spécialiste des finances publiques François Ecalle a réalisé à ce sujet une répartition des dépenses par politique publique de 1995 à 2019. Parmi les nombreux postes de dépenses publiques listés, l'auteur note d'emblée que les politiques publiques dont les dépenses ont le plus augmenté comparativement à la moyenne entre 1995 et 2019 sont : « *la politique de l'environnement* » (+64%), « *les politiques sportives et culturelles* » et « *la lutte contre l'exclusion* » (+ 44% dans les deux cas), « *les aides à la pierre et les équipements collectifs liés aux logements* » (+ 31%), « *le soutien des activités économiques hors transports* » (+ 22%) et « *les retraites* » (+ 17 %). À l'inverse, les politiques publiques dont les dépenses ont le moins augmenté par rapport à la moyenne de 1995 à 2019 sont : « *la défense nationale* » (- 33%), « *les transports* » (- 25%), « *les services généraux* » (- 19%), « *la politique familiale* » (- 14%) et « *l'enseignement* » (- 9%), tandis que la part des intérêts de la dette publique dans le total des dépenses publique baisse de 56% sur la période¹⁸⁸. Sur 1 000 euros de dépense publique en 1995, la défense représentait 46 euros ; en 2019, la part de la défense était descendue à 31 euros. A titre de comparaison, les dépenses liées au chômage sont désormais supérieures : sur 1 000 euros de dépense publique, 34 servent à financer cette dernière mission, contre 31 pour la défense. Toujours de même source, les dépenses de protection sociale absorbent 574 euros sur 1 000 euros de dépense publique,

187INSEE. *Dépenses des administrations publiques ventilées par fonction en 2019 – Les comptes de la Nation en 2019* | Insee. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4494198?sommaire=4494218> [consulté le 7 mars 2021].

188ECALLE, François. « La répartition des dépenses par politique publique de 1995 à 2019 », Blog *FIPÉCO*. 2021. En ligne : <https://www.fipeco.fr/commentaire/La%20r%C3%A9partition%20des%20d%C3%A9penses%20par%20politique%20publique%20de%201995%20%C3%A0%202019> [consulté le 8 mars 2021].

soit plus de dix-huit fois plus que les dépenses de défense. Mises en perspective, les données citées à l'instant infirment donc l'idée que la réduction de l'effort de défense s'inscrirait dans une austérité généralisée.

Alors que le régalien, défense nationale en premier lieu, est la première mission de l'État, on remarque que cette mission est désormais secondaire au regard d'autres postes, si l'on raisonne en termes d'affectation fonctionnelle de la dépense publique. Nous constatons que certaines hausses de dépense les plus marquées (comme les politiques sportives et culturelles ou les aides à la pierre) contrastent. La hausse de 44% des dépenses liées au loisir ne s'explique en effet ni par une hausse équivalente de la population, ni par une pression particulière de l'opinion publique, ni par une urgence communément admise de renforcer les moyens de cette mission. À l'inverse, les pressions en faveur d'un maintien ou d'une augmentation des dépenses de défense se multiplient sur la période sans trouver une traduction en termes de choix de politique publique.

Pour juger correctement d'une priorisation du « *welfare* » au détriment du « *warfare* » dans les politiques budgétaires françaises sur la période, il convient de se pencher plus en amont sur le cœur du « *welfare* » proprement dit, à savoir les dépenses de protection sociale. On observe que celles-ci augmentent très fortement sur la période, ce que reflète l'augmentation de leur poids relatif au PIB. Selon l'OCDE, les dépenses de protection sociale en France représentaient 24,4% du PIB en 1990, et 31% en 2018¹⁸⁹, plaçant l'Hexagone en tête des pays membres de l'organisation¹⁹⁰. Ce chiffre de 31%, que l'on retrouve entre autres dans les statistiques de la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques¹⁹¹, correspond visiblement à la définition la plus souvent retenue des dépenses de protection sociale (c'est-à-dire à leur périmètre de calcul). D'autres modes de calcul indiquent des montants supérieurs. Ainsi d'une comparaison internationale publiée par l'INSEE selon laquelle en 2017, la France dépensait l'équivalent de 34,1% de sa richesse nationale en protection sociale, affichant ainsi le plus fort niveau de dépenses de protection sociale rapporté au PIB de toute l'Union européenne (la moyenne UE étant de

189OCDE. *Dépenses sociales - Données agrégées*. En ligne : https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX_AGG&Lang=fr [consulté le 8 mars 2021].

190GAUDIAUT, Tristan. *Infographie: La France reste championne des dépenses sociales*. En ligne : <https://fr.statista.com/infographie/16778/depenses-sociales-publiques-pays-ocde/> [consulté le 8 mars 2021].

191*La protection sociale en France et en Europe en 2018 - Résultats des comptes de la protection sociale - édition 2020* | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques. En ligne : <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/publications-documents-de-reference/panoramas-de-la-drees/la-protection-sociale-en-france-et-en> [consulté le 8 mars 2021].

27,9%)¹⁹². Ce dernier résultat s'explique en partie par le poids des dépenses liées aux pensions de retraites : ces dernières atteignent en France 14,9% du PIB, 2,5 points au-dessus de la moyenne de l'UE qui s'établissait en 2018 à 12,4%. Certes, l'évolution des dépenses de protection sociale s'explique largement par différents facteurs allant du vieillissement de la société (pour les dépenses de retraite évoquées à l'instant) à la nécessité de protéger une part croissante de la population face aux difficultés économiques (s'agissant des dépenses liées à la lutte contre l'exclusion, au chômage...). Du reste, il ne s'agit pas ici de se prononcer sur des choix politiques qui reflètent d'ailleurs les priorités régulièrement exprimées par la population sur toute la période.

Force est cependant de constater que la forte hausse des dépenses sociales, que l'ensemble des facteurs évoqués plus haut (croissance démographique, vieillissement, croissance des besoins en prestations sociales) ne suffisent à expliquer entièrement, contraste avec la réduction des dépenses militaires en dépit des besoins de financement des armées. Pour différentes raisons qu'il ne nous appartient pas de juger, les décideurs publics arbitrent bien en faveur d'une augmentation systématique des dépenses sociales. Peut-on pour autant parler d'arbitrages au détriment de la défense nationale ? Si nous aborderons cette question plus en détail ailleurs, nous pouvons répondre par l'affirmative dans la mesure où les arbitrages budgétaires se font en connaissance de cause. Les besoins des armées sont connus, le risque d'un sous-financement de certaines missions aussi. D'autres éléments sont connus par les décideurs publics, tels que des gisements d'économies potentielles en matière notamment d'encadrement, d'optimisation ou d'ajustement des dépenses sociales, relevés entre autres par les travaux de la Cour des Comptes ou ceux du Parlement (des rapports parlementaires aux auditions en commission) : ces gisements d'économies ne sont pas toujours, voire rarement, exploités. Il y a donc bien une préférence pour la réalisation d'économies sur des missions telles que la défense nationale plutôt que sur les dépenses de protection sociale. En évoquant « *un redéploiement de la dépense publique, au détriment de l'effort de défense ; redéploiement compréhensible lorsque la menace baisse, mais inexplicable lorsqu'elle ressurgit*¹⁹³ », Vincent Desportes établit un jugement certes politique, mais étayé par les faits lorsque l'on se penche sur l'évolution de la ventilation des dépenses publiques depuis la fin de la Guerre froide.

192INSEE. *Protection sociale en Europe – France, portrait social* | Insee. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4797648?sommaire=4928952> [consulté le 7 mars 2021].

193DESSPORTES, Vincent. *La Dernière Bataille de France, op. cit.*, p. 24.

Nous aborderons plus en détail ailleurs l'évolution des effectifs des différentes armées, et tout particulièrement de l'armée de Terre. Dans le cadre de la répartition des priorités de dépense publique qui nous anime ici, il est cependant intéressant de replacer l'évolution des effectifs des armées dans le cadre de l'évolution du nombre d'agents publics de manière générale. La France comptait en 2019 5,66 millions d'agents publics (en excluant les moins de 30 000 contrats aidés n'ayant pas été transformés en postes de contractuels ou tout simplement non-renouvelés), après une hausse de 18 300 (+0,3%) sur un an¹⁹⁴. La masse salariale publique dépassait alors les 280 milliards d'euros (en incluant pour être plus précis les près de 80 milliards d'euros de retraite versés aux agents du secteur public), soit 40% du budget de l'État et environ 13% du PIB. En 2000, les effectifs atteignaient les 4,6 millions : en un peu plus de 15 ans, ce sont un million d'agents supplémentaires qui ont ainsi été recrutés, tous statuts confondus. La masse salariale a ainsi cru de 32% de 2002 à 2012, 11,9% en volume¹⁹⁵. Entre 1980 et 2012, les effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) sont passés de 1 021 000 à 1 862 400, soit une augmentation de 82,4%, tandis que ceux de la fonction publique hospitalière ont progressé sur la même période de 670 791 à 1 137 000, en hausse de 69,5%¹⁹⁶. À titre d'exemple, un rapport de la Cour des Comptes souligne la forte croissance des effectifs dans la FPT : « De 2002 à 2013, les effectifs de la fonction publique territoriale se sont accrus de 27,5 %, soit 405 000 agents supplémentaires. Pour plus de la moitié, cette évolution est venue du secteur communal. Les effectifs des communes et des établissements intercommunaux ont augmenté de 20 %, soit 243 000 agents alors que ces entités n'ont pas fait l'objet de nouveaux transferts de compétences de la part de l'État à la différence des départements et des régions¹⁹⁷. » Ici, l'inflation des effectifs n'est pas le fait de l'État mais des collectivités territoriales. Cependant, Paris n'a pas pris de mesures (par exemple via une action supplémentaire sur les dotations aux collectivités ou un contrat financier avec ces dernières) visant à mieux encadrer ces politiques de ressources humaines qui ont alourdi les dépenses de fonctionnement de la sphère publique. Quant aux effectifs de la fonction publique d'État (FPE), ceux-ci sont passés de 2 173 169 agents en 1980 à 2 472 102 en

194Fonction publique : 5,66 millions d'agents publics fin 2019, soit un salarié sur cinq. 2021. En ligne : <https://www.vie-publique.fr/en-bref/279134-fonction-publique-france-566-millions-dagents-1-salarie-sur-5> [consulté le 29 mars 2021].

195DGAFP. *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - édition 2013*. 2013.

196Ibid.

197COUR DES COMPTES. *Les finances publiques locales : rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. Paris. Octobre 2016, p. 162.

2000, redescendant à 2 373 200 en 2012¹⁹⁸ notamment du fait de coupes dans les fonctions régaliennes : les effectifs de la FPE ont depuis remonté, mais essentiellement dans des ministères non-régaliens tels que l'Éducation qui emploie selon les données disponibles de 980 000 à un million d'agents. L'essentiel de cette baisse temporaire des effectifs dans la FPE s'effectue après 2012. Le rapport annuel d'évaluation de la fonction publique (DGAFP, 2013) montre en effet qu'entre 2000 et 2011, 173 666 emplois (tous statuts confondus) ont été supprimés dans la FPE, quand sur la même période, 502 737 ont été créés dans la FPT, et 198 717 dans la FPH¹⁹⁹. Il y a donc une inégalité de traitement au détriment de la fonction publique d'Etat et une explosion des effectifs de la FPT, FPT qui ne concerne aucun emploi militaire et seulement des emplois « civils ». Cette différence de traitement contribue à rendre crédible l'idée d'un *welfare vs warfare*. L'inflation de la masse salariale se poursuit dans des proportions supérieures à la hausse de la population et à la croissance économique après 2012. Un avis parlementaire déposé par la sénatrice Catherine di Folco rappelle qu'entre 2012 et le PLF 2021, la masse salariale de l'Etat est passée de 80,83 à 91,20 milliards d'euros²⁰⁰.

Sur l'ensemble de cette période, qui inclut la RGPP de 2007 à 2012, on observe donc que le nombre d'agents publics croît sensiblement, dans des proportions largement supérieures à l'augmentation de la population. La compression des effectifs au sein des armées et de l'armée de Terre en particulier, qui est comme nous le verrons davantage dictée par des impératifs budgétaires (nécessité de justifier la dépense « à l'euro près ») n'est donc pas représentative du contrôle de la masse salariale publique. Nous pouvons donc raisonnablement avancer que les décideurs publics successifs, quelques soient leurs appartenances politiques, sont *a minima* moins enclins à procéder à des gels à l'embauche, des non-remplacements de départ ou des suppressions d'effectifs dans la plupart des missions publiques, quand ils sont davantage disposés à le faire, entre autres, dans les effectifs des armées. En se basant sur des critères tels que la croissance de la population française (largement inférieure sur la période à celle de la masse salariale publique), le vieillissement de la population pesant sur le système de santé et notamment hospitalier, l'évolution du nombre d'enfants à scolariser, *etc.*, nous pouvons déduire sans souscrire à un

198DGAFP. *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - édition 2013*. 2013.

199Ibid.

200Sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021. Avis n° 144, Tome V, au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, 19/11/2020, p. 8.

biais idéologique particulier qu'il était possible de contrôler davantage la hausse globale des effectifs publics pour préserver des postes dans des missions telles que la défense nationale. Au regard de la réduction des effectifs dans ce dernier poste de dépense, le seul exemple de la hausse de 82,4% du nombre d'agents dans la FPT permet de parler d'une priorisation des économies sur le domaine régalien par rapport aux postes de dépense civils, d'une priorisation du « *welfare* » sur le « *warfare* ».

Les données évoquées à l'instant s'inscrivent dans des tendances lourdes, à de vastes échelles de temps et de valeur. Mais qu'en est-il à des échelles plus réduites, par exemple au niveau d'un projet de lois de finances ? Étant donné que nous aborderons plus en détail ailleurs les arbitrages menés au cours de la période, nous nous contenterons ici d'un seul exemple d'arbitrage budgétaire validant la thèse d'une mise à contribution du *warfare* pour le financement du *welfare*. Un an avant que soit engagé un début de redressement des moyens des armées, le projet de loi de finances pour 2015 présenté en octobre 2014 prévoyait encore des économies sur les armées contrastant avec des hausses de dépenses sociales ou « de bien-être ». Après plusieurs années de coupes budgétaires, le budget de la défense est ainsi réduit de 1,69% (représentant 500 millions d'euros en moins), quand les budgets de l'audiovisuel public, de la direction de l'action du Gouvernement, de l'immigration, de la santé ou du conseil et contrôle de l'État sont, par exemple, augmentés respectivement de 2,78%, 3,51%, 3,08%, 2,56% et 2,04%²⁰¹. Les 900 millions de crédits supplémentaires liés à la hausse de 2,44% des dépenses d'Éducation, s'ils correspondent à des besoins réels du ministère et à des promesses de campagne, sont à comparer au demi-milliard d'euros d'économies supplémentaires touchant la défense nationale, tout comme les 700 millions de hausses de dépenses sociales liées à l'augmentation des pensions de retraites, des aides au logement et à la pierre (dans le cadre de la mission « égalité des territoires ») et des minima sociaux. On remarque également que la défense est la principale concernée par les baisses d'effectifs, concentrant la majorité des suppressions de postes (7 500 sur 11 879), le dossier de presse du PLF précisant que les secteurs concernés sont ceux « où le renforcement des effectifs n'est pas nécessaire à la mise en œuvre des priorités du Gouvernement » et que l'économie « brute » de 400 millions d'euros attendue des suppressions de postes sera « intégralement mobilisée pour financer les créations de

201L'essentiel du PLF 2015. Ministère des Finances. 2014. En ligne :

https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/20141001_PLF2015_A5.pdf [consulté le 13 février 2021].

postes nécessaires à la mise en œuvre des priorités du Gouvernement²⁰² ». Nous pouvons constater ici que la réduction des effectifs des armées est explicitement présentée comme un moyen de financer des hausses d'effectifs jugées nécessaires à la réalisation des priorités de l'exécutif, priorités dont la défense ne fait alors pas partie alors qu'elle sera érigée comme une priorité absolue quelques mois plus tard dans le contexte des attentats. Cette première analyse exhaustive et partielle du PLF 2015 prouve à la fois l'existence d'un financement du « *welfare* » au détriment du « *warfare* » sur la période, et un manque d'anticipation dans les politiques de défense.

Nous avons évoqué le fait que l'opposition « *welfare vs warfare* » puisse aussi reposer sur les attentes de l'opinion publique, régulièrement amenée au cours de notre période d'étude à se prononcer sur les politiques publiques prioritaires. Bastien Irondelle écrivait en 2011 que « *la prise en compte de l'opinion publique dans la détermination des budgets de défense demeure un champ de recherche à défricher en France, alors qu'il existe de nombreuses études significatives, notamment aux États-Unis*²⁰³ » : d'une certaine manière, le constat reste d'actualité. Quelles tendances les enquêtes d'opinion montrent-elles depuis les années 1990 ? Un sondage commandé par le Service d'informations et de relations publiques des armées (SIRPA) en 1995 indiquait que 41% des Français étaient favorables à la réduction de l'effort de défense (en augmentation de sept points par rapport à l'an précédent), contre 44% souhaitant le statu quo²⁰⁴. En 2008, selon un sondage de l'IFOP pour *Acteurs publics* et *Le Monde*, 42% des Français interrogés considéraient que l'effort de défense de la France était « *ni trop ni pas assez important* », 34% le jugeant « *trop important* », et 22% « *pas assez important* »²⁰⁵. Une étude de l'IFOP de janvier 2010 indiquait que les Français interrogés (deux réponses possibles) plaçaient largement « la défense et l'armée en tête des postes de dépenses publiques devant faire l'objet d'économies

202SAPIN, Michel. *Dossier de presse : projet de loi de finances 2015, présenté par Michel Sapin, Ministre des Finances et des Comptes publics, et Christian Eckert, Secrétaire d'État chargé du Budget*. Ministère des Finances. 2014. En ligne : https://www.economie.gouv.fr/files/files/PDF/20141001_PLF_pour_2015.pdf [consulté le 13 février 2021].

203IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques*, *op. cit.*, p. 491-523.

204SCHWARTZBROD, Alexandra. « Nucléaire : les Français sont pour la bombe mais contre les essais. », *Libération*. 19 août 1995. En ligne : https://www.liberation.fr/france-archive/1995/08/19/nucleaire-les-francais-sont-pour-la-bombe-mais-contre-les-essais-selon-un-sondage-du-sirpa-la-dissua_141158 [consulté le 15 février 2021].

205*Les Français et la politique de Défense - IFOP*. 2008. En ligne : <https://www.ifop.com/publication/les-francais-et-la-politique-de-defense/> [consulté le 15 février 2021].

(45% de citations, devant « les aides versées aux chômeurs » à 25%)²⁰⁶. Le politologue Jérôme Fourquet en tirait la conclusion que « le budget militaire fait, comme souvent, office de variable d'ajustement potentielle » aux yeux des Français qui étaient selon lui « déjà par exemple très favorables à ce que la France "touche les dividendes de la paix" à la suite de la chute du mur de Berlin²⁰⁷ ». En novembre 2011, à la question (deux réponses possibles) de savoir à quels domaines l'État devait accorder des moyens supplémentaires, les Français citaient en premier lieu l'emploi (64%), l'éducation (48%) et la santé (46%). La défense arrivait en dernière position, à 3%²⁰⁸. Un sondage Harris Interactive publié le même mois indiquait que les seuls domaines où les Français étaient majoritairement (et massivement) favorables à ce que l'Etat réalise des économies étaient les frais de fonctionnement (92%) et la défense (65%)²⁰⁹. En mars 2012, à quelques semaines du premier tour de l'élection présidentielle, les Français citaient d'abord la défense (37%) comme domaine où réaliser des coupes budgétaires, loin devant les aides au chômage (21%)²¹⁰. En comparant ces résultats à ceux de l'étude de janvier 2010 citée plus haut, on constate une franche diminution (-8 points) du pourcentage de sondés citant la défense comme prioritaire pour la réalisation d'économies. Il convient de préciser ici que l'enquête de terrain pour le sondage a été menée du 12 au 15 mars. Or, les meurtres commis par le terroriste islamiste Mohammed Merah ont eu lieu du 11 (assassinat du sous-officier Imad Ibn Ziaten) au 22 mars (élimination de Merah). On peut supposer que cette tragique actualité a eu une influence, difficile à évaluer, sur les réponses des sondés.

En novembre de la même année, une enquête d'opinion indiquait que 45% des Français étaient favorables au maintien du budget de la défense, 12% à son augmentation, et 37% à sa réduction. *L'Express*, cité par Laurent Lagneau sur son blog de référence sur

206FOURQUET, Jérôme. *Dette publique, inquiétude publique : étude pour la Fondapol*. 2010. En ligne : <https://www.fondapol.org/etude/fourquet-dette-publique-inquietude-publique/> [consulté le 15 février 2021].

207Ibid.

208L'OBS. « 60.000 postes dans l'Education : les Français sont partagés », *Le Nouvel Observateur*. 9 novembre 2011. En ligne : <https://www.nouvelobs.com/politique/election-presidentielle-2012/20111109.OBS4154/60-000-postes-dans-l-education-les-francais-sont-partages.html> [consulté le 15 février 2021].

209Les arbitrages budgétaires envisagés par les Français Sondage Harris Interactive pour le site Internet 2012etvous.fr; site tripartite M6 - MSN Actualités - RTL. 2011. En ligne : https://harris-interactive.fr/opinion_polls/les-arbitrages-budgetaires-envisages-par-les-francais-sondage-harris-interactive-pour-le-site-internet-2012etvous-fr-site-tripartite-m6-msn-actualites-rtl/ [consulté le 15 février 2021].

210Élection présidentielle : les Français et les dépenses militaires - Sondage IFOP en partenariat avec le Mouvement pour la Paix. 2012. En ligne : <https://www.ifop.com/publication/election-presidentielle-les-francais-et-les-depenses-militaires/> [consulté le 15 février 2021].

les questions de défense, souligne alors que « jusqu'à présent, une majorité de sondés penchaient pour une réduction²¹¹ » du budget de la défense. On constate ici l'amorce au sein de l'opinion d'un tournant en faveur d'une préservation, voire d'une consolidation de l'effort de défense. En mars 2013, en pleine polémique sur la perspective d'une prochaine réduction d'ampleur des budgets militaires, un sondage montrait que 66% des Français souhaitaient maintenir, voire augmenter le budget des armées²¹². En avril, en réponse à la question « *et si l'on devait réduire les dépenses publiques, dans quel secteur devrait-on d'abord les baisser ? (deux réponses possibles)* », les Français interrogés citaient respectivement l'armée (à 37%, comme l'an précédent), les aides au chômage (27%), l'écologie et l'environnement (25%) et la prime pour l'emploi (23%)²¹³. Dans un sondage publié le 14 juillet de la même année, 67% des Français estimaient que compte tenu de la situation internationale, il ne fallait pas diminuer le budget des armées « dans les prochaines années », 32% pensant le contraire. Toujours selon la même étude, 48% d'entre eux jugeaient que les moyens alloués aux armées n'étaient ni trop ni assez importants (+6 points par rapport à 2008), 23% les considéraient comme étant trop importants (-11 points) et 28% pas assez importants (+6 points)²¹⁴. Dans une nouvelle enquête d'opinion parue en novembre, la défense restait en tête des domaines cités par les Français pour réaliser des économies, dans des proportions encore diminuées (33%)²¹⁵.

Début janvier 2014, un sondage Ipsos pour la Délégation à l'information et à la communication de la Défense (DICOd) dévoilait qu'une large majorité des Français interrogés souhaitait le maintien (51%), voire l'augmentation (18%) des dépenses militaires, contre 28% souhaitant que celles-ci soient réduites (dont 8% qu'elles le soient très fortement)²¹⁶. En mai de la même année, au moment où enflait une polémique sur une

211 LAGNEAU, Laurent. « 45% des Français favorables au maintien du budget de la défense », *Blog Zone Militaire (Opex 360)*. 2012. En ligne : <http://www.opex360.com/2012/11/26/45-des-francais-favorables-au-maintien-du-budget-de-la-defense/> [consulté le 10 mars 2021].

212 LAGNEAU, Laurent. « 66% des Français souhaitent maintenir, voire augmenter, le budget de la Défense », *Blog Zone Militaire (Opex 360)*. 2013. En ligne : <http://www.opex360.com/2013/03/04/66-des-francais-souhaitent-maintenir-voire-augmenter-le-budget-de-la-defense/> [consulté le 15 février 2021].

213 *Les Français et la réduction de la dette et des déficits publics*. En ligne : <https://www.ifop.com/publication/les-francais-et-la-reduction-de-la-dette-et-des-deficits-publics/> [consulté le 15 février 2021].

214 *La perception de l'armée et de la Défense par les Français*. 2013. En ligne : <https://www.ifop.com/publication/la-perception-de-larmee-et-de-la-defense-par-les-francais/> [consulté le 15 février 2021].

215 AFP. *Budget : les Français veulent faire des économies sur la Défense, selon un sondage*. 2013. En ligne : https://www.francetvinfo.fr/economie/budget/budget-les-francais-veulent-faire-des-economies-sur-la-defense-selon-un-sondage_455398.html [consulté le 15 février 2021].

216 MERCHET, Jean-Dominique. *Deux Français sur trois pour le maintien ou l'augmentation du budget de la Défense*. 2014. En ligne : <https://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/deux-francais-trois-maintien-l->

forte réduction des dépenses militaires que nous aborderons plus loin, 53% des Français interrogés par un sondage IFOP pour Atlantico se disaient opposés une baisse du budget de la défense, 68% estimant que les efforts demandés aux armées étaient « très » ou « assez » importants²¹⁷. En 2017, 55% des Français estimaient selon une étude commandée par la DICOd que le budget des armées ne leur permettait plus de remplir leurs missions, 82% d'entre eux souhaitant que celui-ci soit maintenu ou augmenté²¹⁸. Une autre étude réalisée la même année montrait que 79% des sondés souhaitaient que le budget militaire soit maintenu ou augmenté, 50% d'entre eux estimant que les soldats français n'étaient « pas suffisamment équipés en matériels ou en armements pour mener à bien les opérations qui leur sont confiées » (+11 points en deux ans)²¹⁹. En juin 2018, à la question « dans le contexte actuel, si l'on devait réduire les dépenses publiques, dans quel secteur devrait-on d'abord les baisser ? », les Français n'étaient plus que 18% à citer la défense²²⁰. On apportera cependant deux nuances : le choix de la défense nationale comme domaine où réaliser des économies arrivait toujours en deuxième position ; la proportion de Français ne souhaitant réaliser d'économies dans aucun des domaines proposés (par refus de choisir ou refus du principe même de coupes budgétaires?) était passé de 25% dans l'enquête précédente de 2012 sur le même sujet à 35% dans celle de 2018²²¹, montrant que la prise de conscience du besoin d'un renforcement du budget de la défense n'équivaut pas forcément à un souhait d'en faire une priorité au détriment d'autres missions publiques, ce qui aurait équivalu à une inversion de la logique de financement du *welfare* par le *warfare*.

L'analyse de ces études d'opinion permet de dégager plusieurs enseignements. Tout d'abord, en dépit de l'attachement des Français à leurs armées, plus élevé que dans la plupart des pays européens, d'un courant anti-militariste minoritaire sur l'ensemble de la période et d'un consensus autour du souhait de conserver une puissance militaire

[augmentation-budget-defense-7903](#) [consulté le 15 février 2021].

217AFP. « Défense: les Français contre un budget réduit », *Le Figaro*. 30 mai 2014. En ligne :

<https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2014/05/30/97001-20140530FILWWW00060-defense-les-francais-contre-un-budget-reduit.php> [consulté le 15 février 2021].

218*Les chiffres clés des sondages de la Défense (juillet 2017)*. 2017. En ligne :

<https://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/les-chiffres-cles-des-sondages-de-la-defense-juillet-2017> [consulté le 15 février 2021].

219[Sondage] *Les chiffres clés de la Défense (janvier 2018)*. 2018. En ligne :

https://www.defense.gouv.fr/content/download/520848/8741710/file/180101_DICOD_STRAT_AO_Chiffres-cl%C3%A9s%20de%20sondages%20Voeux%202018.pdf [consulté le 15 février 2021].

220*Les Français, les dépenses militaires et l'élimination des armes atomiques : sondage IFOP en partenariat avec le Mouvement pour la Paix*. 2018. En ligne :

<https://www.ifop.com/publication/les-francais-les-depenses-militaires-et-lelimination-des-armes-atomiques/> [consulté le 15 février 2021].

221*Ibid.*

permettant à la France de maintenir son rang, il y a incontestablement une préférence pour le « *welfare* » au détriment du « *warfare* » jusqu'aux années 2010. Plus précisément, les Français interrogés préfèrent généralement réduire les moyens des armées, dont les missions sont jugées moins prioritaires, que de réduire les dépenses sociales ou de « bien-être » qui répondent davantage à leurs préoccupations quotidiennes ou à ce qu'ils estiment être prioritaire pour le pays. Interrogés sur les domaines d'action publique où l'État pourrait ou devrait réduire ses dépenses, les Français placent la défense nationale en tête jusqu'à la charnière des années 2013-2014. Jusqu'à cette date, une part non-négligeable de l'opinion publique souhaite une réduction de l'effort de défense. On constate par la suite une évolution en faveur du maintien ou de l'augmentation des dépenses militaires. Le fait que le retournement de l'opinion semble intervenir avant l'année 2015 est intéressant et s'explique probablement par au moins trois facteurs. D'abord, la perception par les Français d'une augmentation de l'engagement des forces avec les OPEX engagées en Afrique en 2013 (Serval, Sangaris). Ensuite, la perception d'une remontée des menaces extérieures (déstabilisation de certains pays gagnés par le « Printemps arabe » et en particulier de la Syrie ravagée par une guerre civile dont la violence choque l'opinion, déstabilisation de la bande sahélo-saharienne, montée progressive de tensions internationales illustrées à l'Est de l'Europe par la détérioration des relations avec une Russie perçue comme agressive) voire intérieures (bien que les attentats commis par Mohammed Merah en 2012 n'aient pas entraîné un traumatisme aussi fort que ceux perpétrés en Île-de-France en 2015). Enfin, dans des proportions probablement moindres, il est plausible qu'une partie de l'opinion ait été sensibilisée aux difficultés croissantes des armées, à la faveur par exemple des annonces autour du Livre blanc de 2013 ou des polémiques sur une réduction supplémentaire du budget de la défense au début de l'année suivante, qui ont visiblement accru les inquiétudes sur le devenir des armées françaises avant les attentats majeurs de 2015. Après ces derniers événements, qui contribuent définitivement à remettre les enjeux de sécurité intérieure et extérieure au cœur du débat public et au premier rang des préoccupations des Français, l'opinion bascule vers un consensus en faveur de la préservation ou de l'augmentation de l'effort de défense. Le « *warfare* » devient désormais aussi important que le « *welfare* », et il n'est plus question de réduire les moyens du premier au profit du second.

Enfin, une autre cause du « *welfare vs warfare* » identifiée par Charles Millon

résiderait dans ce que l'ancien ministre appelle « *la grande maladie de la gestion financière des autorisations de paiement*²²² ». D'après celui qui a eu une double expérience ministérielle et parlementaire dans l'élaboration des budgets, « *constamment, pour "faire plaisir" aux parlementaires qui se battent pour un budget cohérent et équilibré, le ministère des Finances vient pour provoquer des coupes au fur et à mesure des années budgétaires*²²³ ».

Au global, il est donc possible d'affirmer que le budget de la défense est entre 1990 et la fin de la décennie 2010 le perdant d'une opposition « *welfare vs warfare* ». En quoi ceci témoigne-t-il d'un manque d'anticipation dans les politiques de défense ? Tout d'abord, les arbitrages défavorables à la défense nationale se font, on l'a dit, en connaissance des difficultés croissantes des armées et de la remontée des menaces. Le fait de passer outre ces données pour privilégier des économies marque à la fois une préférence pour le court terme, et un défaut d'anticipation. On peut également parler d'une prise de risque mal calculée – donc mal anticipée – dans la mesure où les Ces arbitrages se font aussi en connaissance des économies potentielles sur d'autres postes de dépenses identifiées par les travaux de parlementaires ou d'organisations telles que la Cour des Comptes. Ces économies ne sont dans la majorité des cas pas réalisées pour des raisons que nous n'évoquons pas ici, mais qui peuvent souvent s'expliquer par le souci d'éviter des mesures impopulaires auprès de l'opinion publique. Dans un cadre budgétaire contraignant, l'alternative à des mesures d'économie paramétriques, pour limiter la progression de la dépense, ou à des réformes structurelles, pour renforcer l'efficacité de celle-ci, passe généralement par l'augmentation des recettes. Là aussi, les décideurs publics semblent préférer réduire des dépenses jugées moins prioritaires – défense nationale en premier lieu – que de financer celles-ci par de nouveaux impôts. Et là encore, nous pouvons parler d'un défaut d'anticipation dans la mesure où des choix nécessaires au financement des missions fixées par le politique aux armées sont *a minima* reportées en dépit du besoin de les anticiper. Ceci se retrouve dans une autre constante témoignant d'un manque d'anticipation dans les politiques de défense : le fait que les décisions budgétaires à court terme anticipent mal les conséquences à moyen et à long terme pour les capacités des armées.

222Entretien n° 4 : MILLON, Charles (ministre de la Défense, 1995-1997). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 31/03/2021.

223Ibid.

3) « *Bosse des paiements* », « *politique prototypaire* », « *politique de non-choix* », « *chausses-trappes de la remontée en puissance* »... *les décisions budgétaires à court terme anticipent mal les conséquences à moyen-long terme pour le financement et les capacités de l'armée de Terre*

Nous venons de mettre en exergue deux constantes sur notre période d'étude qui témoignent d'une mauvaise anticipation de la part des pouvoirs publics. L'un de leurs traits communs est qu'elles montrent une dichotomie entre deux temporalités, ou du moins deux échelles de temps. Celle des exigences de la défense nationale, marquée par des cycles longs nécessitant de la planification mais aussi – et c'est là la principale difficulté observée dans les politiques de défense – le respect et le suivi de programmes étalés sur de nombreuses années. Et celle de la décision politique, marquée par une préférence – fût-elle contrainte et non désirée – pour le court terme. Cette incompatibilité peut paraître de prime abord très théorique, voire abstraite. Elle a cependant des conséquences majeures sur deux éléments. D'abord, sur le financement de la défense nationale, voire le pilotage des finances publiques au sens large, avec des externalités négatives qui montrent que les enjeux liés à la réduction de l'effort de défense sont bien plus complexes qu'une simple opposition entre nécessités budgétaires et impératifs militaires : il s'avère en effet qu'une réduction mal calibrée ou mal conçue des dépenses militaires peut être contre-productive sur le seul plan budgétaire, affectant l'ensemble des politiques publiques et aggravant les difficultés financières de l'État, ce que nous verrons en premier lieu. Ensuite, sur les capacités des armées, y compris leur capacité à remonter en puissance sur une période courte : l'enjeu s'étend aussi à la capacité qu'a la base industrielle et technologique de défense (BITD) française à soutenir les besoins de la politique de défense. Nous verrons cela dans un deuxième temps. Dans ces deux cas de figure, les décisions (ou non-décisions) prises entre 1990 et le milieu des années 2010 témoignent une nouvelle fois d'un manque d'anticipation ; elles témoignent aussi d'une difficulté des politiques de défense à répondre aux conséquences des précédents défauts d'anticipation et à en tirer des leçons.

Les conséquences budgétaires, tout d'abord. On l'a dit, les faiblesses structurelles de lois de programmation militaire manquant de normativité et de pouvoir contraignant, le fait que les « principes budgétaires » sur lesquels repose la législation française ne jouent pas

en faveur de la programmation pluriannuelle, le dilemme « *welfare vs warfare* » sur fond de contraintes budgétaires et de pressions émanant de l'opinion publique, créent sur l'essentiel de notre période d'étude un terreau favorable à la réalisation d'économies sur les dépenses et investissements de défense. Les suppressions, annulations ou reports de crédit permettent des économies à la fois rapides, substantielles (de l'ordre généralement de plusieurs centaines de millions d'euros ou de leur équivalent en francs dans les années 1990) et politiquement plus simples à réaliser. Or, ces économies de court terme produisent des effets pervers à retardement, aux plans budgétaire et financier.

Le phénomène se constate à partir de la révision des grands programmes qui suit celle du format des armées après la chute du mur de Berlin. Il nous faut préciser le contexte dans lequel s'opère ce tournant majeur dans la politique d'équipement des forces françaises, armée de Terre incluse. Louis-Marie Clouet parle à ce sujet de la « remise en cause des années 1990 », qui a suivi « l'âge d'or de l'armement français » qui s'était ouvert en 1960²²⁴. Cette remise en cause est évidemment liée à la fin d'une Guerre froide qui était caractérisée par la préparation des armées à un conflit majeur entre grandes puissances industrielles nécessitant des programmes d'armement lourd, et de grandes quantités de matériel en dotation. Elle est aussi liée au nouveau contexte plus difficile pour le financement de la défense nationale mis en exergue par Olivier Schmitt (fin du « compromis inflationniste²²⁵ » avec l'entrée de la France dans le système monétaire européen puis la zone euro). Elle est liée, encore, au fait que la présidence de Charles de Gaulle ait lancé à la même époque, au sortir de la guerre d'Algérie, la plupart des grands programmes d'armement qui équipent les armées françaises à la fin de la Guerre froide, des SNLE aux chars AMX30, des porte-avions aux avions Jaguar et Mirage en passant par les avions de transport Transall. Ainsi que l'écrit en 1995 François Heisbourg, « *il en résulte une obsolescence "en bloc" des armements correspondants, pendant la décennie 1990-2000, dont les successeurs s'appellent porte-avions Charles de Gaulle, avions Rafale, chars Leclerc, avion de transport futur, SNLE-Nouvelle génération, etc. [...]*²²⁶ ». Il y a donc un télescopage entre cette obsolescence « en bloc » des principaux armements qui doivent être remplacés simultanément par les nouveaux programmes, et entre les bouleversements liés à

224CLOUET, Louis-Marie. « Achats en urgence contre programmation : l'efficacité des opérations d'armement en temps de guerre », *Focus Stratégique*. 2009 n° 15.

225SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours, op. cit.*, p. 608.

226HEISBOURG, François. « La politique de défense française à l'aube d'un nouveau mandat présidentiel », *Politique étrangère*. 1995, vol.60 n° 1. p. 73-83.

la disparition de la menace soviétique et du Pacte de Varsovie.

Avec la disparition du rideau de fer, il eût été opportun de procéder à la révision immédiate de certains programmes d'armement (Hadès, fusées S 45...). Ainsi que l'écrivait François Heisbourg, « *cette révision aurait été d'autant plus acceptable socialement, et avantageuse financièrement dès lors qu'elle était prise rapidement*²²⁷ ». Or, l'exécutif et la DGA ont tergiversé avant d'acter l'abandon des programmes liés à la composante terrestre de la triade nucléaire dont le développement était déjà avancé, et la réduction des nouveaux programmes conventionnels pour lesquels l'industrie de défense s'était préparée à une production plus massive. Au moment où François Heisbourg écrivait ces lignes, soit en 1995, les programmes en question avaient « *atteint leur point de non-retour, c'est-à-dire, le moment à partir duquel leur remplacement par quelque solution alternative que ce soit n'entraînerait aucune économie, du fait des sommes déjà dépensées*²²⁸ ». Ce « point de non-retour » augure d'une nouvelle période dans la gestion des besoins financiers et industriels des armées.

À partir des années 1990, les politiques recourent régulièrement à deux modes d'action qui se perpétuent durant l'essentiel de notre période d'étude : le report des décisions, et l'ajustement des programmes qui sont étalés dans le temps (sinon repoussés) ou voient leur ambition réduite. Il s'agit selon Bastien Irondelle, pour qui « ce mode de gestion est caractéristique d'un pays qui cherche à « *boxer au-dessus de sa catégorie* » en matière stratégique²²⁹ » (désignant par là l'écart entre de vastes ambitions et des moyens insuffisants) de « *préserver au maximum les grands programmes*²³⁰ ». Olivier Schmitt fait un constat proche en écrivant que « *la politique d'équipement, afin d'éviter de renoncer à des programmes entiers, consiste à combiner réduction des commandes et étalage des programmes dans le temps*²³¹ ». Une telle combinaison de réduction des cibles et d'étalage dans le temps combine aussi différents effets pervers, ainsi que nous le verrons. Toujours selon Olivier Schmitt, « *le second mode de gouvernance budgétaire pour réduire l'écart entre les ambitions et les capacités de financement est tout simplement le report de charges, c'est-à-dire le report de dépenses ne pouvant être mandatées sur l'exercice*

227Ibid.

228Ibid.

229IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques, op. cit.*, p. 491.

230Ibid.

231SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours, op. cit.*, p. 611.

budgétaire en cours, ce que l'on appelle généralement la « bosse des paiements »[...]»²³² ».

Cette « bosse des paiements » est ce qui va nous intéresser ici, car elle se répercute sur l'essentiel de la période 1990-2021 et illustre sur le plan financier le manque d'anticipation des politiques de défense conduites dans ce laps de temps. Force est de constater que la « bosse » (que l'on parle de « bosse budgétaire²³³²³⁴²³⁵ », « bosse financière²³⁶ », « bosse financière de la défense²³⁷ », « bosse des investissements²³⁸ », « bosse d'investissement²³⁹ », « bosse des retards de crédits de paiement²⁴⁰ », « bosse des paiements²⁴¹ », « bosse de paiement²⁴² » ou « de paiements²⁴³ », « bosse des dépenses d'équipements²⁴⁴ », « bosse programmatique²⁴⁵ », de « la bosse²⁴⁶²⁴⁷ », sans épithète tant cette notion est entrée dans le jargon parlementaire et le champ lexical de l'économie de la défense en France, voire « des bosses²⁴⁸ » au pluriel, avec l'identification de plusieurs « bosses de financement²⁴⁹ »), ne renvoie pas à un concept scientifique ; elle n'a pas fait

232 *Ibid.*, p. 614.

233 *Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ?* Rapport d'information n°680 du Sénat..., *op. cit.*, p. 42.

234 *Sur le projet de loi (n° 1216) relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.* Rapport n°1615 de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 08/10/2009, p. 204.

235 GARNIER, Guillaume. « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *op. cit.*

236 *Sur le projet de loi (n° 1216) relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.* Rapport n°1615..., *op. cit.*, p. 5.

237 IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques*, *op. cit.*, p. 491.

238 *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008*, p. 117.

239 *Portant recueil d'auditions de la commission sur l'évolution de la conflictualité dans le monde.* Rapport d'information n°3283, par la Commission de la défense nationale et des forces armées, 28/07/2020, p. 289.

240 RICHTER, Friederike. « Les budgets de défense en France : une difficulté chronique du respect des lois de programmation militaire ? », *art. cit.*

241 SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours*, *op. cit.*, p. 614.

242 *Sur le projet de loi (n° 1216) relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.* Rapport n°1615, *op. cit.*, p. 197.

243 COUR DES COMPTES. *Rapport public annuel 2010 – février 2010.* 2010, p. 73

244 *Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008.* Rapport n°117, au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 08/01/2003, p. 75.

245 *Sur le projet de loi de finances pour 2012, adopté par l'Assemblée nationale.* Rapport général n°107, au nom de la Commission des finances, 17/11/2011, p. 18.

246 *Défense : préparation de l'avenir.* Annexe 11 (n° 3110) au rapport n° 3096 sur le projet de loi de finances pour 2016 fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 08/10/2015, p. 51.

247 *Sur le projet de loi de finances pour 2012.* Avis n° 3809, Tome VII, Défense : équipement des forces – dissuasion, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 25/10/2011, p. 348.

248 FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

249 RANNOU, Jean. « La transformation du système de défense : la problématique des équipements », *Politique étrangère.* 2007, Hiver n° 4. p. 757-771.

l'objet de travaux théoriques de référence, ni d'une tentative de définition couramment reprise. Il s'agit d'une notion familière à la fois récurrente et semble-t-il jamais définie. Un rapport de la Cour des Comptes de 1997 en donnait en quelque sorte une définition comptable en parlant de « restes à financer²⁵⁰ ». Bastien Irondelle, qui parle d'une « bosse financière de la défense » rappelle que celle-ci est « composée des besoins de financement des programmes d'équipement militaire en cours de réalisation²⁵¹ ». Cette « bosse » évalue selon Irondelle « l'écart entre les besoins physiques de la planification opérationnelle, traduite dans la loi de programmation militaire, et les ressources budgétaires disponibles²⁵² ». L'auteur la définit plutôt par le fait de « repousser à plus tard²⁵³ », au même titre que Schmitt la définit indirectement comme le report de dépenses ne pouvant être mandatées sur l'exercice budgétaire en cours²⁵⁴. Sans en donner non plus de définition précise, Friederike Richter associe la création de la « bosse » aux reports des crédits de paiement issus du fait que les ressources effectivement disponibles pour la défense ne soient pas au niveau du financement prévu²⁵⁵ (écart entre les crédits prévus et les crédits effectivement alloués). Guillaume Garnier insiste de son côté sur le fait que cette bosse budgétaire « sans cesse repoussée, toujours alourdie²⁵⁶ » repose en quelque sorte sur un cercle vicieux amenant à ce que « la bosse grossit donc toujours », les mêmes causes produisant les mêmes effets. Pour donner notre propre définition de la bosse financière de la défense, retenons que celle-ci désigne à la fois l'accumulation des reports et étalements dans le temps des paiements et le montant financier de cette accumulation, pesant ainsi lourdement sur le financement de la défense nationale et ses perspectives. C'est cette définition, adaptée à notre sujet, que nous conserverons.

L'apparition de la bosse budgétaire rappelle le constat, cité plus haut, d'un observateur écrivant en 1991 sous le nom de plume Jean d'Albion que « le système militaire pousse devant lui un énorme boulet, celui de ses besoins en crédits qui pèse

250COUR DES COMPTES. *La Gestion budgétaire et la programmation au ministère de la Défense, rapport public particulier*. 1997, p. 112.

251IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques, op. cit.*, .

252Ibid., p. 495.

253Ibid. p. 491.

254SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours, op. cit.*, p. 614.

255RICHTER, Friederike. « Les budgets de défense en France : une difficulté chronique du respect des lois de programmation militaire ? », *art. cit.*

256GARNIER, Guillaume. « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *op. cit.*

davantage chaque année et rend tous les discours prospectifs ridicules à force d'irréalisme²⁵⁷ ». Elle se prolonge sur l'essentiel de notre période d'étude et occasionne des conséquences en chaîne, comme la réduction du format des armées durant la LPM 2009-2014, ce que nous verrons plus loin. La possibilité de voir la bosse budgétaire enfler ou se reformer est l'un des principaux risques mis en avant par les universitaires comme par les décideurs publics : ainsi de Martial Foucault, qui évoque la perspective de « payer « cash » » (sic) les réductions et reports d'investissements dans la défense « au regard des fameuses bosses budgétaires évoquées dans le cas français²⁵⁸ ». François Cornut-Gentille soulignait en 2011 le risque d'une « reproduction de la « bosse » », prévoyant que « lorsque le ministère ne pourra plus financer les programmes qu'il a prévus, il lui faudra opérer des coupes, ce qui serait opérationnellement catastrophique, industriellement dangereux et financièrement coûteux puisqu'il faudra malgré tout indemniser les industriels²⁵⁹ ». Au cours de la période 1990-2021, d'autres expressions fleurissent pour désigner le caractère difficilement surmontable de la bosse des paiements. Fin 2020, la députée Sereine Mauborgne, que nous avons interrogée, pouvait ainsi écrire que « la progression de l'activité opérationnelle de l'armée de Terre est aujourd'hui ralentie par une montagne de besoins financiers à satisfaire, la montagne du MCO²⁶⁰ ». La « bosse » illustre un processus récurrent dans les politiques de défense sur notre période d'étude, que nous pourrions qualifier de « procrastination décisionnelle ». La « politique de non-choix » (cf. supra) et l'habitude prise de « remettre à plus tard²⁶¹ » les décisions, toutes deux à l'origine de la « bosse », témoignent évidemment d'une mauvaise anticipation, le principe même d'anticipation étant incompatible avec la « procrastination décisionnelle » que nous venons d'évoquer. Mais cette mauvaise anticipation réside aussi dans les conséquences, pourtant largement prévisibles en se basant sur des principes élémentaires de politique industrielle ou de gestion des finances publiques, de la « bosse ».

Les principales conséquences de la bosse sont les suivantes. D'abord, des surcoûts financiers liés à la réduction ou à l'étalement dans le temps des programmes. Guillaume Garnier résume ainsi le « piège de la bosse », désormais bien identifié : « la baisse parfois

257D'ALBION, Jean. *Une France sans défense*, op. cit., 1991.

258FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », op. cit.

259Sur le projet de loi de finances pour 2012. Avis n° 3809, Tome VII..., op. cit., p. 33.

260Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). Avis n°3465, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 21/10/2020, p. 46.

261IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques*, op. cit., p. 499.

considérable du volume d'armements commandés ne permet même pas de générer des économies importantes ; avec ce type d'expédients se referme le piège de la bosse qui oblige, à terme, à dépenser plus pour avoir moins ». Le manque d'anticipation est ici double. Double parce qu'il se constate aux plans budgétaire (les surcoûts, pourtant inévitables, sont mal anticipés) et capacitaire (avec la réduction des moyens des armées, qui finit par s'avérer problématique dans l'exercice de leurs missions). Et double parce que le « piège de la bosse » semble s'opérer en deux temps. D'abord, avec les conséquences financières à court et moyen terme (indemnisation des industriels, intérêts moratoires, ou encore fait que, comme l'observe Olivier Schmitt, « *la réduction du nombre de matériels commandés annule les effets d'économies d'échelle, conduisant à une explosion du coût unitaire*²⁶² »). Ensuite, le fait que les surcoûts liés à la révision d'un programme viennent s'ajouter à ceux déjà accumulés au sein de la « bosse », grevant les perspectives financières de la défense nationale à plus long terme. L'obligation de « *dépenser plus pour avoir moins* » qu'associe Guillaume Garnier au « piège de la bosse » est mise en avant par les députée Gwendal Rouillard et Yves Fromion dans un rapport parlementaire publié en 2013. Les auteurs relèvent que « *les diminutions de commandes permettent à l'État de réaliser des économies, notamment en AE*²⁶³ *et, bien plus faiblement à court terme, en CP*²⁶⁴. *Toutefois, ces renégociations ne sont pas toujours profitables sur le moyen et long termes du point de vue budgétaire*²⁶⁵ ». MM. Rouillard et Fromion illustrent leur propos par un exemple désormais bien connu : « *les cibles de FREMM ont été réduites depuis 2008, passant de 17 à 11. Or, l'étalement des commandes et les frais de dédit représentent l'équivalent de 3,5 bâtiments, sans compter l'impact négatif sur l'emploi et les bureaux d'étude*²⁶⁶ ». Olivier Schmitt apporte sur ce point une précision supplémentaire : « *la décision de n'acquérir que 8 frégates multimitations (FREMM) au lieu de 17 a conduit à une augmentation de leur coût unitaire débouchant sur une situation absurde : pour 8 milliards d'euros, soit le prix de 17 frégates FREMM à prix 2008, la marine nationale en disposera de 9 de moins*²⁶⁷ ». Patrice Huiban avance de son côté que le coût unitaire des

262SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours, op. cit.*, p. 613.

263Autorisations d'engagement.

264Crédits de paiement.

265*Relatif à une revue capacitaire des armées. Rapport d'information n°1233 de l'Assemblée nationale, op. cit.*, p. 42.

266*Ibid*, p. 42.

267SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours, op. cit.*, 613.

FREMM a « *augmenté de 67 % entre la commande initiale et aujourd'hui*²⁶⁸ ». Trouve-t-on sur notre période d'étude des exemples comparables s'agissant de l'armée de Terre ? Nous nous attacherons à répondre à cette question plus loin. Le renchérissement des coûts unitaires s'inscrit dans une problématique, celle de la réduction du marché intérieur à mesure que l'État réduit ses ambitions en matière d'armement (Guillaume Garnier met en évidence un « *cercle vicieux*²⁶⁹ » pour la BITD française).

Entrent également en jeu des éléments liés aux difficultés qu'ont des structures comme la DGA à gérer des programmes étalés dans le temps face à une innovation et une compétition technologiques qui accélèrent. Yves Gleizes remarquait ainsi en 2001 que « *les dispositifs de pilotage étatique privilégient la protection des intérêts nationaux au détriment de l'efficacité économique. Les contraintes politiques et budgétaires nationales génèrent de fréquentes remises en cause de programmes en coopération, entraînant retards et surcoûts*²⁷⁰ ». Ce constat a perdu de son actualité ces dernières années (en témoigne entre autres la création de l'Agence d'innovation de la Défense), mais est valable pour l'essentiel de notre période d'étude. De son côté, Jean Rannou estime que l'on peut reprocher à la DGA et aux armées d'avoir prévu dans les LPM « *une inflation des coûts des armements supérieure à celle des productions destinées au marché. Cet état de choses a eu pour conséquence [...] de ne pas pousser l'industrie de défense à rechercher les gains de productivité qu'elle a pourtant su obtenir dans la conduite des programmes civils. La dérive inflationniste des coûts prévisionnels a en outre eu pour effet de gonfler excessivement les besoins en autorisations de programmes*²⁷¹ ». Rannou y voit l'une des causes de l'apparition des « bosses de financement » évoquées plus haut²⁷².

À la problématique de la « bosse » s'ajoute celle, constante sur l'essentiel de la période étudiée, des « logiques prototypaires ». Les difficultés à choisir entre les différents programmes (nécessitant par exemple de renoncer à certaines versions d'un même système d'armes, voire de se concentrer sur la correcte exécution d'un nombre réduit de programmes coûteux) ou à garantir un financement à la hauteur des besoins (impliquant un

268 HUIBAN, Patrice. « Le syndrome du Second Empire plane sur nos armées », *L'Opinion*. 17 février 2021.

269 GARNIER, Guillaume. « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *op. cit.*

270 GLEIZES, Yves. « De la création de la DGA à l'émergence d'une Europe de la défense (40 ans d'évolution des relations entre l'État et l'industrie aéronautique et de défense », *Revue Défense Nationale*. juin 2001 n° 632. p. 33-45.

271 RANNOU, Jean. « La transformation du système de défense : la problématique des équipements », *art. cit.*

272 *Ibid.*

effort financier sur d'autres postes de dépense) équivalent à ce que Bastien Irondelle appelle une « politique de non-choix ». Pour ce dernier, la politique de non-choix « se traduit sur le plan opérationnel par le développement d'une armée équipée d'échantillons dans laquelle un même système d'arme comprend de nombreuses versions aux standards différents²⁷³ ». En découle, sur le plan industriel, ce que Jean-Paul Hébert qualifiait de son côté de « politique prototypaire » (ou « logique prototypaire²⁷⁴ »). Apparu pour la première fois dans l'un des volumes du RAMSES publié par l'IFRI, le concept de Jean-Paul Hébert illustre davantage une « politique de non-choix » au sens où l'entendait Bastien Irondelle qu'une véritable stratégie d'ensemble ; une telle politique serait non-avouée, voire « dissimulée »²⁷⁵. Comme le note Frédérique Sachwald, cette politique implique que « les ressources nationales consacrées à l'équipement militaire ne permettent que de maintenir les compétences dans les différents domaines technologiques pertinents, sans être suffisantes pour passer des commandes rémunératrices²⁷⁶ ». Sachwald ajoute que cette logique « n'est pas tenable : soit il faut faire des choix et abandonner certains domaines, soit il faut effectivement passer à la phase de production à une échelle non-négligeable²⁷⁷ ». La « politique prototypaire » fondée sur le « non-choix » repose ainsi sur des bases fragiles et ne peut donc être que transitoire. Elle montre un triple défaut d'anticipation. D'abord, parce que le non-choix revient à reporter à plus tard des choix difficiles qui s'accumulent au risque d'obérer toute marge de manœuvre budgétaire et industrielle. Ensuite, parce que cette logique qui peut être rationnelle sur le plan budgétaire à court terme est irrationnelle sur le plan industriel, notamment pour les raisons évoquées par Frédérique Sachwald que nous avons cité plus haut. Enfin, parce que la « logique prototypaire » débouche pour le format des armées sur un modèle embryonnaire, largement inadapté aux besoins des armées et plus encore à leur hypothétique remontée en puissance (par exemple face au retour d'une menace majeure) ; en effet, comme l'écrit Olivier Schmitt, les armées disposent avec un tel modèle « de plusieurs échantillons de modèles différents, certes de haute technologie mais dont le nombre limité remet en cause

273 IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques*, op. cit., 498.

274 HÉBERT, Jean-Paul. « Armement : le choc de l'Europe » *RAMSES 99*. Paris : Dunod. 1999, p. 229-254. En ligne : <https://www.jph-defense.org/IMG/pdf/jph180.pdf> [consulté le 14 mars 2021].

275 Ibid.

276 SACHWALD, Frédérique. « Banalisation et restructuration des industries de défense », *Notes de l'IFRI*. juin 1999. En ligne : <https://www.ifri.org/fr/publications/ouvrages-de-lifri/banalisation-restructuration-industries-de-defense> [consulté le 14 mars 2021].

277 Ibid.

*l'équilibre capacitaire, et au final la cohérence opérationnelle*²⁷⁸ ». La logique prototypaire n'est pas sans conséquences capacitaires.

Avant de nous pencher sur ces conséquences capacitaires, relevons un dernier élément lié au financement de la défense nationale. Nous avons vu que le mode de gestion privilégié par les politiques de défense à partir des années 1990 consiste entre autres en des reports de programmes. Si « *par cette technique de report, le gouvernement remplit son objectif de limitation des dépenses et donc de trésorerie nouvelle*²⁷⁹ », dicit Martial Foucault, cela s'effectue au prix d'un effet d'éviction (éviction des dépenses d'investissement vers les dépenses de fonctionnement, que nous abordons plus en détail ailleurs). Livrant une analyse proche, Guillaume Garnier déplore qu'un « *marasme prolongé en matière de commandes militaires*²⁸⁰ » peut provoquer un effet d'éviction avec une réorientation des industries vers le secteur civil, qui est indépendant des « commandes erratiques » de l'État. Au niveau du capital humain, le risque est de voir les talents être réorientés vers le civil par frustration.

Une constante sur notre période d'étude est que les reports dans la conception des programmes et la livraison des matériels amènent les armées à prolonger l'utilisation de matériels obsolètes aux frais d'entretien de plus en plus handicapants, ainsi que nous le verrons, ou à investir dans des programmes intermédiaires initialement non-prévus qui, naturellement, viennent ponctionner des crédits qui devaient être alloués à d'autres fins. S'agissant de l'armée de Terre, Bastien Irondelle évoque ainsi la modernisation (« valorisation ») des hélicoptères²⁸¹. Que l'on parle de l'allongement du cycle de vie de matériels de plus en plus vieillissants nécessitant un entretien toujours plus coûteux, ou du développement de programmes intermédiaires imprévus qui pèsent sur les crédits de défense, il s'agit dans les deux cas de défauts d'anticipation particulièrement pénalisants.

Qu'en est-il à présent des conséquences pour les capacités des armées ? Sans entrer ici dans le détail, on relève une première constante : les décisions prises sur un temps court (report, étalement dans le temps, réduction ou annulation de commandes s'agissant des

278SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours, op. cit.*, p. 613-614.

279FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

280GARNIER, Guillaume. « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *op. cit.*

281IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques, op. cit.*, p. 497.

matériels, réductions ou non-renouvellement s'agissant des effectifs) ont des conséquences se répercutant sur un temps plus long. Le constat n'est évidemment pas nouveau, et l'intérêt pour notre sujet réside dans la manière dont les politiques de défense ont su anticiper les conséquences, plus ou moins prévisibles, des décisions budgétaires sur les capacités des armées. La principale constante réside dans les difficultés de l'armée de Terre à effectuer une remontée en puissance de l'une ou l'autre de ses capacités. Comme le relève le général Jean-Pierre Bosser, que nous avons interrogé, l'un des principaux écueils est la perte de capacités et de savoir-faire que peuvent entraîner des coupes budgétaires ou des sous-investissements ; ainsi l'ancien CEMAT évoque-t-il le « *risque d'usure des équipements, et surtout d'usure des hommes et de perte des compétences* », et le franchissement de « *caps [...] irréversibles* » s'agissant de la réduction du format et des moyens de l'armée de Terre²⁸². La difficulté pour un outil de défense à effectuer sa remontée en puissance a été notamment traitée par Guillaume Garnier, qui a forgé à ce sujet le concept des « *chasse-trapes de la remontée en puissance*²⁸³ » dans un *Focus stratégique* publié en 2014. L'article met en avant plusieurs enseignements utiles à notre réflexion sur l'anticipation dans les politiques de défense post-Guerre froide.

Tout d'abord, l'importance des « effets de seuil » dans la perspective du redressement d'un outil de défense, avec le risque d'avoir à franchir des « marches » de plus en plus hautes à mesure que l'outil de défense a vu ses moyens être réduits par le sous-investissement ou érodés par leur emploi. Le risque de perte de compétences ou de capacités évoqué à l'instant est l'un des plus dangereux, puisqu'il peut rendre le redressement espéré « *impossible [...] y compris lorsque les contraintes budgétaires ont été levées*²⁸⁴ ». Ensuite, l'importance du « point de rupture », généralement un choc traumatique (défaite, déclassement stratégique brutal) qui amène une puissance militaire à réformer, voire reconstruire son outil de défense en réaction. Tout comme les « effets de seuil », l'enjeu du « point de rupture » est intéressante s'agissant de l'anticipation en matière de défense. En effet, si le point de rupture est par nature difficile à prévoir, l'enjeu est pour les politiques de défense de limiter le déclin de l'outil militaire pour pouvoir *a minima* opérer une remontée en puissance en cas de nécessité. En vue d'une potentielle remontée

282Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

283GARNIER, Guillaume. « Les chasse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *op. cit.*

284Ibid.

en puissance de l'outil militaire français (qui paraît encore incertaine au moment de la publication de l'article), Guillaume Garnier évoque quatre incertitudes. La première est stratégique : « *contre qui doit-on raffermir l'appareil militaire ?* ». La seconde est liée à la compétition technologique, où décrocher serait rédhibitoire. La troisième est liée aux contraintes budgétaires dans un contexte d'endettement et de contraintes sur les finances publiques. Enfin, la quatrième tient au fait que « *l'absence de menaces directes sur le sol national* » (l'auteur se limite-t-il aux seules menaces de type étatique, ou évacue-t-il alors la menace d'attentats majeurs qui se concrétise dès l'année suivante ?) ne porte pas à percevoir l'importance d'un effort de redressement.

S'il concède que « *la France a su préserver, au sein d'une Europe plutôt indolente militairement [...]*²⁸⁵ », un modèle de force qui fait que « *les conditions d'un rebond immédiat sont donc [...] toujours présentes*²⁸⁶ » au début de la décennie 2010, Garnier parle alors d'un « *modèle en apnée*²⁸⁷ » ; l'outil militaire français n'est selon lui pas « *irréremédiablement délabré*²⁸⁸ », mais victime d'une « *lente érosion des capacités opérationnelles et d'une réduction du spectre couvert*²⁸⁹ ». Ceci ne permet pas de détecter le « point de rupture » évoqué plus haut, que l'auteur définit dans plusieurs exemples historiques de remontées en puissance militaires (Byzance, France de la fin du XVIII^e siècle, Reichswehr durant l'entre-deux-guerres, États-Unis et Royaume-Uni à l'aube de leur entrée dans la Seconde Guerre mondiale, Russie sous Vladimir Poutine) décrit par l'auteur comme un choc nécessaire à un tel redressement (défaite militaire dans la plupart des cas, effondrement et déclasserement stratégique d'une ancienne superpuissance dans le cas russe)²⁹⁰. L'absence d'un tel point de rupture à l'horizon n'incite pas le politique à engager un redressement de l'outil de défense ; en l'absence d'une urgence perceptible, le rehaussement, voire la préservation des capacités de l'armée de Terre, sont régulièrement repoussées au cours de notre période d'étude. Se retrouve ici la « politique de non-choix » et l'habitude de « remettre à plus tard²⁹¹ » dont parle Bastien Irondelle.

Les « chausse-trappes de la remontée en puissance » s'inscrivent dans un cercle

285Ibid.

286Ibid.

287Ibid.

288Ibid.

289Ibid.

290Ibid.

291IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques, op. cit.*, p. 499.

vicieux, qu'illustrent parfaitement les différents concepts expliqués plus haut. Ainsi, la « logique prototypaire » évoquée par Jean-Paul Hébert débouche sur une insuffisance du matériel en dotation, l'armée de Terre disposant comme les autres armées d'un parc sous-dimensionné qui ne peut être augmenté rapidement si la situation l'exige, d'autant que la BITD n'est plus adaptée à une production massive sur un temps court. De même, la « bosse budgétaire », qui obscurcit l'horizon financier de la défense, compromet la capacité du pays à engager un redressement d'ampleur de son outil de défense, puisque la facture de la bosse s'ajoute aux contraintes budgétaires. Dans les deux cas, plus encore que ses capacités à effectuer ses missions, c'est la capacité de l'armée de Terre à opérer sa remontée en puissance qui se trouve hypothéquée. On peut donc parler une nouvelle fois d'une mauvaise anticipation.

Section II) Le financement de la défense nationale et de l'armée de Terre en particulier au cours des années 1990 : une gestion tenant plus de la navigation à vue que de la planification, une sous-exécution de LPM à la durée de vie particulièrement courte et une transformation de l'effort de défense en « variable d'ajustement budgétaire » qui témoignent clairement d'une mauvaise anticipation

1) Entre « programmation déprogrammée » et ambiguïtés autour des « dividendes de la paix » : l'ouverture d'un nouveau cycle pour le financement de l'armée de Terre au sortir de la Guerre froide

Le début de notre période d'étude coïncide avec une nouvelle ère pour le financement de la défense nationale et donc de l'armée de Terre. Une ère placée sous le signe de la réduction plus ou moins bien contrôlée des dépenses militaires, et d'une certaine instabilité de l'effort de défense. Avant de nous concentrer sur les éléments affectant particulièrement l'armée de Terre, il convient de nous pencher sur le contexte financier de l'immédiat après-Guerre froide. La décennie qui s'ouvre voit naître ou s'affirmer plusieurs

tendances permettant de juger d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense.

La première tendance à l'œuvre est la réduction historique des dépenses militaires. Comme l'annonce Louis Gautier « à partir de 1991, le paysage change du tout au tout²⁹² », au même titre que les conditions financières pour le ministère de la Défense²⁹³. Et ainsi que le résume Valérie Lelièvre, c'est véritablement passé cette date que « des coupes dans les crédits militaires sont pratiquées régulièrement, et la Défense est le premier poste budgétaire visé par les mesures d'économies²⁹⁴ ». La réduction sur le long terme de l'effort de défense français est définitivement entamée avec le budget de 1992, voté en 1991 : la baisse du budget militaire devient une fin en soi²⁹⁵. Commence le « déclin des dépenses militaires en capital, aussi bien en francs courants qu'en francs constants²⁹⁶ ». De 1990 à 2001, les dépenses de défense diminuent en moyenne de 1,8% par an²⁹⁷, alors qu'elles augmentaient en moyenne de 1,8% chaque année durant la décennie précédente²⁹⁸. Les crédits du ministère de la Défense diminuent de 19% en valeur sur la seule période 1990-1995²⁹⁹. Tandis qu'elles étaient jusqu'ici préservées³⁰⁰, les dépenses en capital sont en quelque sorte « désanctuarisées » durant les années 1990 ; leur baisse en valeur absolue « prend de l'ampleur en 1993 et s'accroît brutalement en 1995³⁰¹ ».

Plusieurs facteurs amènent les pouvoirs publics à engager cette réduction jusque-là inédite des dépenses de défense. La première et la plus évidente est la disparition de la menace soviétique (sur une perspective large, la baisse des budgets américains et européens commence d'ailleurs en 1988³⁰²), mais comme nous le verrons, l'idée d'une France qui aurait cédé à la tentation des « dividendes de la paix » est à relativiser. Une autre explication est liée au nouveau contexte, par essence plus contraignant, dans lequel

292GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, op. cit., p. 357.

293GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 445.

294LELIÈVRE, Valérie. « Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995) », *Revue française d'économie*. 1996, vol.2 n° 11.

295LE MONDE. « La défense au ralenti : le budget 1992 de M. Pierre Joxe amorce une diminution à plus long terme », *Le Monde*. 3 septembre 1991. En ligne : https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/09/03/la-defense-au-ralenti-le-budget-1992-de-m-pierre-joxe-amorce-une-diminution-a-plus-long-terme_4037434_1819218.html [consulté le 1 juillet 2021].

296GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, op. cit., p. 357.

297FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », op. cit.

298SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours*, op. cit., p. 609.

299GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 50.

300LELIÈVRE, Valérie. « Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995) », art. cit.

301GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, op. cit., p. 357.

302GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 441.

s'inscrivent les politiques budgétaires françaises. Du fait de l'harmonisation des économies nécessaire à la construction du système monétaire européen, la France ne peut plus compter sur le « compromis inflationniste³⁰³³⁰⁴ » qui permettait jusqu'ici de rendre plus soutenable la croissance des dépenses publiques, alors que le pays était déjà en situation de déficit public constant depuis 1974. L'installation dans une situation économique et financière durablement fragile, entre ralentissement de la croissance, montée du chômage et dérive des comptes publics, amène les gouvernements à se recentrer sur les priorités économiques et rend caduque les aspirations à une politique de puissance ambitieuse, qui avait jusqu'ici contribué au maintien de dépenses militaires « *parmi les plus importantes du monde*³⁰⁵ ». Ainsi la réduction continue des dépenses de défense durant la décennie 1990 s'inscrit-elle « *dans une tendance de limitation de la dépense publique*³⁰⁶ » globale touchant la plupart des postes, au point qu'il est plausible d'avancer qu'elle aurait eu lieu sans l'effondrement du bloc soviétique, fût-ce à un rythme et dans des proportions moins sévères. Par conséquent, « *ce sont des raisons essentiellement contingentes et liées à la précarité des finances publiques qui poussent en réalité à la contraction des dépenses militaires françaises à partir de 1992*³⁰⁷ ». On constate d'ailleurs que durant les années 1990, la question des contraintes budgétaires et de l'efficacité économique de la défense nationale devient officiellement une question à part entière de la politique de défense. Ainsi le *Livre blanc* de 1994 énonce-t-il que :

« *l'effort que la France consacre à sa défense résulte d'abord des choix politiques de la nation. [...] Sa définition dépend tant des objectifs définis dans les domaines militaire, technologique, industriel ou international, que des inéluctables contraintes budgétaires. Elle prend également en compte son importance pour l'économie en général et le rôle particulier du secteur industriel de l'armement*³⁰⁸ ».

Avec la baisse des crédits, une autre tendance est la modification structurelle des dépenses de défense, qui n'est pas sans conséquence pour l'armée de Terre. Jusqu'en 1989, les mesures d'économie visaient principalement les dépenses de fonctionnement³⁰⁹, ce qui s'explique en partie par une plus faible compressibilité des dépenses d'équipement et

303SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours, op. cit.*, p. 608.

304IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision, op. cit.*, p. 63.

305DANIEL, Jean-Marc. « Finances publiques : les dividendes de la paix ? », *art. cit.*

306GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide, op. cit.*, p. 439.

307GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide, op. cit.*, p. 444.

308*Livre Blanc sur la Défense 1994*, p. 135.

309LELIÈVRE, Valérie. « Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995) », *art. cit.*

d'investissement, mais aussi par un souci de préserver les capacités des armées. Passé cette date, les pratiques d'économies s'inversent. Au fil des restrictions, « la part des dépenses d'équipement dans le budget de la Défense diminue, passant de près de 50% en 1989 à 46% en 1994³¹⁰. » A partir de 1991, les dépenses de fonctionnement dépassent les dépenses en capital. Ceci a pour conséquence un étalement dans le temps d'un grand nombre de programmes d'armement, ainsi que la réduction des cibles initiales³¹¹. En 1998, les dépenses d'équipement au sens large rejoignent (à force de diminuer) les dépenses de fonctionnement, alors qu'en 1990, les dépenses d'équipement étaient 1,6 fois plus élevées que les dépenses de fonctionnement³¹². Dès le budget 1992 voté en 1991, les dépenses d'équipement « sont les plus impactées³¹³ ». Au global, la période 1991-2002 sera « catastrophique³¹⁴ » pour la gestion des dépenses d'équipement, d'investissement en R&D, et les acquisitions de matériel malgré celles entreprises par Pierre Joxe après l'Opération Daguet. Alors que les équipements coûtent de plus en plus cher et qu'il faut renouveler l'essentiel du parc de blindés et de l'artillerie, cette compression des dépenses d'équipement se traduit dans l'immédiat pour l'armée de Terre par une réduction de ses capacités matérielles comme nous le verrons plus en détail, mais contribue aussi à la naissance de la « bosse » budgétaire qui finira par obérer le financement des forces terrestres. Parmi les transformations de l'effort de défense, citons également le fait que les changements apportés en cours d'année au budget des armées « déforment sa structure initiale³¹⁵ », déformant aussi d'année en année les objectifs de la programmation pluriannuelle ce qui est contraire à une bonne anticipation.

Les années 1990 voient s'imposer une autre tendance incontournable pour notre sujet : la concrétisation du « *welfare vs warfare* » que nous avons défini plus haut. Dans les années 1970 et 1980, plusieurs budgets placés sous le signe de la rigueur voient les dépenses militaires augmenter plus vite que les dépenses civiles³¹⁶. Sous les présidences de Charles de Gaulle et de Georges Pompidou, la priorité souvent donnée aux dépenses militaires s'expliquait, outre le contexte de la Guerre froide et les coûts liés aux grands

310 *Ibid.*

311 GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, *op. cit.*, p. 357.

312 FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

313 SCHWARTZBROD, Alexandra. « Près de 5 milliards seront gelés sur le budget de la Défense 1992 », *Les Echos*. 12 mai 1992. En ligne : <https://www.lesechos.fr/1992/05/pres-de-5-milliards-seront-gelés-sur-le-budget-de-la-defense-1992-925939> [consulté le 1 juillet 2021].

314 FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

315 GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, *op. cit.*, p. 365.

316 LELIÈVRE, Valérie. « Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995) », *art. cit.*

programmes conventionnels et à l'édification de la force de frappe, par le financement d'une politique de puissance. Sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing, la poursuite de cette ambition dans un contexte financier plus difficile se doublait d'une approche libérale où les missions régaliennes sont vues comme prioritaires. Sous celle de François Mitterrand, marquée par une nette hausse des dépenses sociales, le vote de budgets militaires en hausse progressant parfois plus vite que les dépenses civiles répondait à la fois à un regain de tension dans la Guerre froide et à une continuité de la politique de puissance résistant à l'alternance – illustrée par la notion abstraite de « gaullomitterrandisme ». Mais durant les années 1990 voient une inversion des pratiques. « *Les crédits militaires, après 1990, ont perdu de leur priorité et leurs prérogatives. [...] Les modalités de gestion de ces crédits [...] se sont banalisées*³¹⁷ ». Non seulement les crédits militaires « *n'échappent plus aux régulations budgétaires mais ils sont souvent les premiers à subir des coupes quand la situation des finances publiques se dégrade*³¹⁸ ». À partir de cette période, « *les mesures d'économies portent en premier lieu sur la Défense*³¹⁹ », et la quête de « neutralité budgétaire », c'est-à-dire d'équilibre des comptes publics, se fait « *au détriment des dépenses militaires*³²⁰ » qui deviennent « *un élément de régulation de la dépense publique*³²¹ ».

Nous avons vu que l'année 1991 marquait un tournant pour l'effort de défense français et donc pour le financement de l'armée de Terre. Le budget voté cette année là pour 1992 illustre clairement la matérialisation d'un « *welfare vs warfare* » qui devient désormais la norme dans les arbitrages budgétaires. Au sein du budget pour 1992, les armées sont fortement mises à contribution dans le cadre du programme de rigueur. Avec un gel des dépenses s'élevant à 5 milliards, de francs sur un total de 15 milliards pour l'ensemble des ministères concernés³²², le ministère de la Défense supporte à lui seul le tiers des économies décidées par le gouvernement pour l'ensemble des administrations publiques. L'année suivante, le ministère de la Défense est à nouveau le principal contributeur de mesures d'économies décidées en cours d'année. Si celles-ci « *visent l'ensemble des ministères, elles portent pour 9 milliards de francs sur les dépenses civiles,*

317GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide, op. cit.*, p. 437.

318Ibid.

319LELIÈVRE, Valérie. « Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995) », *art. cit.*

320Ibid.

321GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide, op. cit.*, p. 439.

322SCHWARTZBROD, Alexandra. « Près de 5 milliards seront gelés sur le budget de la Défense 1992 », *Les Echos*. 12 mai 1992. En ligne : <https://www.lesechos.fr/1992/05/pres-de-5-milliards-seront-geles-sur-le-budget-de-la-defense-1992-925939> [consulté le 1 juillet 2021].

qui représentent environ 85% du budget global, et pour 3,3 milliards sur les dépenses militaires³²³ ». Les dépenses de défense, qui représentent moins de 15% des dépenses, totalisent ainsi plus du quart de l'effort de réduction du déficit. Au cours de la décennie, « l'idée s'impose assez vite en France, comme l'indiquent toutes les lettres-plafond adressées par le chef du gouvernement au ministre de l'Economie et des Finances, à son collègue de la Défense à partir de 1991, que la contraction du budget militaire peut contribuer à un redressement de la situation financière de l'État³²⁴ ». On remarque que sur la période 1990-2000, les dépenses civiles, notamment sociales, diminuent beaucoup, voire augmentent, dans des proportions supérieures à la croissance économique et à celle de la population, étayant là encore la thèse du « *welfare vs warfare* ».

Une autre tendance propre aux années 1990 est la forte instabilité de l'effort de défense, de sa conception à son exécution. La décennie se caractérise par une volatilité inédite, entre révision ou abandon des lois de programmation militaire qui ne sont en rien respectées, modifications budgétaires infra-annuelles (c'est-à-dire en cours d'année), mauvaise anticipation des coûts, et restructurations de programmes. Ces pratiques relevant généralement davantage d'une navigation à vue que d'une quelconque stratégie témoignent clairement d'une mauvaise anticipation, laquelle se décline de plusieurs manières.

Cette instabilité est notamment liée au non-respect, voire à l'inanité, des lois de programmation militaire qui sont particulièrement courtes sur le papier, et le sont encore plus dans les faits puisqu'elles ne sont jamais appliquées. On peut parler d'une « programmation déprogrammée³²⁵ », du fait de l'impossibilité d'exécuter des LPM « dont les objectifs initiaux se trouvaient aussi décalés par rapport à la réalité³²⁶ ». À l'instar de l'étude de Martial Foucault sur l'évolution des dépenses de défense, un grand nombre de publications avancement (ou avançaient jusqu'à la LPM 2019-2025, qui est pour le moment scrupuleusement respectée) que « depuis 1994, aucune loi [de programmation] n'a été respectée³²⁷ » : il semble que le phénomène remonterait plutôt à 1990. La décennie s'ouvre sur la suspension d'une LPM 1987-1991 déjà caractérisée par des ambitions jugées « excessives³²⁸ » en matière d'armement, et que la fin de la Guerre froide amène à

323LELIÈVRE, Valérie. « Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995) », *Revue française d'économie*. 1996, vol.2 n° 11.

324GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 440.

325GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, op. cit., p. 358.

326GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 452.

327FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », op. cit.

328GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, op. cit., p. 373.

péremption³²⁹. Fait unique sous la V^e République, la loi de programmation suivante courant théoriquement de 1990 à 1993 est abandonnée au bout de quelques mois, tandis que celle qui lui succède (la LPM 1992-1994) reste « à l'état de projet³³⁰ », et que la suivante (la LPM 1995-2000) est « mort-née³³¹ » dès l'année de son entrée en vigueur, celle-ci coïncidant avec l'arrivée à l'Élysée d'un Jacques Chirac qui met en œuvre la professionnalisation. Ainsi Édouard Balladur, lorsqu'il présente la LPM 1995-2000 devant l'Assemblée nationale en 1994, parle-t-il d'une « situation sans précédent sous la V^e République, dans laquelle la défense ne disposait plus, et cela depuis bientôt trois ans, de référence pluriannuelle³³² ». Deux ans plus tard, c'est la décision – salutaire, ainsi que nous l'abordons plus loin – de passer à une armée entièrement professionnalisée qui rend obsolète cette LPM 1995-2000, nécessitant le vote d'une LPM 1997-2002 qui sera du reste appliquée par un autre gouvernement. Autre particularité, les années 1991 à 1995 ne sont, pour différentes raisons et de manières diverses, pas couvertes dans les faits par des lois de programmation militaire qui sont toutes frappées de caducité ; les budgets sont exécutés et votés sans être inscrits dans une véritable programmation pluriannuelle.

Certes, le degré de bonne ou de mauvaise anticipation des décisions budgétaires qui affectent l'armée de Terre et les autres armées ne peut généralement s'évaluer qu'au bout de plusieurs années. En revanche, il est possible de parler de mauvaise anticipation dès l'origine lorsque les gouvernements et majorités parlementaires au pouvoir dans les années 1990, tous bords politiques confondus, se montrent incapables d'inscrire l'effort de défense dans la durée en détricotant systématiquement des lois de programmation pluriannuelle qui sont elles-mêmes construites sur des bases précaires. Si cette absence de programmation pluriannuelle de la dépense témoigne en elle-même d'une mauvaise anticipation des politiques de défense, le constat est d'autant plus approprié que la période concernée nécessitait tout particulièrement un effort d'anticipation et de planification du fait des bouleversements traversés par la défense nationale.

Autre tendance lourde, les années 1990 voient un écart régulier entre les montants inscrits dans les lois de finances et les financements dans les faits. Le phénomène n'est certes pas neuf. Même durant les phases de forte croissance des dépenses militaires

329GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 452.

330GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*. Paris. Grasset. 1999, p. 359.

331GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 452-453.

332CONAN, Matthieu. « Les limites juridiques de la programmation militaire », *Revue Droit et Défense*. octobre 1994, vol.4 n° 94. p. 21-35.

françaises qui ont émaillé la Guerre froide à plusieurs reprises, le budget exécuté dans les faits par le ministère de la Défense (ou des Armées) n'était souvent pas le même que celui voté l'année précédente, du fait de révisions en cours d'année. Une telle pratique n'est propre ni au ministère de la Défense, ni à l'instabilité des années 1990. En revanche, la première moitié de la décennie se distingue par des révisions en cours d'année « particulièrement importantes³³³ » pour le ministère. Si ces modifications budgétaires ne signifient pas toujours une réduction des dépenses essentielles, voire une réduction tout court comme nous l'évoquons plus loin, elles « compriment son enveloppe globale » ou, s'agissant des modifications internes au budget de la Défense, « déforment sa structure initiale³³⁴ ». Cette pratique s'observe dès 1990-1991, soit avant que les dépenses militaires n'entrent dans la phase d'instabilité et de déclin qui domine la décennie. En 1990, le ralentissement économique se traduit par de moindres rentrées fiscales (les prévisions de recettes ou de croissance économique étant régulièrement surestimées au cours de la décennie) : en conséquence, le ministère de la Défense est mis à contribution pour combler ces moins values fiscales³³⁵, et le budget prévu pour 1991 est révisé à la baisse en cours d'année. La tendance à la mauvaise transposition des LPM dans les lois de Finances annuelles s'accélère par la suite³³⁶. Les années suivantes voient les budgets militaires, généralement en baisse, être systématiquement modifiés en cours d'année, et ce dans des proportions alors jamais atteintes. Louis Gautier résume ainsi la situation des années 1990, qui conjugue prévisions budgétaires irréalistes, inconstance voire incohérence dans les décisions, et *in fine* déprogrammation de la programmation pluriannuelle, laquelle devient une fiction dénuée de toute application réelle :

« La gestion pluriannuelle des crédits militaires entre 1990 et 1997 pâtit à la fois d'un manque de réalisme des objectifs affichés en programmation et d'un défaut d'arbitrage sur le modèle d'armée futur. [...] La crédibilité de la préparation militaire dans les années 1990 s'était ainsi trouvée hypothéquée par des prévisions budgétaires intenable. Mais elle a aussi été compromise par la multiplication des arbitrages rendus en dehors même de tout cadre programmatique [...]. Au cours de la décennie 1990, la programmation militaire fut en réalité régulièrement déprogrammée car il devenait impossible d'exécuter des lois dont

333GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, op. cit., p. 365.

334Ibid., p. 365.

335LELIÈVRE, Valérie. « Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995) », *Revue française d'économie*. 1996, vol.2 n° 11.

336GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, op. cit., p. 358.

les objectifs initiaux se trouvaient aussi décalés par rapport à la réalité³³⁷. »

Si les lois de programmation militaire des années 1990 ne sont pas respectées, c'est aussi « parce que les engagements pluriannuels qu'elles comportent sont incompatibles avec les orientations générales de la politique budgétaire³³⁸ », comme nous le verrons avec l'exemple de la LPM 1995-2000. Malgré des progrès à partir de 1994, cette « distorsion par rapport aux faits » persiste après cette date, les dépenses militaires réelles continuant d'être inférieures à celles prévues en LFI après avoir été chaque fois rognées en cours d'années. *L'auteur de Mitterrand et son armée* y voit trois causes : un « optimisme systématique des lois de Finances³³⁹ » fondé on l'a dit sur des prévisions budgétaires « intenables³⁴⁰ », les aléas imprévus du contexte économique, et une « part croissante du titre V militaire³⁴¹ » – qui regroupe généralement les dépenses d'investissement³⁴² – « dans les dépenses civiles en capital de l'État financées par le budget général³⁴³ ». La mauvaise anticipation réside souvent dans une mauvaise appréciation des marges de manœuvre, les financements prévus pour la défense reposant sur des bases « peu réalistes³⁴⁴ » s'agissant des recettes et des dépenses. Toujours selon Louis Gautier, ces dépenses sont plus exposées que d'autres « aux régulations budgétaires infra-annuelles³⁴⁵ », donc aux fameux « coups de rabot » visant à réaliser des économies à la marge. Nous pouvons y voir une explication partielle de la préférence pour la réalisation d'économies sur les dépenses militaires plutôt que sur les dépenses civiles, évoquée dans la théorie du « warfare vs welfare » ou « butter vs guns ». En l'occurrence, ce n'est pas l'affectation des dépenses militaires qui inciterait les décideurs politiques à prioriser le « welfare » sur le « warfare », mais plutôt leur structure – du moins dans les années 1990. La distorsion entre les dépenses prévues et les dépenses réalisées dans la défense entraîne une crise de la gestion financière au ministère de la Défense, ou en tout cas elle y contribue.

Notons que les écarts entre dépenses prévues et dépenses effectives ne se font pas toujours au détriment du ministère de la Défense, ou pas toujours à la baisse. Là où la LFI pour le budget de 1993 prévoyait une baisse de 1% du budget de la Défense, le budget

337GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 452.

338GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, op. cit., p. 364.

339Ibid., p. 358.

340GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 452.

341GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée*, op. cit., p. 358.

342Dans la nomenclature des lois de finances.

343GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, op. cit., p. 358.

344GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 455.

345GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, op. cit., p. 358.

militaire exécuté marque finalement une hausse de 1,69%³⁴⁶. Il s'agit là d'une exception, les budgets exécutés continuant d'être inférieurs à ceux prévus, y compris durant la seconde moitié de la décennie lorsque les gouvernements successifs tentent (du moins dans un premier temps) de freiner le désarmement. En effet, après plusieurs années de baisse des dépenses militaires, la LPM 1995-2000 prévoit une timide remontée des crédits – visiblement insuffisante au vu des besoins, y compris pour l'armée de Terre, ce qui témoigne en soi d'une mauvaise anticipation. Or, la LPM 1995-2000, souffrant par ailleurs de fragilités juridiques³⁴⁷, est construite sur une base financière que l'on peut qualifier à la fois d'irréaliste et de contradictoire, et pas uniquement par surestimation des marges de manœuvre budgétaires tel qu'évoqué précédemment : le rythme de progression des dépenses de défense prévu ne correspond lui-même pas aux recettes fiscales prévues, ni aux objectifs en matière de maîtrise des déficits³⁴⁸. Là où ce rythme de progression est considéré comme « *forcé et [...] assez artificiel*³⁴⁹ » par Gautier, une telle programmation fondée sur des projections irréalistes, voire insincères, indique clairement un manque d'anticipation. Ici, le législateur « construit » une programmation militaire qui n'est pas cohérente avec ses propres orientations en matière de politique budgétaire. Il n'a par la suite d'autre choix que de revoir à la baisse les ambitions qu'il s'était fixé en matière de défense, en cours d'exécution de la LPM.

En prévoyant un budget en légère augmentation sur la période concernée³⁵⁰, la LPM 1995-2000 proclame une sanctuarisation de l'effort de défense qui ne se traduit nullement en actes, les budgets continuant de baisser. Qu'une telle sanctuarisation ait été véritablement envisagée ou n'ait jamais été prise au sérieux au niveau de l'exécutif, la mauvaise anticipation réside ici dans l'un des travers que nous identifions régulièrement dans les politiques de défense françaises au cours de notre période d'étude : un décalage entre les ambitions et les moyens prévus ou finalement alloués. Si la sanctuarisation de l'effort de défense a réellement été le souhait de l'exécutif et de la majorité pour cette LPM, un tel objectif manquait d'anticipation par rapport à la trajectoire des finances publiques

346LELIÈVRE, Valérie. « Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995) », *Revue française d'économie*. 1996, vol.2 n° 11.

347CONAN, Matthieu. « Les limites juridiques de la programmation militaire », *art. cit.*

348Plus précisément, il déroge à la loi d'orientation quinquennale n° 94-66 du 24 janvier 1994 relative à la maîtrise des finances publiques, cf. texte en ligne:

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000181666> [consulté le 4 juillet 2021].

349GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, *op. cit.*, p. 360.

350Loi n° 94-507 du 23 juin 1994 relative à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000547714/> [consulté le 3 juillet 2021].

envisagée ; si le pouvoir mitterrandien n'y croyait guère, il a en ce cas engagé le financement des armées dans une voie qu'il savait intenable et irréalisable. Quels qu'aient été les calculs initiaux, la « sanctuarisation » prévue s'est mue en une succession de réajustements budgétaires contrevenant à la logique même de la programmation autant qu'aux engagements de la LPM.

On observe enfin durant l'essentiel des années 1990 une « sous-estimation systématique³⁵¹ » du coût des OPEX, dans des proportions qui sont aussi relativement importantes. Pour l'armée de Terre notamment, une telle sous-estimation ne peut être mise sur le compte de l'imprévisibilité des opérations (ce qui relativiserait le constat d'une mauvaise anticipation), puisque le format et la mission des forces françaises engagées (essentiellement terrestres) dans des opérations internationales de maintien de la paix ou liées aux accords de défense signés par la France évoluent peu – ou pas – sur la période concernée. Cette « sous-estimation systématique » qui « relève du procédé³⁵² » au vu des montants en jeu, permet clairement de parler d'une mauvaise anticipation, puisque dans les années 1990-1995, la France poursuit des OPEX anciennes et ne s'engage pas dans des opérations d'ampleur qu'il aurait été difficile de prévoir – à l'exception, bien sûr, de l'Opération Daguet. Alors que l'on pourrait être tenté de relativiser l'ampleur de cette mauvaise anticipation par le fait que la France aborde dans les années 1990 un nouveau cycle de conflictualité dominé par les guerres expéditionnaires mêlant les difficultés de la projection à celles du combat asymétrique ou de l'assistance humanitaire, ce qui précède montre que la France n'est globalement pas en terrain inconnu.

Les années 1990 cumulent donc une réduction historique des dépenses militaires sur une période courte et sur fond de transformations de l'outil de défense, l'installation d'un « *welfare vs warfare* » se faisant presque toujours au détriment des crédits militaires, la modification structurelle de l'effort de défense avec entre autres une désanctuarisation des dépenses d'équipement, une forte instabilité budgétaire qu'illustrent d'un côté la faible durée de lois de programmations militaires qui sont vite périmées et jamais respectées, et de l'autre la multiplication des modifications infra-annuelles³⁵³, un écart jamais vu entre les

351 GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*, op. cit., p. 366.

352 *Ibid.*, p. 366.

353 Nous regroupons ici les modifications directes du budget, mais aussi les décisions non-programmatiques, c'est-à-dire les décisions prises en-dehors du cadre de la LPM s'agissant des commandes de matériel, des effectifs, des réformes paramétriques comme celles qui précèdent la professionnalisation complète des armées, ou encore des opérations extérieures générant des surcoûts.

budgets prévus et les budgets finalement exécutés, et un décalage quasi-systématique de la programmation militaire avec les ressources financières disponibles ou nécessaires, voire avec les orientations budgétaires du gouvernement et de la majorité. Bien que la période elle-même cumule bouleversements géopolitiques, difficultés économiques associées aux contraintes budgétaires liées à l'intégration européenne, et alternances politiques régulières (liées il est vrai aux choix des électeurs), toutes les tendances que nous venons de citer témoignent globalement d'une mauvaise anticipation dont pâtit le financement de l'armée de Terre.

Mais s'agissant de la politique de défense, les années 1990 sont surtout connues comme étant celles des « dividendes de la paix ». Nombre de chercheurs résument ainsi la décennie, à l'instar de Martial Foucault, qui dans son étude de référence sur les budgets militaires en France, qualifie la séquence s'étendant de 1990 à 2002 de « période des dividendes de la paix³⁵⁴ ». Au-delà de la recherche académique et des *think tanks*, cette expression d'origine anglo-saxonne³⁵⁵ s'est imposée comme un *topos*, un élément de langage synonyme tout à la fois d'irénisme et de naïveté, de prisme idéologique caractérisé par l'anti-militarisme à gauche ou le fétichisme budgétaire à droite, d'absence de vision mue par une obsession du court-terme, et, dans la veine de notre sujet, de mauvaise anticipation. La littérature à ce sujet est si abondante que s'y attarder reviendrait à s'écarter de notre sujet. Si la période des « dividendes de la paix » est parfois étendue abusivement jusqu'aux années 2010 qui ont vu la remontée des budgets militaires, elles restent le plus souvent associées à la seule décennie 1990. D'une certaine manière, le fait de citer à l'envi les « dividendes de la paix » est l'équivalent pour le débat sur les politiques de défense de ce qu'est la propension à citer l'ouvrage de Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, dans d'autres champs de la science politique : un passage obligé, visant à produire un effet de contraste entre des années 1990 que la perspective d'une paix perpétuelle et universelle auraient bercé d'illusions, et les incertitudes d'un XXI^e siècle secoué par les crises et cerné par les menaces. Tout comme elles auraient benoîtement cru en la « fin de l'histoire » avant de voir leurs illusions s'effondrer avec les Twin Towers, les élites politiques occidentales auraient supposément communiqué dans l'espoir de toucher les « dividendes de la paix » engendrées par la fin de la Guerre froide, par aveuglement ou par

354FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

355L'expression « dividendes de la paix » est vraisemblablement née au Royaume-Uni, sans que l'on puisse désigner clairement son inventeur, cf. GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, *op. cit.*, p. 438.

opportunisme. Dans les deux cas, ces lieux communs sont évidemment à relativiser.

Mais dans quelle mesure l'idée d'une adhésion massive aux « dividendes de la paix » a-t-elle été une réalité au sein de la classe politique française durant les années 1990 ? Cette question est fondamentale pour notre sujet, car pour juger du degré de bonne ou de mauvaise anticipation des politiques de défense françaises de l'après Guerre froide selon les critères que nous nous sommes fixés, il est nécessaire d'évaluer le degré réel d'adhésion des responsables politiques français aux « dividendes de la paix » dans la décennie qui suit la chute du Mur de Berlin. D'après le général Pierre de Villiers, que nous avons interrogé, « *la mauvaise anticipation depuis la fin de la Guerre des froids réside d'abord dans les "dividendes de la paix"*³⁵⁶ ». Nicolas Baverez, que nous avons également sollicité, estime lui que « *le premier dysfonctionnement, c'est que tout ceci [la réforme de l'outil militaire français, NDR] se fait avec l'idée de bénéficier des "dividendes de la paix", [...] on va faire cette modernisation de l'armée classique et le basculement vers la conscription avec un budget qui est en réalité en diminution*³⁵⁷ » et qu'il y a eu « *une première erreur avec les "dividendes de la paix" et le fait qu'on a voulu récupérer l'argent de la défense pour faire du social*³⁵⁸ ».

Tout d'abord, qui sont ceux qui ont, au sein de la classe politique française, réclamé que la France touchât les « dividendes de la paix » grâce à une forte réduction de l'effort de défense ? L'exemple le plus emblématique est celui de Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale et Premier secrétaire du Parti socialiste. Dans une prise de parole passée à la postérité, le 10 juin 1990, l'ancien locataire de Matignon avait ouvertement souhaité que la France « *engrange les dividendes de la paix*³⁵⁹ », installant dans la vie politique française une expression jusque-là semble-t-il cantonnée aux cercles les plus initiés aux questions de défense. Parmi les personnalités politiques de premier plan, un autre ancien Premier ministre socialiste, Pierre Mauroy, se montre en faveur d'une telle démarche³⁶⁰, s'opposant en cela au ministre de la Défense, Jean-Pierre Chevènement³⁶¹. Les

356Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

357Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

358Ibid.

359DE MONTVALON, Dominique et Bernard MAZIÈRES. « Les officiers s'interrogent », *L'Express*, art. cit.

360LES ECHOS. « Les polémistes ne désarment pas », *Les Echos*. 23 janvier 1991 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/1991/01/les-polemistes-ne-desarment-pas-940350> [consulté le 5 juillet 2021].

361LE MONDE. « M. Chevènement dénonce l'" irresponsabilité " des partisans d'une baisse sensible des crédits militaires », *Le Monde*. 27 juin 1990 . En ligne :

deux ex-locataires de Matignon sont semble-t-il loin d'être isolés au sein de la majorité mitterrandienne. Ayant observé de l'intérieur la conduite des politiques de défense par la gauche durant les années 1990, Louis Gautier déclare en 2006 que « *entre 1981 et 2001, pendant vingt ans, les socialistes sont restés attachés au maintien d'un consensus national sur la défense et ont globalement adhéré après la chute du mur de Berlin, événement majeur de cette période, à la logique des dividendes de la paix*³⁶² » ; notons que son propos n'est pas une critique envers sa famille politique. Les articles de presse du début des années 1990 montrent que l'adhésion aux « dividendes de la paix », si elle est loin de faire consensus, dépasse largement la seule gauche de gouvernement. Ainsi *Le Monde* rapporte-t-il en 1992 que « dans tous les groupes de l'Assemblée nationale, des députés se laisseraient aller aisément à recueillir au plus vite "les dividendes de la paix"³⁶³ ». L'an précédent, le quotidien évoquait les tractations entre un ministère de la Défense soucieux de limiter les restrictions budgétaires et certains parlementaires, en écrivant que « *alors que la tentation de profiter des "dividendes de la paix" est forte, Pierre Joxe cherche à préserver les budgets militaires pour éviter "un repli brutal aux effets ingérables"*³⁶⁴ ». A la même période, divers travaux parlementaires emploient l'expression des « dividendes de la paix » au sens où nous l'entendons ici, sans que cela soit dans une référence critique aux propos de MM. Fabius ou Mauroy – ainsi du rapport d'un député de la majorité socialiste à l'automne 1992³⁶⁵.

Enfin, d'autres types de publications impliquant des acteurs de la définition des politiques de défense évoquent ouvertement l'opportunité, voire la nécessité de profiter des « dividendes de la paix ». Exemple intéressant, un rapport de l'IHEDN indique en 1999 que « *la dissuasion doit tirer parti des dividendes de la paix actuelle pour redéfinir ses moyens et la posture de ses forces dans un souci de stricte suffisance et de crédibilité*³⁶⁶ ». La

https://www.lemonde.fr/archives/article/1990/06/27/m-chevenement-denonce-l-irresponsabilite-des-partisans-d-une-baisse-sensible-des-credits-militaires_3995271_1819218.html [consulté le 4 juillet 2021].

362 Notre *défense et la paix, première partie : La gauche et les problèmes de la paix*. Fondation Jean Jaurès. 2006. (Les Notes de la Fondation Jean Jaurès), p. 25.

363 LE MONDE. « A l'Assemblée nationale, l'opposition s'inquiète de la réduction des dépenses militaires », *Le Monde*. 11 novembre 1992. En ligne : https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/11/11/a-l-assemblee-nationale-l-opposition-s-inquiete-de-la-reduction-des-depenses-militaires_3934113_1819218.html [consulté le 4 juillet 2021].

364 LE MONDE. « La défense au ralenti : le budget 1992 de M. Pierre Joxe amorce une diminution à plus long terme », *Le Monde*. 3 septembre 1991. En ligne : https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/09/03/la-defense-au-ralenti-le-budget-1992-de-m-pierre-joxe-amorce-une-diminution-a-plus-long-terme_4037434_1819218.html [consulté le 1 juillet 2021].

365 *Relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992-1994*. Rapport n°2935, Tome I, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 08/10/1992, p. 299.

366 IHEDN. *La Politique de défense de la France : rapport de 1ère phase / Institut des hautes études de*

dissuasion nucléaire est certes éloignée de notre armée d'étude qu'est l'armée de Terre – sauf à y inclure la composante terrestre de la dissuasion française, mais un tel exemple montre que l'adhésion à la thèse des « dividendes de la paix » ne se limite pas qu'à quelques personnalités au sein de la classe politique. Toujours dans le domaine nucléaire, la France cherche – et parvient – à bénéficier des « dividendes de la paix » lorsqu'elle renonce en 1996 à la composante terrestre de sa force de dissuasion, après avoir déjà abandonné le nucléaire tactique au début de la décennie, et réduit fortement son arsenal total. Dictée par des motifs stratégiques, cette politique de réduction des capacités nucléaires françaises est aussi animée par le souhait de réaliser des économies à l'aube d'un « deuxième âge de l'ère nucléaire³⁶⁷ » qui ne justifie plus le maintien d'un arsenal de Guerre froide. Dans une logique plus globale, le rapport de l'IHEDN que nous avons cité plus tôt avance que la fin de la Guerre froide a été suivie par « *une réduction des budgets accordés à la défense afin d'enranger les dividendes de la paix*³⁶⁸ », sans que lesdits dividendes soient associés ici aux aspirations d'une minorité. De ce qui précède, nous retenons donc que l'adhésion aux « dividendes de la paix » est assez répandue dans les milieux dirigeants français au cours des années 1990, sans y être, comme nous allons le voir, majoritaire. Cependant, dans quelle mesure la quête des « dividendes de la paix » est-elle partagée au sein de la classe politique lorsqu'il s'agit de préparer et mettre en œuvre la politique de défense, notamment au plan financier ?

Les débats parlementaires sont de ce point de vue éloquent. Comment la question des « dividendes de la paix » est-elle abordée en 1990 ? Mi-juin, dans les jours qui suivent la déclaration de Laurent Fabius, un débat au Sénat montre que la question des dividendes, en plus de susciter la polémique, est prise avec des pincettes par les membres du gouvernement soutenu par la majorité à laquelle appartient M. Fabius. Alors ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Pierre Bérégovoy avance d'abord que « [...] nous pouvons espérer que s'ouvrent de nouvelles perspectives de paix et de coopération au plan international qui permettent à chaque pays de toucher ce que l'on a appelé "les dividendes de la paix"³⁶⁹ ». Mais après avoir été accusé de vouloir réduire

défense nationale, 52ème session nationale, Comité numéro 1. 1999, p. 12.

367 Sur le projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n° 80, Tome IV, Défense : nucléaire, espace et services communs, 22/11/1995, p. 18.

368 IHEDN. *La Politique de défense de la France...*, op. cit., p. 21.

369 *Compte-rendu intégral. Séance du jeudi 14, juin 1990 : évolution de la situation économique et financière – débat sur une déclaration du Gouvernement.* 1990, p. 1620. En ligne : http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1990/06/s19900614_1601_1675.pdf [consulté le 5 juillet 2021].

imprudemment l'effort de défense au nom des dividendes, le futur Premier ministre au destin tragique se défend de prôner une telle politique³⁷⁰ : si la réponse de M. Bérégofoy reste ambiguë (peut-être pour ménager certaines sensibilités au sein de la majorité, ainsi qu'une partie de l'électorat socialiste), elle traduit le souci de ne pas être associé à une position nette en faveur des « dividendes de la paix ». Un sénateur de l'opposition RPR, François Trucy, répond que : « [...] *au-dessous de certains seuils d'équipement de nos armées, celles-ci perdront leur efficacité et notre défense perdra sa signification. "Les dividendes de la Paix" ? La France les touche depuis longtemps ! Vous voyez, monsieur le ministre d'État, je vous cite !* », avant de se demander « *si la France n'investit plus dans la paix et dans sa protection, les dividendes continueront-ils à être perçus*³⁷¹ ? ».

Les débats se poursuivant au cours de l'année 1990 montrent que certaines personnalités défendent ouvertement l'idée de toucher les « dividendes de la paix », assumant à la fois l'expression et l'idée d'un large désarmement là où, comme nous l'abordons plus loin, les partisans (majoritaires au sein de la classe politique française) d'une réduction substantielle de l'effort de défense cherchent à se distancier d'une notion déjà controversée. Ainsi de la sénatrice communiste Hélène Luc qui, dénonçant les profits des industries de l'armement, avance qu'il n'est « *pas possible d'accepter une telle situation à un moment où les timides espoirs nés de la détente laissaient espérer que "les dividendes de la paix" pourraient améliorer les budgets sociaux*³⁷² ! ». Cette déclaration, qui synthétise l'approche budgétaire des « dividendes de la paix » et le plus classique « welfare vs warfare », illustre les positions d'une partie de l'opinion publique et de la classe politique (surtout à gauche, mais pas exclusivement) face à la possibilité de réduire des dépenses militaires perçues comme excessives au profit de dépenses civiles prioritaires, comme les « budgets sociaux » évoqués par l'élue au Palais du Luxembourg. On voit ici qu'Hélène Luc évoque les « dividendes de la paix » comme un espoir qui n'a pas abouti, laissant penser que la majorité socialiste était suffisamment ouverte à la question. À l'inverse, des élus de l'opposition, du centre libéral à la droite dite « dure », s'emparent contre le fait que des membres de la majorité, voire le gouvernement lui-même, se soient montrés enclins à céder auxdits dividendes. Alors encore sénateur, l'ex-candidat centriste à la présidentielle

370Ibid., 1631.

371Ibid., p. 1652.

372Compte-rendu intégral. Séance du lundi 27 août 1990 : Situation au Moyen-Orient – débat sur une déclaration du Gouvernement, 1990, p. 2364. En ligne : http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1990/08/s19900827_2351_2381.pdf [consulté le 4 juillet 2021]

Jean Lecanuet déplore que le gouvernement « *aurait envisagé la réduction du budget militaire. Il s'est même trouvé, dans les rangs de la majorité présidentielle, des personnalités assumant de hautes responsabilités pour réclamer que soient distribués d'urgence "les dividendes de la paix". Où sont aujourd'hui les dividendes de la paix ?*³⁷³ ». D'une toute autre sensibilité à droite, le ténor souverainiste Charles Pasqua proclame à son tour que « *le temps n'est sûrement pas encore venu de percevoir les "dividendes de la paix"*³⁷⁴ ».

En novembre de la même année, un an presque jour pour jour après la chute du Mur de Berlin, un échange à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 1991 donne lieu à une prise de parole intéressante de Jean-Yves Le Drian sur les « dividendes de la paix ». En proclamant que « *nous savons qu'il ne faut pas faire d'angélisme sur les dividendes de la paix, mais nous savons aussi que nous devons tenir compte d'un environnement global de désarmement, en particulier en Europe, car, de toute façon, nous y serons conduits [...]*³⁷⁵ », le futur ministre de la Défense se distancie des positions de certains sur la forme de ses collègues au sein de la gauche parlementaire, mais s'en rapproche sur le fond. Cet exemple montre lui aussi que la foi dans les « dividendes de la paix » est rapidement minoritaire et associée à une forme d'utopisme, malgré l'émergence d'un consensus en faveur du désarmement.

Quelques semaines plus tard, au Sénat, un débat. Le sénateur UDF Michel Alloncle déplore d'abord qu'au sein du gouvernement et de la majorité, « *certain ont réclamé et obtenu, au moins en partie, de toucher les "dividendes de la paix"*³⁷⁶ ». Son collègue de l'opposition de droite, le sénateur centriste des Vosges Albert Voilquin, résume les arguments portés dans le débat public par les défenseurs des dividendes de la discorde :

« les réformes en U.R.S.S., l'unification de l'Allemagne, l'écroulement du système communiste dans les pays d'Europe de l'Est, le début du retrait des troupes soviétiques et le délitement concomitant du Pacte de Varsovie ont été autant d'arguments utilisés à satiété par certains pour réclamer une réduction des crédits de notre défense. C'est oublier que,

373Ibid., p. 2358.

374Ibid., p. 2369.

375Compte-rendu intégral. Première séance du jeudi 8 novembre 1990 : Loi de finances pour 1991 – suite de la discussion d'un projet de loi. 1990, p. 4960. En ligne : <https://archives.assemblee-nationale.fr/9/cr/1990-1991-ordinaire/060.pdf> [consulté le 5 juillet 2021].

376Compte-rendu intégral. Séance du jeudi 6 décembre 1990 : Défense. 1990, p. 4658. En ligne : http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1990/12/s19901206_4629_4689.pdf [consulté le 4 juillet 2021].

pour toucher les "dividendes de la paix", encore faut-il en préserver le capital constitué justement par une défense solide et forte³⁷⁷ ».

Suite à ces prises de paroles qui attaquent sévèrement des opposants jamais nommés autrement que par un quantificateur au demeurant flou (« certains »), Jean Lecanuet adopte une position plus nuancée et sans doute plus révélatrice de la réalité des politiques menées par la majorité au pouvoir :

« Contrairement à l'opinion que semble suivre le Gouvernement, je ne crois malheureusement pas que le temps soit venu de distribuer les "dividendes de la paix". Je ne vous ai d'ailleurs jamais entendu prononcer cette formule ; je peux même aller jusqu'à vous obliger en pensant que vous la récusez, mais le Gouvernement auquel vous appartenez l'applique³⁷⁸ »,

avance l'ancien leader centriste. Son collègue Ernest Cartigny renoue ensuite avec l'approche plus traditionnelle de ses prédécesseurs, en dénonçant le fait que « *devant la diminution de la tension Est-Ouest, certains ont cru qu'était venu le temps de tirer profit de la détente et d'en encaisser les dividendes, en diminuant l'effort militaire de la France* » alors que « *l'agression irakienne au Koweït est venue apporter un démenti de taille à ces imprudents³⁷⁹* ». Les « imprudents » ne sont ici pas décrits avec davantage de précision que le groupe des « certains », amenant à se demander si les défenseurs des « dividendes de la paix » sont trop bien connus... ou trop peu nombreux. Au cours d'une nouvelle prise de parole, Albert Voilquin propose un débat sur la problématique « *doit-on toucher ou non les dividendes de la paix ?³⁸⁰* ». Il est possible d'y voir une preuve que la quête des « dividendes de la paix » ne réunit pas contre elle un consensus suffisamment fort, ou trouve alors suffisamment de partisans, pour être débattue plus en profondeur. Cependant, on peut aussi y voir une manière pour un parlementaire de l'opposition d'exister politiquement et de faire vivre le débat sur ses thématiques de travail, ce qui fait partie de ses missions.

Plus tard au cours de la discussion, intervient un échange avec le ministre (bientôt démissionnaire) de la Défense, Jean-Pierre Chevènement. Ce dernier est interpellé par le sénateur UDF Emmanuel Hamel :

377Ibid., p. 4660.

378Ibid., p. 4664.

379Ibid., p. 4668.

380Ibid., p. 4675.

« Ce qui me préoccupe, actuellement, c'est que, malgré votre patriotisme, que je connais, vous n'exerciez pas, dans les fonctions que vous avez l'honneur d'assumer, une action suffisante pour prémunir l'opinion publique contre les tentations d'un pacifisme qui s'exprime, par exemple, par ce leitmotiv des 40 milliards de francs d'économies à réaliser sur le surarmement. Cette idée, monsieur le ministre, parce qu'elle est de plus en plus diffusée, finit par exercer une influence néfaste sur la psychologie collective, d'autant plus que le commentaire que, bien souvent, l'on peut lire dans la presse ou écouter à la télévision, de la situation internationale est que des facteurs réconfortants s'amorcent dans l'évolution du monde. Voilà encore quelques semaines, on entendait parler des dividendes que l'on pouvait retirer de l'évolution de la situation internationale³⁸¹ ».

La dernière phrase que nous avons citée est peut-être la plus intéressante pour notre sujet, car elle indique que la question des « dividendes de la paix » était encore vive à l'automne 1990 – dans la mesure où il ne s'agit pas là d'une erreur ou d'une exagération de la part de M. Hamel, qui évoquerait plutôt les propos tenus par Laurent Fabius en juin, hypothèse qui n'a pas notre préférence. Le ministre de la Défense lui répond, dans une prise de parole qui sera abondamment commentée et s'inscrivant dans la lignée d'opposition aux « dividendes de la paix » que ce dernier entretient encore aujourd'hui, cette fois dans le rôle de celui qui aurait eu raison en avance sur son temps :

« Je voudrais que, dans un simple souci de justice, vous vous référeriez aux débats qui ont pu avoir lieu depuis plus d'un an. Vous verrez que j'ai été le premier, en France, à dire que l'expression américaine peace dividende ne se traduisait pas en français, tout simplement parce que la France n'est pas l'Amérique, parce que notre budget est environ dix fois moins important, parce que nous ne sommes pas à la même place du fait de la géographie et que nous ne pouvons donc affronter les mêmes menaces, selon la même doctrine³⁸² ».

Jean-Pierre Chevènement rappelle ici que le débat sur les « dividendes de la paix » est déjà ancien, et sa position sur le sujet connue : notons que si François Mitterrand avait été réellement en faveur de l'engrangement desdits dividendes, le Président de la République n'aurait pas maintenu à son poste un adversaire aussi résolu de la réduction massive des budgets de défense. De plus, eu égard au fonctionnement de l'exécutif sous la V^e République ainsi qu'à la centralité du débat sur la défense nationale au début de la décennie 1990, il est peu probable que le ministre de la Défense s'exprime sans qu'il y ait eu de

381Ibid., p. 4676.

382Ibid. p. 4676.

clarification préalable au plus haut niveau de l'État (ceci est d'autant plus vrai s'agissant de celui qui déclarera plus tard : « un ministre, ça ferme sa gueule ou ça démissionne »).

La question des « dividendes de la paix » est toujours partie prenante un an plus tard lors de la préparation du budget 1992. La Guerre du Golfe, et surtout et les leçons de Daguet qui animent durant toute l'année 1991 les discussions autour du devenir de l'outil de défense français, n'ont pas éteint ce débat alors que la même année voit, on l'a dit, l'entrée dans un cycle de forte contraction des dépenses militaires. Durant un débat à l'Assemblée nationale sur le PLF pour 1992, une intervention du député UDF Jean-Guy Branger résume probablement la position qui est celle de l'essentiel de la classe politique française deux ans après l'irruption de ce débat :

« Je conçois que bien des Français ne comprendraient pas que la France ne touche pas, peu ou prou, ce qu'un de vos amis politiques a appelé, monsieur le ministre, "les dividendes de la paix". Mais, et c'est précisément là que se situe le paradoxe, tous les risques n'ont pas disparu et la France est aujourd'hui engagée, à juste titre, dans un effort de renouvellement de la plupart de ses matériels majeurs³⁸³ ».

Il est tout d'abord intéressant de noter ici que M. Branger, s'adressant à Pierre Joxe qui a remplacé M. Chevènement à la Défense suite à sa démission spectaculaire en pleine crise irakienne, ne cite que Laurent Fabius (celui-ci étant alors notoirement proche de M. Joxe, l'allusion est claire), plutôt que de s'en référer à « certains » comme d'autres parlementaires cités plus haut : faut-il y voir une preuve de l'isolement de l'ancien Premier ministre sur les « dividendes de la paix », et donc d'une faible adhésion à cette thèse là où d'aucuns affirment qu'elle était largement partagée ? Plus tard au cours de l'échange, Claude-Gérard Marcus, député RPR, évoque lui le fait que si « certains [...] ont tiré la conclusion que, la menace diminuant, il fallait toucher les dividendes de ta détente et diminuer l'effort militaire³⁸⁴ », « divers événements se sont produits³⁸⁵ » qui auraient rendu caduque cette aspiration. En effet, le déclenchement de la Guerre du Golfe et les inquiétudes sur les capacités des armées françaises nées de l'opération Daguet ont semble-t-il contribué à la « dissipation³⁸⁶ » des « dividendes de la paix ». À un moment où naissent des inquiétudes

383 *Compte-rendu intégral. 3e séance du mercredi 13 novembre 1991 : Loi de finances pour 1992 – suite de la discussion d'un projet de loi.* 1991, p. 5919. En ligne : <https://archives.assemblee-nationale.fr/9/cr/1991-1992-ordinaire1/068.pdf> [consulté le 4 juillet 2021].

384 *Ibid.*, p. 5921.

385 *Ibid.*, p. 5921.

386 IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision, op. cit.*, p. 63.

sur les conséquences du désarmement pour l'industrie française et sur les inévitables dépenses liées aux nouvelles technologies (du domaine spatial à l'anti-missile), le député socialiste Jean-Michel Boucheron cherche à apporter une nuance à la thèse des « dividendes de la paix » qu'il défend en partie : « *Il y a donc bien des dividendes de la paix, mais la paix a aussi, on le voit, un coût*³⁸⁷ ».

Les débats de l'année suivant sur le projet de loi de finances pour 1993 montrent que la question des « dividendes de la paix » n'appartient pas encore au passé et reste discutée. Une actualité que traduit le propos d'un Claude-Gérard Marcus lorsque celui-ci constate que « *aujourd'hui, la disparition d'une menace immédiate à l'Est peut pousser certains à vouloir toucher les dividendes de la paix*³⁸⁸ ». C'est toujours le cas lors des débats entourant la préparation de la loi de programmation militaire 1995-2000, dont Patrice Buffotot rappelle dans une étude³⁸⁹ qu'elle est encore frappée du sceau des "dividendes de la paix". Mais cette LPM est aussi placée sous le signe d'une remontée des menaces et de l'engagement des forces, sur laquelle alertent de nombreux parlementaires de différents bords, à l'instar d'Arthur Paecht qui rappelle que si « *lorsque le mur de Berlin est tombé en 1989, certains ont cru pouvoir anticiper la perception de prétendus "dividendes de la paix"*³⁹⁰ », « *en cinq ans, les tensions n'ont pas cessé de s'accroître, en Europe et hors d'Europe, et nos forces n'ont jamais été aussi sollicitées depuis la fin de la guerre d'Algérie*³⁹¹ ». Désormais dans l'opposition suite aux élections législatives de 1993, l'ancien occupant de l'Hôtel de Brienne Jean-Pierre Chevènement peut lui rappeler qu'il n'a « *pas partagé l'euphorie de ceux qui, dès 1989, réclamaient "les dividendes de la paix"*³⁹² », lesquels ne sont plus revendiqués par aucun parti de gouvernement mais continuent de nourrir des discours presque toujours à charge. Quant au nouveau ministre de la Défense, François Léotard, celui-ci qualifie les « dividendes de la paix » de « *contresens*

387 *Compte-rendu intégral. 3e séance du mercredi 13 novembre 1991...*, *op. cit.*, p. 5923.

388 *Compte-rendu intégral. Première séance du lundi 9 novembre 1992 : Loi de finances pour 1993 – suite de la discussion d'un projet de loi.* 1992, p. 5045. En ligne : <https://archives.assemblee-nationale.fr/9/cr/1992-1993-ordinaire1/060.pdf> [consulté le 4 juillet 2021].

389 BUFFOTOT, Patrice. « Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation », *art. cit.*

390 *Compte-rendu intégral. 2° séance du mardi 24 mai 1994 : programmation militaire pour les années 1995 à 2000 – discussion d'un projet de loi.* 1995, p. 2129. En ligne : <https://archives.assemblee-nationale.fr/10/cr/1993-1994-ordinaire2/052.pdf> [consulté le 5 juillet 2021].

391 *Ibid.*, p. 2129.

392 *Compte-rendu intégral. Première séance du mercredi 25 mai 1994 : programmation militaire pour les années 1995 à 2000 – suite de la discussion d'un projet de loi.* 1994, p. 2195. En ligne : <https://archives.assemblee-nationale.fr/10/cr/1993-1994-ordinaire2/054.pdf> [consulté le 4 juillet 2021].

à la fois sémantique et historique³⁹³ », dans une intervention dont le contenu (à commencer par le scepticisme du ministre envers « *le développement prétendu inévitable de la démocratie à l'échelle mondiale*³⁹⁴ ») montre une nouvelle fois à quel point l'idée d'une classe politique française ayant naïvement cru en la « fin de l'histoire » et les dividendes associés est à relativiser, voire à infirmer.

Après l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République, dans le cadre d'une majorité encore inchangée, les échanges sur la loi de programmation militaire pour les années 1997 à 2002 continuent d'entretenir la question des « dividendes de la paix ». Durant un débat en 1996 sur la future LPM, le sénateur Guy-Pierre Cabanel associe les « *dividendes de la paix* » à une « *longue quête [...] menée en vain pendant plusieurs années*³⁹⁵ », quête vaine à laquelle il préfère le volontarisme affiché par le président Jacques Chirac en termes d'adaptation de l'outil militaire français, au début de son mandat. Quelques mois plus tard, dans une déclaration où il estime que le budget prévu par la LPM est « à la hauteur » des objectifs poursuivis (ce qu'il n'était vraisemblablement pas, en sus d'être mal financé), le même sénateur avance que « *sans aller jusqu'à toucher les dividendes de la paix*³⁹⁶ », l'apaisement de la situation internationale est propice à la politique de défense qu'entend suivre le gouvernement. Il est intéressant de constater ici qu'un partisan des politiques de modération budgétaire et de réduction du format des armées évoque implicitement les « dividendes de la paix » comme une utopie à ne pas chercher ou une limite à ne pas atteindre. Les contempteurs des « dividendes de la paix » se retrouvent donc aussi chez ceux qui défendent les politiques accusées d'être guidées par une telle quête, et sont loin de se résumer aux seuls partisans d'un redressement significatif de l'effort de défense, ou à des opposants aux réformes post-Guerre froide qui ont été vues par les plus conservateurs comme létales pour le modèle d'armée français. A l'inverse, on constate que du côté de la majorité de droite³⁹⁷, certains assument l'idée que « *nos*

393LE MONDE. « Contestant la thèse des " dividendes de la paix " M. Léotard estime qu' il y aurait un grave risque à se lancer dans un désarmement budgétaire " », *Le Monde*. 10 septembre 1993 . En ligne : https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/09/10/contestant-la-these-des-dividendes-de-la-paix-m-leotard-estime-qu-il-y-aurait-un-grave-risque-a-se-lancer-dans-un-desarmement-budgetaire_3942769_1819218.html [consulté le 4 mai 2021].

394Ibid.

395Compte-rendu des débats. Séance du 19 juin 1996 : programmation militaire pour les années 1997-2002 – discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence. En ligne : <https://www.senat.fr/seances/s199606/s19960619/sc19960619018.html> [consulté le 4 juillet 2021].

396Compte-rendu des débats. Séance du 4 décembre 1996 : programmation militaire pour les années 1997-2002. 2021. En ligne : <http://www.senat.fr/seances/s199612/s19961204/sc19961204007.html> [consulté le 4 juillet 2021].

397Nous parlons ici du Sénat, qui reste continuellement à droite jusqu'à la courte parenthèse de 2011-2014

industries de défense doivent s'adapter à la nouvelle donne internationale et gérer les "dividendes de la paix"³⁹⁸ » – une formule que le sénateur centriste Nicolas About prête au gouvernement, preuve que les « dividendes de la paix » ne sont pas l'apanage de la seule gauche. En 1998 encore, lorsque le député RPR Yves Fromion critique la volonté, réelle ou supposée, d'une partie de la majorité de gauche issue des élections de 1997 de « *recueillir d'abondance les dividendes de la paix*³⁹⁹ », on voit que la question des dividendes est plus qu'un élément de langage ou une expression consacrée, mais une ligne de clivage politique, un élément du débat. La question des « dividendes de la paix » n'est donc semble-t-il pas enterrée à gauche huit ans après le discours de Laurent Fabius, et le débat à ce sujet n'est pas encore éteint à l'approche du XXI^e siècle.

Au-delà des débats dans l'hémicycle ou en commission dans les deux assemblées, les échanges des parlementaires avec l'exécutif dans leur rôle de contrôle de l'action du gouvernement sont également intéressants pour éclairer notre recherche. Dans deux questions écrites au Premier ministre sur « *le maintien du potentiel militaire*⁴⁰⁰ » et « *la diminution des crédits de la défense*⁴⁰¹ », le sénateur centriste des Vosges Albert Voilquin s'alarme en 1991 des velléités de réduction du budget des armées. L'hôte de Matignon d'alors, Edith Cresson, lui répond que l'exécutif n'entend pas baisser la garde sur ce point « *même si le contexte géostratégique actuel peut laisser penser à certains qu'il convient dès maintenant d'engager les dividendes de la paix*⁴⁰² ». La réponse de la Première ministre

qui le voit passer à gauche : à chaque victoire de la droite aux élections législatives (1986, 1993) ou présidentielle (1995) durant les années 1990, la majorité sénatoriale s'intègre à la majorité à l'Assemblée nationale ou soutient le Président.

398 *Compte-rendu des débats. Séance du 23 octobre 1996 : défense – débat sur une déclaration du Gouvernement*. 1996. En ligne : <http://www.senat.fr/seances/s199610/s19961023/sc19961023015.html> [consulté le 4 juillet 2021].

399 *Compte-rendu intégral. 2e séance du vendredi 6 novembre 1998 : Loi de finances pour 1999 – suite de la discussion d'un projet de loi*, p. 8261. En ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/11/cr/pdf/19990065%20e%20S%C3%89ANCE%20DU%206%20NOVEMBRE%201998.pdf> [consulté le 5 juillet 2021].

400 VOILQUIN, Albert. « Question écrite n° 16949 de M. Albert Voilquin (Vosges - U.R.E.I.) publiée dans le JO Sénat du 22/08/1991 - page 1733 ». En ligne : <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ910816949&idtable=q73368|q73378|q122894|q80705|q148967|q138416|q75785|q78028&c=dividendes+de+la+paix&rch=gs&de=19900101&au=19991231&dp=1+an&radio=deau&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&rx=true> [consulté le 4 juillet 2021].

401 VOILQUIN, Albert. « Question écrite n° 16959 de M. Albert Voilquin (Vosges - U.R.E.I.) publiée dans le JO Sénat du 22/08/1991 - page 1733 ». En ligne : <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ910816959&idtable=q73368|q73378|q122894|q80705|q148967|q138416|q75785|q78028&c=dividendes+de+la+paix&rch=gs&de=19900101&au=19991231&dp=1+an&radio=deau&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&rx=true> [consulté le 4 juillet 2021].

402 CRESSON, Edith. « Réponse du ministère : Premier ministre publiée dans le JO Sénat du 26/09/1991 - page 2074 ». En ligne : <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ910816949&idtable=q73368|q73378|q122894|q80705|q148967|q138416|q75785|q78028&c=dividendes+de+la+paix&rch=gs&de=19900101&au=19991231&dp=1+an&radio=deau&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&rx=true>

indique clairement que le gouvernement n'est pas dans la logique des « dividendes », quoique dans les faits, la pérennité revendiquée de l'effort de défense n'est pas assurée dans les années qui suivent. Le fait que les gouvernements successifs mènent une politique éloignée dans les faits de leur refus proclamé de céder à la tentation des « dividendes de la paix » conduit à une poursuite du débat sur ces fameux « dividendes », là où une plus grande cohérence entre le discours et les actes l'aurait peut-être clos. On constate d'ailleurs que le gouvernement de droite issu des élections législatives de 1993 suscite à son tour les mêmes interrogations du fait de la poursuite de la réduction de l'effort de défense. En 1995, dans une question restée sans réponse du fait de la fin de la mandature, le sénateur socialiste du Rhône Roland Bernard cherche à savoir si le gouvernement a « *décidé de toucher les dividendes de la paix*⁴⁰³ » et lui demande ainsi de clarifier sa position, preuve encore une fois que le débat n'est pas éteint parce que les politiques menées n'ont pas démenti dans les faits la quête des « dividendes de la paix », laquelle est officiellement écartée par les exécutifs qui se succèdent au cours des années 1990, mais appliquée d'une certaine manière fût-ce dans des proportions moindres que chez les autres pays occidentaux⁴⁰⁴.

Au global, une recherche plus approfondie sur le degré d'adhésion de la classe politique française à la quête des « dividendes de la paix » montre que celle-ci est bien loin de faire consensus, ou a minima d'être soutenue par une base conséquente de partisans. Une situation que résume Louis Gautier lorsqu'il écrit que « la problématique des "dividendes de la paix" est majoritairement considérée en France comme inadéquate⁴⁰⁵ ». Le consensus transpartisan en faveur d'une politique de puissance et d'indépendance nationale soutenue par un effort de défense conséquent l'emporte ainsi sur la tentation d'un changement de paradigme, alors qu'aux États-Unis, pourtant encore imprégnés de la « *peace through strength* » (« paix par la force ») reaganienne, et au Royaume-Uni, encore marqué par la Guerre des Malouines et dirigé par un Parti conservateur partisan d'une défense nationale forte, les « *peace dividends* » trouvent semble-t-il davantage de partisans

[=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=plj&afd=cvn&rx=true](#) [consulté le 4 juillet 2021].

403BERNARD, Roland. « Question écrite n° 11752 de M. Roland Bernard (Rhône - SOC) publiée dans le JO Sénat du 27/07/1995 - page 1472 ». En ligne : http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ950711752&idtable=q73368|q73378|q122894|q80705|q148967|q138416|q75785|q78028&_c=dividendes+de+la+paix&rch=gs&de=19900101&au=19991231&dp=1+an&radio=deau&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=plj&afd=cvn&rx=true [consulté le 4 juillet 2021].

404Nous ne comptons pas ici la Russie, dont les dépenses militaires s'effondrent durant toute la décennie, le débat sur les « dividendes de la paix » n'y ayant pas eu lieu comme en Europe et aux États-Unis.

405GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide, op. cit.*, p. 444.

dans la classe politique. Et dans les faits, « *la décroissance des dépenses militaires n'est cependant pas constatée en France de façon aussi précoce que dans d'autres pays occidentaux*⁴⁰⁶ », et pas de façon aussi massive (ainsi, aux États-Unis, « *le budget militaire a été divisé par deux en part de la richesse nationale, passant de 6.3 % du P.I.B. en 1986 à 3.4 % en 1996*⁴⁰⁷ »). Alors qu'un désarmement trop massif pourrait compromettre la préservation d'un outil de défense capable d'assurer la politique d'indépendance nationale, et la viabilité de l'industrie de défense dont dépend largement cette politique, « *tout un argumentaire est d'ailleurs développé dans les milieux politiques et les cercles, militaires ou industriels, de la défense pour contrer en France l'idéologie des dividendes de la paix*⁴⁰⁸ ». Lorsque Jean-Marc Daniel publie en 1993 une étude de référence sur les « dividendes de la paix » en France, l'économiste évoque à ce titre les « oppositions vigoureuses⁴⁰⁹ » qui s'insurgent alors contre les politiques de restructuration et de réduction de l'effort de défense.

Avant de nous pencher sur les autres raisons qui rendent la problématique des « dividendes de la paix » inadéquate pour la France des années 1990, il convient de noter un élément intéressant. Alors que la France, qui se distingue déjà en Europe dans des domaines allant du poids de la dépense publique et des amortisseurs sociaux en passant par l'ampleur de la désindustrialisation, se singularise une nouvelle fois par son refus de toucher les « dividendes de la paix » et une réduction moins précoce, on l'a dit, de son effort de défense, plusieurs voix influentes critiquent cette nouvelle exception française. Ainsi de François Heisbourg, alors directeur de l'*International Institute for Strategic Studies* (IISS), qui déplore dans une tribune intitulée « La France en retard d'une paix » que :

« quand les autres puissances industrielles tirent parti de la diminution de la menace soviétique pour réduire leurs dépenses militaires et les orienter vers la société civile, la France semble l'ignorer. Au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Allemagne fédérale, les dépenses militaires auront diminué au total de 7 %, 5% et 2 % respectivement, en 1989 et 1990, alors qu'en France elles se seront accrues de près de 2 %⁴¹⁰. »

406Ibid., p. 441.

407QUINET, Alain. « Quels « dividendes de la paix » pour la France ? », *art. cit.*

408GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, *op. cit.*, p. 443.

409DANIEL, Jean-Marc. « Finances publiques : les dividendes de la paix ? », *art. cit.*

410HEISBOURG, François. « La France en retard d'une paix », *Libération*. 13 juillet 2020 .

Si l'expression des « dividendes de la paix » n'est pas employée, l'idée est la même : la France, à contre-temps, manque une occasion de « tirer parti » de la détente post-Guerre froide pour réduire son effort de défense au profit de dépenses civiles. Dans une logique également voisine des « dividendes de la paix », un certain François Hollande invoque lui aussi la comparaison avec la réduction des dépenses militaires conduite au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Allemagne. Ainsi que le rapporte un article du journal *Le Monde* en 1992 :

« S'inspirant de la méthode chère à M. Pierre Bérégovoy qui consiste souvent à comparer les résultats économiques de la France à ceux de ses principaux partenaires, le rapporteur spécial de la commission des finances pour le budget de la défense, M. François Hollande (PS, Corrèze), a ainsi justifié la diminution en volume des crédits militaires par les réductions de l'enveloppe de défense aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne ou en Allemagne⁴¹¹ ».

Revenons-en aux raisons qui conduisent la France des années 1990 à ne pas acclimater la logique et l'idéologie des « dividendes de la paix ». Le souhait de maintenir un effort de défense capable de soutenir la politique d'indépendance nationale n'est pas la seule raison qui explique la faible acceptabilité des « dividendes de la paix » en France. Comme l'a mis en évidence Alain Quinet, la France des années 1990 aborde la problématique des « dividendes de la paix » dans une situation « relativement peu favorable⁴¹² » par rapport aux Etats-Unis, à la désormais ex-URSS et même à d'autres Etats européens. Les deux superpuissances de la Guerre froide, chacune en situation de surarmement conventionnel et nucléaire, disposent de plus grandes marges de manœuvre que la France dont l'arsenal nucléaire est adapté aux principes de « stricte suffisance » et de « dissuasion du faible au fort », et dont les forces conventionnelles – armée de Terre incluse – ont un format à la fois plus réduit et plus difficile à restructurer ; les voisins européens de la France, moins soucieux de leur indépendance nationale, ne disposent pas d'une industrie de défense aussi complète et exigeante – il est plus aisé de réduire les importations de matériel étranger que les commandes à une industrie nationale vitale pour l'économie du pays, et n'ont à l'exception du Royaume-Uni pas de territoires ultramarins à défendre sur toute la planète ou de forces projetées en nombre dans des pays éloignés.

411 LE MONDE. « A l'Assemblée nationale, l'opposition s'inquiète de la réduction des dépenses militaires », *art. cit.*

412 QUINET, Alain. « Quels « dividendes de la paix » pour la France ? », *art. cit.*

Pour la France, les gains à attendre des « dividendes de la paix » résident principalement dans l'accroissement du commerce international et la baisse du « taux d'intérêt mondial⁴¹³ »⁴¹⁴. De tels dividendes ne se perçoivent donc qu'à moyen terme et de manière progressive, à la différence des économies budgétaires substantielles que les autres pays cités plus haut peuvent rapidement dégager dans le domaine de la défense. La classe politique française est globalement consciente du fait qu'une trop forte réduction de l'effort de défense, si elle peut dégager de quoi financer d'autres priorités politiques, peut se révéler contre-productive y compris aux plans économique et industriel. Comme le mettront plus tard en évidence Jacques Fontanel et Sylvie Matelly⁴¹⁵, les « dividendes de la paix » ne sont en effet pas sans coûts, y compris au plan économique du fait des vastes restructurations qu'ils impliquent dans l'industrie et la R&D, le tout pour des résultats incertains puisque la reconstitution de capacités perdues dans l'industrie de l'armement ou dans la recherche militaire est très coûteuse, longue et difficile. Et dès le début de la décennie 1990, des responsables politiques – nous avons cité plus haut l'intervention de Jean-Michel Boucheron⁴¹⁶, qui n'est pas isolée – alertent sur le fait que la paix ait un coût. A cet égard, il convient de parler d'une bonne anticipation. Cependant, comme nous le verrons, cette compréhension des enjeux industriels ne se traduit pas toujours dans les faits.

Les « dividendes de la paix », on l'a dit, ne font définitivement pas consensus et dressent contre eux la majorité du personnel politique. De prime abord, ceci peut laisser parler d'une bonne anticipation de la part des politiques de défense. Mais nous retrouvons dans la controverse autour des « dividendes de la paix » l'une des constantes que nous avons identifiées sur notre période d'étude, à savoir l'écart récurrent entre les ambitions fixées par les dirigeants français pour la politique de défense, et les moyens qui lui sont effectivement alloués. La classe politique française refuse en majorité de s'abandonner à la tentation des « dividendes de la paix », y voyant le plus souvent de l'angélisme ou de la démagogie, mais elle semble s'y contraindre dans les faits. Nous avons cité ce passage éloquent du *Livre blanc* de 1994, lequel proclame officiellement que l'effort de défense, qui « résulte d'abord des choix politiques de la nation », doit aussi prendre en compte les

413 Appellation générique désignant chez Alain Quinet et Jean-Marc Daniel (et d'autres économistes) la moyenne mondiale des taux d'intérêt : l'amélioration des conditions sur les marchés financiers est censée finir par profiter à la France pour qui les taux d'intérêt diminuent également.

414 QUINET, Alain. « Quels « dividendes de la paix » pour la France ? », *art. cit.*

415 FONTANEL, Jacques et SYLVIE MATELLY. « Le coût des dividendes de la paix », *Mondes en Développement*. 2000, vol.28 n° 112. En ligne : <https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02989568> [consulté le 5 juillet 2021].

416 *Compte-rendu intégral. 3e séance du mercredi 13 novembre 1991...*, *op. cit.*, p. 5923.

« inéluctables contraintes budgétaires ». Si les « dividendes de la paix » sont refusées sur les plans idéologique et politique, ce sont « *des raisons essentiellement contingentes et liées à la précarité des finances publiques qui poussent [...] à la contraction des dépenses militaires françaises à partir de 1992*⁴¹⁷ » : le refus des dividendes est donc rattrapé par la réalité des contraintes budgétaires.

Cependant, comme nous l'avons déjà partiellement démontré ici, l'effort de défense supporte une part disproportionnée de l'effort de consolidation des finances publiques, traduisant on l'a vu une logique de « *welfare vs warfare* ». Durant les années 1990, marquées par une difficulté déjà ancienne et toujours irrésolue de la France à maîtriser ses finances publiques, les gisements d'économies sur d'autres postes de dépenses publiques, notamment sociales, sont sous-exploités : si le choix de contracter fortement les dépenses de défense peut à première vue paraître pleinement justifié par la situation financière, la mise en perspective avec les politiques budgétaires conduites dans leur ensemble relativise cette lecture des choses. En choisissant de reporter sur les dépenses militaires un effort d'économies disproportionné au regard de l'ensemble de la dépense publique, et dangereux pour la viabilité de l'outil de défense, les gouvernements qui se succèdent sur la période optent officieusement et de manière incrémentale pour les « dividendes de la paix ». A la lumière de ce dernier constat, il est possible de parler une nouvelle fois de mauvaise anticipation.

Nous proposons donc ici la conclusion suivante : contrairement à une idée reçue, la classe politique française ne communique pas, durant les années 1990, dans la quête des « dividendes de la paix », mais dans les faits, les responsables des politiques de défense mises en œuvre au cours de la décennie choisissent de toucher lesdits dividendes en reportant sur des armées en transformation une part visiblement excessive des efforts budgétaires. Ceci permet de parler, nous l'avons dit, d'une mauvaise anticipation. Dès 1991, le sénateur Albert Voilquin que nous avons précédemment cité estimait que « *en fait, on le voit, malgré toutes les dénégations et en dépit des efforts du ministre de la défense, le Gouvernement a choisi de toucher les "dividendes de la paix", pour reprendre une formule désormais bien connue*⁴¹⁸ ». Ce constat clinique doit être resitué dans son contexte – celui

417GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 444.

418Sur le projet de loi de finances pour 1992 considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'Article 49, alinéa 3, de la Constitution. Avis n° 95, Tome VII, Défense : section Air, au nom de la Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 19/11/1991, p. 5.

d'un parlementaire de l'opposition remettant un rapport critique envers le gouvernement et la majorité socialistes, mais il nous semble adapté à l'ensemble des politiques suivies sur la période, y compris celles des gouvernements de la droite et du centre soutenus par l'auteur. Nous avons cité plus haut cette prise de parole de Jean Lecanuet, au cours d'un échange au Sénat en 1990 :

« Contrairement à l'opinion que semble suivre le Gouvernement, je ne crois malheureusement pas que le temps soit venu de distribuer les "dividendes de la paix". Je ne vous ai d'ailleurs jamais entendu prononcer cette formule ; je peux même aller jusqu'à vous obliger en pensant que vous la récusez, mais le Gouvernement auquel vous appartenez l'applique⁴¹⁹ ».

Là aussi, le constat vaut semble-t-il pour l'ensemble des années 1990 et des gouvernements et majorités qui se succèdent sur la période. *In fine*, le nouveau cycle qui s'ouvre pour le financement de la défense – et donc de l'armée de Terre – dans la première décennie de notre période d'étude est marqué par la concrétisation *de facto* des « dividendes de la paix » autant que par la « déprogrammation de la programmation ». Deux phénomènes qui nous conduisent à parler de mauvaise anticipation.

2) Entre incertitudes, incohérence et inconstance dans la gestion de l'effort de défense : l'armée de Terre fragilisée par le sous-financement (1990-1996)

Nous l'avons vu, le budget de 1991 ouvre un cycle de diminution, plus ou moins maîtrisée mais constante d'année en année, des dépenses militaires. Dès 1990, le général Schmitt, alors CEMA et ancien CEMAT, alerte sur l'insuffisance du budget pour les armées. Tandis qu'il aurait fallu allouer aux armées 202 milliards de francs en 1991 pour respecter la loi de programmation militaire entre 1990 et 1993, le budget 1991 s'élève à 194,6 milliards de francs, soit une insuffisance de 7,4 milliards. Devant le Sénat, le CEMA estime qu'en-dessous de 199 à 200 milliards de francs, « *l'exercice deviendra impossible à pratiquer⁴²⁰* ». À ce moment, l'armée de Terre pâtit en particulier de l'annulation des

419 *Compte-rendu intégral. Séance du jeudi 6 décembre 1990...*, *op. cit.*, p. 4664.

420 LE MONDE. « Le projet de budget pour 1991 entre deux lois de programmation : un temps mort dans le débat stratégique », *Le Monde*. 7 novembre 1991. En ligne :

commandes de canons AUF 1 de 155 mm, de la réduction des achats de véhicules de l'avant blindés (VAB) et de véhicules blindés légers (VBL), de la diminution des stocks de munition, de l'étalement de l'acquisition des hélicoptères d'appui-protection (HAP) et antichars (HAC), et des missiles antichars de troisième génération (AC 3G) – nous évoquons ci-dessous le sort de ces différents programmes. Au global, qu'en est-il de l'effort spécifique pour l'armée de Terre au cours des années 1990 ? Quels éléments concrets permettent-ils de parler d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation s'agissant du financement ?

Ainsi que nous allons le voir au fil des rapports et avis parlementaires sur l'état et le financement de l'armée de Terre qui se succèdent durant la décennie 1990, on constate une certaine redondance des problématiques de moyens. Celles-ci vont de la difficulté chronique à financer les programmes et équipements, avec des arbitrages sur les études-développements ou les commandes de matériels qui sont parfois dictés par une approche court-termiste, à l'entraînement des forces, en passant par les infrastructures. Nous nous concentrerons ici sur celles qui permettent de répondre au mieux à notre problématique centrale qu'est la question de l'anticipation.

Ces problématiques sont pour l'essentiel mises en exergue dès 1990 dans un avis rédigé par l'amiral Philippe de Gaulle, fils du père de la France libre et de la V^e République, devenu sénateur de Paris en 1986. Rédigé dans le cadre de la préparation du budget pour l'année 1991, l'avis sénatorial pointe d'emblée une « *une évolution préoccupante*⁴²¹ » de la part de la section Forces terrestres dans le budget de la défense. Celle-ci passe en effet de 26,67% du budget concerné en 1987 à 25,71% en 1991, l'armée de Terre recevant un financement de 50 milliards de francs sur les 194,5 milliards prévus pour la Défense⁴²². Les crédits de l'armée de Terre, certes en progression de +1,15%, sont ceux qui augmentent le moins vite sur l'ensemble des budgets militaires, Gendarmerie et Section commune incluses. Mais en tenant compte d'une inflation à 2,61%, le pouvoir d'achat de l'armée de Terre est en légère diminution⁴²³. Ceci est à mettre en perspective avec deux éléments. Tout

https://www.lemonde.fr/archives/article/1990/11/07/le-projet-de-budget-pour-1991-entre-deux-lois-de-programmation-un-temps-mort-dans-le-debat-strategique_3987377_1819218.html [consulté le 4 juillet 2021].

421 Sur le projet de loi de finances pour 1991, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Avis n° 88, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 21/11/1990, p. 53.

422 Ibid., p. 53.

423 Ibid., p. 53-54.

d'abord, la progression de l'ensemble des dépenses publiques, prévue à un niveau de 5% par le projet de loi de Finances pour 1991, en sus d'une moindre progression par rapport aux autres armées. Ensuite, le fait que la diminution du budget de l'armée de Terre se fait alors que celle-ci supporte l'essentiel de l'effort fourni pour l'opération Daguet, et doit financer de premières restructurations qui l'affectent plus largement que les autres armées. Une armée de Terre qui doit parallèlement assumer des surcoûts liés à ses engagements extérieurs. A titre d'exemple, les forces terrestres, qui déploient en opération des effectifs au Tchad, en Côte d'Ivoire, et au Gabon en plus des forces déployées dans le cadre d'accords de défense, supportent 57% des coûts de l'opération « Requin » (12,1 millions de francs sur 21⁴²⁴) ; avec 120 millions de francs, l'armée de Terre supporte aussi 42,8% du financement des opérations dans le Golfe arabo-persique (un peu moins que la Marine), mais « *sur les quelque 1,3 milliards de francs engagés depuis le début des opérations [dans le Golfe, NDR], deux-tiers environ incomberaient à l'Armée de terre*⁴²⁵ ».

Nous avons vu plus haut que les années 1990 se caractérisaient par la désanctuarisation des dépenses d'équipement et d'investissement (regroupées dans les lois de finances dans le Titre V), qui désormais reculent entre autres du fait de la difficulté à réaliser des économies supplémentaires sur les dépenses de fonctionnement (regroupées dans le Titre III). Ceci se constate pour l'armée de Terre dès le budget 1991. Ainsi, au sein de l'enveloppe allouée à la section « Forces terrestres », le rapporteur pointe un déclin de la part affectée au Titre V, qui passe de 47,5 à 46,1% entre 1990 et 1991. Cette diminution des dépenses d'équipement oblige « *à perpétuer la tradition, désormais acquise, de remise en cause des programmes d'équipement les plus significatifs*⁴²⁶ ». Le budget 1991 pour l'armée de Terre prévoit à l'inverse une progression des crédits du Titre III, donc des dépenses de personnels. M. De Gaulle déplore à ce sujet que « *les crédits d'équipement de la section Forces terrestres soient, dans le projet de loi de finances pour 1991, sacrifiés à un titre III dont l'augmentation passe pour assurer une amélioration prétendument décisive de la condition militaire*⁴²⁷ ». Le rapport de Philippe de Gaulle évoque déjà des inquiétudes sur les « *graves incertitudes affectant l'avenir de l'entraînement des forces*⁴²⁸ » pour l'armée de Terre. Une partie des insuffisances et incertitudes est liée à l'annulation d'exercices de

424Ibid., p. 49.

425Ibid., p. 50.

426Ibid. p. 54.

427Ibid., p. 54.

428Ibid. p. 57.

l'OTAN, en raison notamment des événements dans le Golfe. Mais le déficit d'entraînement est aussi lié à « l'incompatibilité entre la norme précitée [de 100 jours par an de sortie sur le terrain pour l'armée de Terre, dont 50 avec du matériel organique, NDR] et l'insuffisance des crédits affectés à l'entraînement des forces⁴²⁹ », ces crédits en étant toutefois en diminution très faible (1% entre 1990 et 1991). L'armée de Terre voit également ses dotations en munitions baisser de 14%, une baisse en partie due à un plus grand recours à des munitions de guerre déclassées que Philippe de Gaulle juge, à tort ou à raison, « extrêmement préoccupant ». Ses dotations en carburants opérationnels diminuent également de 7%. Certes, la baisse est légère. Mais l'invasion du Koweït par l'Irak entraîne bien sûr une forte hausse des cours du pétrole entre fin 1990 et début 1991 : or, il ne fait pas de doute que cette répercussion sur les prix n'ait pas été sans conséquence pour l'armée de Terre, fortement consommatrice de carburant.

Autre élément intéressant pour notre problématique, l'avis pointe également la « nouvelle diminution de l'entretien programmé des matériels⁴³⁰ », laquelle, comme nous le verrons, va se poursuivre alors que les besoins en entretien programmé des matériels (EPM) croissent. S'agissant de « l'insuffisance des moyens en personnels⁴³¹ », l'effort en faveur de la rémunération des engagés, de la condition militaire et de la vie des soldats est systématiquement considéré comme dérisoire ou insuffisant⁴³². Si la critique est sans doute justifiée eu égard à la faiblesse des rémunérations dans l'armée de Terre française des années 1990, il n'est pas sûr qu'il faille voire dans « l'insuffisance » de l'effort en faveur des personnels de l'armée de Terre la preuve d'un manque d'anticipation, du moins pas selon les critères que nous avons déterminé. Il en va de même pour le manque de moyens prévus pour les casernements⁴³³ qu'identifie l'auteur. Plus intéressant, le rapporteur dénonce un Titre V qui « *compromet la nécessaire mutation technologique de l'armée de Terre*⁴³⁴ ». Concrètement, les crédits de paiement et les autorisations de programme, respectivement de 23,6 et de 27,2 milliards de francs pour l'année 1991, sont en baisse de 2,1 et de 5,3% (2,5 et 5,8% hors fonds de concours). Or, la LPM 1990-1993 est censée prévoir une croissance du pouvoir d'achat du Titre V de 5% par an⁴³⁵. Il s'agit donc d'une sous-

429Ibid., p. 57.

430Ibid., p. 58.

431Ibid., p. 61.

432Ibid., p. 62-67.

433Ibid., p. 60.

434Ibid., p. 68.

435Ibid., p. 68.

exécution de la LPM, au détriment de l'armée de Terre. Le rapporteur relève à ce titre un décalage de 2,6 milliards de francs⁴³⁶ entre ce que la LPM prévoyait pour le Titre V en 1991, et le projet de budget pour cette année. Parmi les points intéressants concernant les crédits de paiement (CP), relevons la baisse de 21,9% des crédits prévus pour les études de matériels d'armement. Cette baisse des CP pour les études de matériels se double d'une diminution de 16,9% des autorisations de programme⁴³⁷. Pour rester sur cet exemple, le rapporteur constate que les développements (c'est-à-dire le « D » de R&D) « *supportent la part la plus importante de la réduction des crédits*⁴³⁸ », en diminuant d'un quart sur un an. Pour l'armée de Terre, sont concernés les hélicoptères HAP-HAC (appui-protection/antichar), les hélicoptères NH 90, les chars AMX Leclerc⁴³⁹, les lances-roquettes multiples (LRM), les radars de contre-batterie Cobra, les missile antichar 3^e génération (AC3G)⁴⁴⁰, les missiles SAMP (sol-air moyenne portée) et ACCP (antichar de courte portée) ERYX⁴⁴¹, les systèmes aériens portables SATCP (sol-air très courte portée), les systèmes CL 289 (systèmes de surveillance complémentaires du système Orchidée, lequel est supprimé), les postes radio de 4^e génération (PR4G, conçus pour résister aux actions de guerre électronique)⁴⁴². Autant de programmes pensés en priorité dans la perspective d'un conflit majeur en Europe contre le Pacte de Varsovie, mais dont la réalisation conditionne la cohérence opérationnelle de l'armée de Terre, qu'il s'agisse des grands programmes ou des programmes plus secondaires. Il est à noter que certes, certains de ces matériels voient naturellement leurs crédits de recherche et développement diminuer du fait de leur entrée en service, mais d'autres sont toujours en développement, développement que les coupes budgétaires peuvent perturber (ce qui se produit d'ailleurs).

S'agissant de la production de ces matériels, le rapporteur alerte sur une « *inquiétante diminution des crédits affectés aux fabrications d'armement*⁴⁴³ ». Alors que les autorisations de programme pour la production d'armements sont en baisse réelle de 6,5%⁴⁴⁴, la progression de 1,5% des crédits de paiement est ainsi jugée « *beaucoup trop faible*⁴⁴⁵ » (on constate d'ailleurs qu'elle est inférieure à l'inflation dont nous avons cité plus

436Ibid., p. 68.

437Ibid., p. 69.

438Ibid., p. 70.

439Ibid., p. 71.

440Ibid., p. 72.

441Ibid., p. 73.

442Ibid., p. 74.

443Ibid., p. 75.

444Ibid., p. 75.

445Ibid., p. 75.

haut le montant pour l'année concernée). Nous pouvons nuancer cette observation par le fait que l'effondrement de la menace soviétique justifie dès 1990 d'anticiper une baisse des commandes de matériel pour l'armée de Terre, bien que l'accumulation des réductions de cibles et de commandes au cours des années 1990 finisse par devenir excessive au vu des missions confiées aux forces, en plus de heurter l'industrie de défense. Sans les citer tous, intéressons-nous au traitement des programmes les plus structurants pour l'armée de Terre à l'orée de la décennie. S'agissant des chars Leclerc, Philippe de Gaulle considère l'augmentation des crédits prévus comme insatisfaisante du fait de la dérive des coûts et de la modification de la cible initiale⁴⁴⁶. Concernant les VBL, le rapporteur pointe un déficit de 400 unités par rapport à ce que prévoyait la LPM 1990-1993, déficit qui « *ne peut que nuire à l'homogénéité dans le déroulement du combat aéroterrestre*⁴⁴⁷ » : là où l'auteur a probablement d'abord en tête la perspective d'un conflit classique, laquelle devient improbable avec l'effondrement de l'URSS, il est vrai que le suremploi d'un parc vieillissant que nous constatons progressivement au cours de notre période d'étude donne raison à cette observation, témoignant d'un manque d'anticipation. Dans une logique similaire, M. De Gaulle souligne entre autres, décalage des objectifs de production des canons de 15 mm AUF (automoteur) par rapport à ce que prévoyait la LPM 1990-1993⁴⁴⁸, la division par deux des objectifs de fabrication de missiles anti-chars ERYX par rapport à ceux définis par la même LPM⁴⁴⁹, ou encore le déficit de commandes de VAB par rapport à la même loi de programmation⁴⁵⁰. Sur les LRM : Les crédits consacrés à la fabrication du LRM en 1991 confirment le déclin de la dotation affectée, s'agissant de ce programme, aux études, et qui correspond à la réduction du format de l'Armée de terre aujourd'hui engagée. Autre point de vigilance, la suppression du programme Orchidée nuit « *à l'évidence à la capacité de feu dans la profondeur du dispositif adverse*⁴⁵¹ » et pose la question de la « *cohérence du système de surveillance du champ de bataille*⁴⁵² » – notons à ce titre que suite à la suppression d'Orchidée, l'armée de Terre devra recourir au programme Horizon, lequel intéressera l'armée américaine après son utilisation durant l'opération Daguet.

Nous avons évoqué plus haut la réduction du Titre V, jugée problématique pour la

446Ibid., p. 76.

447Ibid., p. 76.

448Ibid., p. 77-78.

449Ibid., p. 78.

450Ibid., p. 79.

451Ibid., p. 79

452Ibid., p. 79

réussite de la mutation technologique de l'armée de Terre⁴⁵³. Le rapporteur pour avis juge que l'insuffisance des crédits qui y sont inscrits « compromet » le passage des forces terrestres « à l'armée de haute technologie⁴⁵⁴ », qui est l'objectif affiché des programmes de renouvellement des hélicoptères et chars durant la décennie. Évoquant les annulations, étalements ou réductions de commandes de différents matériels cités plus haut, ainsi qu'une progression des crédits insuffisante, l'amiral De Gaulle déplore que la réduction du budget d'équipement de l'armée de Terre ne soit motivée que par des considérations « strictement budgétaires » alors « que le passage à l'armée de haute technologie impliquerait aujourd'hui des moyens accrus⁴⁵⁵ » ; sur ce dernier point, le rapporteur pour avis constate une « certaine incohérence⁴⁵⁶ » entre les réductions de format moyens dont pâtit l'armée de Terre, notamment via la remise en cause des programmes majeurs, et l'objectif de la haute technologie. S'il convient de garder une distance critique envers certaines conclusions de cet avis sénatorial qui se caractérise par un certain conservatisme à un moment où la fin du Pacte de Varsovie autorise une réduction du format des forces, et un ton critique pouvant parfois paraître excessif au vu des contraintes budgétaires, ce document met en lumière des écueils dans la gestion de l'armée de Terre qui persistent et empirent au cours de la décennie, et dont la non-résolution, voire l'aggravation, témoignent d'une mauvaise anticipation.

Toujours s'agissant du budget 1991 qui inaugure notre période d'étude, un autre rapport rédigé par Roger Chinaud apporte souligne lui aussi des points de vigilance pour l'armée de Terre. Tout d'abord, du fait de la réduction des crédits (en autorisations de programmes et en crédits de paiement) qu'elle supporte, le rapport rappelle que « *l'armée de Terre subit, [...] lourdement, les conséquences des économies faites sur le titre V⁴⁵⁷* ». Évoquant « *des crédits d'études sérieusement réduits [et] des programmes de fabrications sévèrement atteints⁴⁵⁸* », le rapport de M. Chinaud estime que :

« *c'est la modernisation de notre corps de bataille qui risque d'en pâtir* [de la réduction des

453Ibid., p. 68.

454Ibid., p. 82.

455Ibid., p. 83.

456Ibid., p. 84.

457Sur le projet de loi de finances pour 1991, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Rapport n°85, Tome III – Les moyens des services et les dispositions spéciales, Annexe n°45 Défense : Exposé d'ensemble et dépenses en capital, au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, 21/11/1990, p. 48.

458Ibid., p. 49.

crédits d'études et développement] alors que les nouvelles technologies annoncent un bouleversement dans le domaine des armements conventionnels. Cet amoindrissement est dû à la décision de ralentir ou d'arrêter certains programmes [...]. Les crédits de fabrications, dont on a déjà signalé qu'ils étaient sérieusement touchés, obligent à supprimer, à amputer ou à reporter un certain nombre de programmes : [...] abandon du système de surveillance du champ de bataille (ORCHIDÉE) [...] d'autant plus regrettable⁴⁵⁹ que la crise actuelle du Golfe montre la nécessité de disposer de moyens de surveillance performants, [...] amputation des commandes de canons de 155 AUF 1 [...], de lance-roquettes multiples [...], de véhicules de l'avant blindé [...], de véhicules blindés légers [...], de véhicules tactiques [...], [...] retard dans l'exécution du programme d'hélicoptère antichar (H.A.C.) et appui protection (H.A.P.)[...]»⁴⁶⁰ ».

On observe donc ici qu'à un moment où se dessine un consensus autour de la nécessité de réduire le format de l'armée de Terre – fût-ce dans des proportions qui sont elles loin de faire consensus, au même titre que la suspension de la conscription, une crainte récurrente tient à la capacité de l'armée de Terre à réussir une montée en gamme technologique sur fond de difficultés budgétaires et industrielles, une crainte renforcée par les coupes opérées dans le financement des études et développement des nouveaux armements, voire dans leur fabrication. Au-delà de l'enjeu de la mutation technologique, le rapport de M. Chinaud alerte sur un futur problème de « *couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement*⁴⁶¹ » du fait de l'insuffisance des crédits de fabrication. Un problème qui, ainsi que nous le verrons, finira bel et bien par se concrétiser malgré les mises en garde, ce qui peut là aussi nous amener à parler d'une mauvaise anticipation.

Dans un rapport annexe du même auteur consacré aux « dépenses ordinaires », on relève une chute de l'entretien programmé des matériels (-14,23% pour les crédits de paiement, -15,54% pour les autorisations de programme)⁴⁶². De manière globale, les crédits de paiement pour l'armée de Terre augmentent de 3,69% dans le PLF 1991, mais les autorisations de programme diminuent de 45,47%⁴⁶³. Ces deux éléments sont intéressants, puisqu'ils montrent pour le premier une tendance précoce au sous-financement de

459 Cf. les remarques issues du rapport *Sur le projet de loi de finances pour 1991, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution*. Avis n° 88, Tome VI..., op. cit., p. 79.

460 *Sur le projet de loi de finances pour 1991, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution*. Rapport n°85, Tome III [...] Annexe n°45..., op. cit., p. 49.

461 Ibid., p. 50.

462 *Sur le projet de loi de finances pour 1991, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution*. Rapport n°85, Tome III..., op. cit., p. 5.

463 Ibid., p. 6.

l'entretien des matériels (préfigurant la « montagne du MCO » évoquée trente ans plus tard par Sereine Mauborgne, expression que nous expliquons plus loin), et pour l'autre, un exemple de la discordance qui reviendra régulièrement dans les financements annuels de l'armée de Terre (ici, avec un écart prononcé entre crédits de paiement et autorisations de programme). S'agissant des dépenses liées au personnel (nous abordons la question des effectifs, de leur organisation et de leur emploi plus en détail dans les parties consacrées à l'évolution du format de l'armée de Terre), le rapporteur alerte sur le fait que les surcoûts liés aux OPEX, s'ils ne sont pas pris en charge par un collectif budgétaire⁴⁶⁴, risquent « d'emblée d'hypothéquer la gestion 1991 [des effectifs de l'armée de Terre] par des reports de charges⁴⁶⁵ ». Bien que l'auteur salue l'effort consacré à l'amélioration des rémunérations des personnels de l'armée de Terre, il s'inquiète du fait que celui-ci soit « payé par une régression en volume du titre V et que l'activité des forces va se trouver compromise par la situation préoccupante des dotations de carburants, d'entretien des matériels et de vie courante des unités⁴⁶⁶ ». Dans les deux cas, celui de la mauvaise prise en compte des surcoûts des OPEX (à rapporter au fait, évoqué dans la sous-partie précédente, que ces surcoûts soient systématiquement sous-estimés durant les années 1990 malgré le fait que les besoins liés à ces missions restent plutôt prévisibles sur la période), et celui d'un raboutage des dépenses d'équipement du Titre V sur fond de sous-dotation des dépenses liées à l'entraînement et à la vie courante, nous pouvons parler une nouvelle fois de mauvaise anticipation, d'autant que ce type de mode de gestion se répète fréquemment au cours de la décennie.

Le budget préparé à la fin de l'année qui suit pour 1992 voit la confirmation de plusieurs tendances évoquées dans le cas du budget précédent. S'agissant du Titre V, les autorisations de programme continuent de baisser fortement (-10,4%) quand les crédits de paiement sont maintenus en volume (+3%), ce qui « d'emblée le problème du format et de la consistance de l'armée de Terre⁴⁶⁷ » pour les années suivantes. Une nouvelle fois, les crédits alloués à la fabrication des matériels connaissent des coupes importantes, tant au

464Autrement dit, une loi de Finances rectificative, NDR.

465Sur le projet de loi de finances pour 1991, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Rapport n°85, Tome III [...] Annexe n°46..., p. 9.

466Ibid., p. 9.

467Sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Rapport n°92, Tome III – Les moyens des services et les dispositions spéciales, Annexe n°47 Défense : Exposé d'ensemble et dépenses en capital, au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, 19/11/1991, p. 51.

niveau des autorisations de programme (-10%) que des crédits de paiement, qui baissent « alors qu'ils doivent supporter les conséquences de la transformation du G.I.A.T. [...] en société nationale qui majore désormais ses ventes d'un coût supplémentaire d'environ 10 % » et qu'il faut financer la mise en œuvre des programmes coûteux évoqués plus haut (nouveaux chars, armes anti-chars et hélicoptères). Sans s'attarder ici sur l'évolution des autres postes de dépenses moins utiles à notre sujet, nous pouvons encore souligner le traitement des études, dont « le financement à venir » sera selon le rapporteur « fortement obéré⁴⁶⁸ » par la baisse des autorisations de programme alors qu'il avait été réduit, on l'a vu, dans le budget précédent, et le fait que tout ce qui précède doit être resitué dans le contexte du plan Armées 2000 et du rapatriement des forces stationnées en Allemagne, qui génèrent évidemment des coûts supplémentaires pour l'armée de Terre.

Notons enfin que dès ce budget 1992, les restrictions apportées aux programmes lourds mettent en question la crédibilité du futur corps blindé, et font que « *la cohérence et l'adaptation des forces [se trouve] compromise⁴⁶⁹* » selon Roger Chinaud qui fait ici remonter les inquiétudes des personnels de l'armée de Terre comme de l'industrie de défense face aux perturbations de programmes aussi structurants pour le devenir de l'armée de Terre. Enfin, s'ajoutant aux surcoûts liés aux OPEX évoqués plus haut, un autre risque pour le budget 1992 identifié dans un rapport annexe est lié aux risques de « blocages définitifs des crédits⁴⁷⁰ » en cours d'année. Sur ce dernier point, on observe que la question des régulations budgétaires infra-annuelles s'intègre très rapidement – en l'occurrence dès le budget 1992 – parmi les sujets de préoccupation pour le financement de l'armée de Terre, les risques d'annulations ou reports de crédits faisant office d'épée de Damoclès durant l'année en cours une fois le budget voté. Le même rapport annexe souligne le fait que les crédits et dotations – jugés une nouvelle fois insuffisants – prévus pour l'entraînement des forces soient « très entamés⁴⁷¹ » (munitions, carburants...) par les opérations dans le Golfe. La persistance de cette sous-dotations pour la troisième année consécutive, aggravée par la non-compensation (ou la faible compensation) des conséquences des opérations extérieures, témoigne d'une mauvaise anticipation en ce sens

468 *Ibid.*, p. 52.

469 *Ibid.*, p. 52-53.

470 Sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Rapport n°92, Tome III – Les moyens des services et les dispositions spéciales, Annexe n°48 Défense : Dépenses ordinaires, au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, 19/11/1991, p. 51.

471 *Ibid.*, p. 72.

que la préparation de l'avenir – entraînement des forces, vie courante des unités... – de l'armée de Terre est fragilisée à un moment où celle-ci est confrontée à la fois à une profonde restructuration et à une multiplication des OPEX.

Pour finir sur les éléments intéressants du budget 1992 de l'armée de Terre, rappelons que les crédits de défense sont encore réduits en cours d'année – donnant ainsi corps au risque évoqué à l'instant de régulations budgétaires. Comme l'écrit Valérie Lelièvre, « en avril 1992, le ministre de la Défense annonce de nouvelles mesures d'économies: il s'agit de mettre "l'armée au pas de la rigueur"⁴⁷² ». En fin d'année, « la loi de finances rectificative (pour 1992) du 23 décembre 1992, couvre les moins values des recettes budgétaires par des annulations de crédits qui frappent avant tout la Défense ».

Comme nous l'avons vu dans la sous-partie précédente, les années 1991 à 1995 ne sont dans les faits pas couvertes par des lois de programmation militaire. La LPM 1990-1993, qui était censée couvrir la fin de la LPM 1987-1991 abrogée en 1989, devait elle-même être remplacée avant terme par une LPM 1992-1994, restée à l'état de projet qui « n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale⁴⁷³ ». Le budget de l'armée de Terre pour l'année 1993, qui devait dépendre de ces trois LPM ou projet de LPM successifs, n'est placé sous l'empire d'aucun d'entre eux. Le rapport pour avis qui lui est consacré en novembre 1992 constate d'emblée que l'armée de Terre « doit faire face, avec des moyens budgétaires réduits et des effectifs dangereusement décroissants, à des missions de plus en plus diversifiées⁴⁷⁴ », une observation qui se répète chaque année au fur et à mesure que la courbe des moyens s'écarte de celle des engagements des forces. Dénonçant la ressource humaine « dangereusement décroissante⁴⁷⁵ » d'une armée de Terre qui est encore la « première victime de la déflation des effectifs⁴⁷⁶ », l'avis sénatorial rédigé par Jean Simonin met en lumière les conséquences du « déclin continu du budget des forces terrestres⁴⁷⁷ ». S'ils restent globalement stables par rapport à l'ensemble du budget de la défense (autour de 26% de celui-ci) entre 1989 et 1993, les crédits de l'armée de Terre

472LELIÈVRE, Valérie. « Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995) », *art. cit.*

473Projet de loi de programmation relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992-1994. (n° 2877, Assemblée nationale, déposé le 1er juillet 1992). 2009. En ligne : <https://mjp.univ-perp.fr/defense/lpm1992.htm> [consulté le 12 juillet 2021].

474Sur le projet de loi de finances pour 1993, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Avis n° 59, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 21/11/1992, p. 10.

475Ibid., p. 26.

476Ibid., p. 27.

477Ibid., p. 31.

connaissent pour la quatrième année de suite « un tassement sensible⁴⁷⁸ ». Comme les précédents, le rapport alerte sur les conséquences sur l'entraînement des forces de la faiblesse des crédits qui lui sont dévolus ainsi qu'aux munitions et carburants⁴⁷⁹. Son auteur se montre également sceptique sur le fait que les crédits de paiement, réduits de 5% par rapport à ceux déjà en diminution du budget précédent, puissent garantir « une exécution satisfaisante du plan d'entretien des matériels⁴⁸⁰ ». Comme dans le cadre des budgets précédents, les dépenses d'équipement du Titre V suscitent des inquiétudes. Les crédits de paiement prévus à cet effet baissent de 0,5% en francs constants, malgré « la montée en puissance simultanée de trois grands programmes : le char Leclerc, l'hélicoptère Tigre [...], et l'hélicoptère [...] NH 90⁴⁸¹ ». En soit, cet écart entre baisse des crédits de paiement et besoins de financements liés à ces programmes majeurs est problématique. Mais pour structurants qu'ils soient, ces programmes ne sont pas les seuls que l'armée de Terre doit mettre en œuvre. S'y ajoutent les programmes non majeurs qui « représentent [...] 42 % de l'ensemble de l'équipement de l'Armée de terre ». Le fait de les négliger en réalisant des coupes budgétaires certes moins visibles que celles qui concernent les grands programmes cités à l'instant risque selon M. Simonin d'entraîner « *d'importants problèmes en termes de cohérence des moyens et [...] en termes de capacité opérationnelle*⁴⁸² ».

Le rapporteur pour avis déplore aussi que les réductions de cibles pour certains programmes (chars Leclerc, postes de radios, canons de 155, programme Horizon) et les reports (missiles Eryx, hélicoptères...) soient d'une part « *guidés par des considérations conjoncturelles de réduction des dépenses publiques, imposées par le ministère des Finances*⁴⁸³ », et surtout que ce soit « *au moment où le contexte géopolitique confère au combat conventionnel une actualité renouvelée que la France néglige l'équipement de ses forces terrestres*⁴⁸⁴ ». Il s'agit là d'une traduction supplémentaire de l'une des constantes que nous retrouvons au cours de l'ensemble – ou presque – de notre période d'étude : le primat des logiques budgétaires sur les nécessités stratégiques, qui témoigne d'une mauvaise anticipation. L'analyse du budget pour l'année 1993 met aussi en avant une problématique qui par sa persistance, pourrait valoir *a minima* pour l'ensemble de la décennie 1990 :

478Ibid., p. 35.

479Ibid., p. 39.

480Ibid., p. 40.

481Ibid., p. 42.

482Ibid., p. 57.

483Ibid., p. 60.

484Ibid., p. 60.

« la participation croissante des forces terrestres à des interventions extérieures suscite non seulement l'achat d'équipements plus sophistiqués, et donc plus coûteux, mais aussi une usure plus rapide des matériels et des effets, et, par conséquent, un besoin de renouvellement plus fréquent⁴⁸⁵ [...] »

Un besoin de renouvellement que les crédits prévus pour 1993 ne permettent déjà pas de satisfaire, ce qui se retrouve d'année en année par la suite. Alors que *« c'est probablement dans l'[a]rmée de [T]erre que la situation des personnels est la moins satisfaisante⁴⁸⁶ »* – enjeu que nous abordons plus en détail ailleurs, le rapporteur qui se place dans la perspective de problèmes de recrutement liés à la révision du format et de la conscription estime qu'une absence de mesures en faveur des rémunérations des personnels de l'armée de Terre pourraient entraîner une *« diminution de la qualité du recrutement, préjudiciable, à terme, à la capacité opérationnelle⁴⁸⁷ »* des forces terrestres. Sur ce point, le recul nous autorise à parler de bonne anticipation. Bonne anticipation à la fois parce que le problème a été, justement, anticipé par des études telles que celle-ci, et bonne anticipation parce que la réussite de la professionnalisation a évité la *« diminution de la qualité du recrutement »* évoquée par le rapporteur. Ce dernier, enfin estime que *« la réduction des moyens consacrés par la France à [...] ses forces terrestres, intervient [...] à un moment extrêmement mal choisi⁴⁸⁸ »* : si l'on peut de prime abord nuancer ce dernier point par le fait que la fin de la Guerre froide autorise un relâchement de l'effort de défense, la discordance entre les besoins cités dans le rapport et la réduction supplémentaire du financement de l'armée de Terre donne raison au sénateur, et conduit une nouvelle fois, à parler de mauvaise anticipation.

Nous l'avons rappelé plus haut, le financement de la défense se fait sur le temps long, et des négligences d'une année sur l'autre peuvent mettre beaucoup plus de temps à être réparées. Or, les mesures restrictives se poursuivent en dépit des mises en garde observées. Le sous-investissement dans l'armée de Terre, couplé à des restructurations régulières et à de nouvelles missions, conduit le rapporteur pour avis pour le budget de

485Ibid., p. 60-61.

486Ibid., p. 63.

487Ibid., p. 76.

488Ibid., p. 79.

1994 à parler d'un « héritage difficile à assumer⁴⁸⁹ ». Un héritage⁴⁹⁰ fait de « moyens dangereusement dégradés », d'exigences « de plus en plus lourdes » et d'une « prolifération d'interventions extérieures auxquelles participent actuellement les forces terrestres⁴⁹¹ ». Globalement, le rapport rédigé par le sénateur Serge Vinçon réitère les mêmes observations que les précédents, du traitement des programmes aux dépenses d'équipement ou de fonctionnement, au point qu'il n'est guère utile de les relater ici. On peut relever quelques points plus particuliers, comme le fait que l'abandon du système de surveillance du champ de bataille Orchidée, évoquée dans les rapports cités plus haut, se soit heurté « *aux réalités actuelles du champ de bataille, révélées par la guerre du Golfe, et a justifié la reprise de ce programme sous la forme simplifiée du système Horizon*⁴⁹² ». Cette décision offre un exemple de mauvaise anticipation liée au retrait d'un matériel pourtant adapté aux besoins, et qu'il faut remplacer sous une forme d'ailleurs décrite comme « moins performante⁴⁹³ » dans un autre rapport : si l'objectif du retrait d'Orchidée était de réaliser des économies, l'opération a au contraire entraîné des surcoûts liés au programme Horizon, en plus d'être dommageable pour les capacités de l'armée de Terre sur le terrain.

Notons également que si les financements liés aux opérations extérieurs augmentent, ce qui constitue une amélioration par rapport aux années précédentes, cette amélioration se fait au détriment d'autres postes de défense de l'armée de Terre : en effet, « *l'accroissement de l'effort consenti au profit des opérations extérieures contribue à appauvrir encore des forces déjà chichement pourvues en crédits, en effectifs et en matériels*⁴⁹⁴ ». Nous avons ici un autre exemple de mauvaise anticipation, où les mesures prises pour répondre à une situation devenue urgente sont financées par une nouvelle baisse de crédits sur des postes déjà sous-financés depuis plusieurs années : des décisions, salutaires, pour répondre aux urgences, se font donc au détriment de la préparation de

489 *Sur le projet de loi de finances pour 1994, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n° 104, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 22/11/1993, p. 11.*

490 Il convient cependant de rappeler le contexte dans lequel est publié cet avis parlementaire : celui d'un changement de majorité à l'Assemblée nationale et de gouvernement, suite à la victoire de la droite aux élections législatives de 1993 qui porte Edouard Balladur à Matignon. Lorsqu'il parle d'un « héritage difficile à assumer », le sénateur Serge Vinçon, membre du RPR, fait aussi probablement référence à la situation dont hérite le gouvernement Balladur.

491 *Sur le projet de loi de finances pour 1994, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n° 104, Tome VI..., op. cit., p. 11.*

492 *Ibid.*, p. 45

493 *Sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Rapport n°92, Tome III [...] Annexe n°47..., op. cit., p. 53.*

494 *Sur le projet de loi de finances pour 1994, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n° 104, Tome VI..., op. cit., p. 37.*

l'avenir. Dans la lignée des rapports précédents, l'avis sur le budget 1994 dénonce des décisions diverses (dont celle relative au système Orchidée évoquée à l'instant) qui « *ont considérablement aggravé un état patent de sous-équipement*⁴⁹⁵ ». Nouveauté par rapport aux budgets précédents, si le rapporteur pour avis déplore comme les précédents la restructuration permanente de l'armée de Terre⁴⁹⁶, il fait état d'une « *pause bienvenue*⁴⁹⁷ » dans la déflation des effectifs, sur laquelle nous reviendrons. Le budget 1994 voit cependant la « *poursuite d'une tendance au déclin régulier de la part des crédits liés à l'Armée de terre dans le budget de la défense*⁴⁹⁸ », une part qui passe en 1994 à 25,38% contre 26,16% en 1989⁴⁹⁹. L'enveloppe de l'armée de Terre en tant que telle baisse de 5,38% en francs courants, et de 6,99% en francs constants⁵⁰⁰. Une nouvelle fois, les dépenses de fonctionnement augmentent quand les dépenses d'équipement reculent ; la part du Titre III fait ainsi un bond pour atteindre le montant record de 57,97%, là où Titre V descend à plus-bas de 43,8%⁵⁰¹. Comme les années précédentes, le rapport alerte sur l'insuffisance des crédits en carburants et en munitions, qui nuisent à l'entraînement de l'armée de Terre ; fait semble-t-il nouveau et qui témoigne de l'ampleur de cette insuffisance, les forces ont du « *recourir aux stocks de guerre pour satisfaire aux besoins minimaux de l'entraînement au tir*⁵⁰² » en 1993, et devront le refaire l'an suivant.

Malgré les difficultés croissantes de l'armée de Terre à pouvoir réaliser ses programmes, évoquées supra, le budget pour 1994 prévoit une baisse des autorisations de programme (-12,61%) et des crédits de paiement (-16,59%)⁵⁰³. À ce titre, le rapporteur fait part de ses inquiétudes alors qu'il faut à la fois assumer le lourd financement des programmes majeurs et ne pas négliger celui des programmes de cohérence opérationnelle dont les opérations extérieures menées récemment ont montré toute l'importance. S'agissant du financement des programmes majeurs, M. Vinçon s'inquiète du fait que : « *parvenus à leur vitesse de croisière, c'est-à-dire vers 2005, les grands programmes actuellement lancés simultanément (char Leclerc, hélicoptère HAP-HAC, hélicoptère NH 90, missile AC3 G) absorberont quelque 50% du titre V*⁵⁰⁴ ». Ce point de vigilance soulevé

495Ibid., p. 45.

496Ibid., p. 24-25.

497Ibid., p. 46.

498Ibid., p. 53.

499Ibid., p. 54.

500Ibid., p. 55.

501Ibid., p. 55.

502Ibid., p. 62.

503Ibid., p. 68.

504Ibid., p. 70.

par le rapporteur pour avis est d'un grand intérêt pour notre sujet, puisque avec le recul, nous pouvons estimer qu'il s'agit-là d'un signe avant-coureur de la future « bosse » des paiements. Cette bosse qui, rappelons-le, désigne selon Bastien Irondelle « *l'écart entre les besoins physiques de la planification opérationnelle, traduite dans la loi de programmation militaire, et les ressources budgétaires disponibles*⁵⁰⁵ » se forme entre autres du fait de l'accumulation de lourds besoins de financements, accumulation qui devient problématique voire insoutenable dans le cadre de crédits limités comme le sont ceux du Titre V à force d'être réduits ou de faire l'objet de reports de charges qui naturellement se répercutent sur les années suivantes. S'agissant justement de la préparation de l'avenir, Serge Vinçon constate que le budget 1994 de l'armée de Terre « ne saurait faire plus que préserver l'essentiel⁵⁰⁶ » – ce qui est en soi contraire à une logique d'anticipation, alors même que les négligences des budgets précédents exigent alors des mesures de « réparation », et doute qu'il puisse permettre à aux forces terrestres de « faire face dans les meilleures conditions à l'exigence de mutation technologique imposée par l'arrivée des équipements de troisième génération⁵⁰⁷ » et assumer toujours plus de missions. Le rapporteur lui-même fait cependant preuve de mauvaise anticipation lorsqu'il estime que la gravité de la situation économique exclut « d'emblée⁵⁰⁸ » la fin de la conscription, reprenant l'idée répandue que la création d'une armée professionnelle entraînerait de tels surcoûts qu'elle ne peut être menée à bien. Au-delà du fait que la réussite de la professionnalisation montrera que de telles prévisions étaient erronées, on observe que l'argument, fréquemment utilisé par les parlementaires au début des années 1990, de l'insoutenabilité financière d'une armée de métier est ironiquement voisin de ce que dénoncent régulièrement les mêmes parlementaires dans l'examen des lois de finances : le primat des considérations budgétaires sur les nécessités opérationnelles. Alors que la professionnalisation complète de l'armée de Terre apparaît de plus en plus comme une évidente nécessité face aux réalités du monde post-Guerre froide, s'y opposer pour des raisons budgétaires revient à faire preuve d'une vision court-termiste. Enfin, alors que le budget de l'armée de Terre pour 1994 est réalisé dans un contexte d'accroissement des opérations extérieures, les observations de Serge Vinçon montrent que la problématique

505IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques*, op. cit., p. 495.

506Sur le projet de loi de finances pour 1994, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n° 104, Tome VI..., op. cit., p. 81.

507Ibid., p. 81.

508Ibid., p. 99.

d'un « surengagement » des forces, qui se fera de plus en plus pressante à la charnière des années 2000 et 2010, est déjà une réalité. Notant que la réduction des effectifs alors déployés au Cambodge et en Somalie est de bon augure, le rapporteur pour avis alerte en effet sur le risque de voir la France persister à « *vouloir multiplier les engagements avec des ressources décroissantes*⁵⁰⁹ », risque qui se concrétise dans les années qui suivent.

Le budget de 1995 marque, du moins théoriquement, une nouvelle étape, puisqu'il s'inscrit dans le cadre de la LPM 1995-2000 qui est censée mettre un terme à l'instabilité de la première moitié de la décennie, et à une réduction de l'effort de défense jugée excessive. C'est pourquoi avant de nous concentrer sur les rapports dédiés aux budgets annuels de l'armée de Terre pour les années 1995 et suivantes, il convient de s'attarder sur le rapport parlementaire relatif à la LPM dans son ensemble, et plus spécifiquement sur les aspects intéressant l'armée de Terre. Rédigé par le sénateur Jacques Genton, le rapport rappelle d'abord à quel point le projet (avorté) de LPM 1992-1994 « *ne constituait pas une véritable programmation*⁵¹⁰ », portant sur une période trop courte pour « *inscrire l'effort d'équipement de nos armées dans la durée*⁵¹¹ » et s'inscrivant, comme nous l'avons expliqué plus haut, dans une période de non-respect des lois de programmation qui sont toutes abrogées, révisées ou non prises en compte dans les faits. Il est clair que cette parenthèse, que la LPM 1995-2000 entend refermer, a eu des conséquences dommageables pour la continuité et la cohérence du financement de la défense nationale. *Quid* à présent des points spécifiques à l'armée de Terre dans le cadre de la préparation de la LPM ? Si l'armée de Terre a été affectée « *d'avantage que les autres armées*⁵¹² » par les réformes, restructurations et baisses d'effectifs, le rapport salue la « *pause dans la suppression d'emplois*⁵¹³ » et « *un effort sensible sur les moyens de fonctionnement*⁵¹⁴ » qu'a mis en œuvre le budget pour 1994. Mais les problèmes demeurent, à commencer par « *l'explosion des opérations de maintien de la paix*⁵¹⁵ » (on voit ainsi que le danger évoqué *supra* d'un surengagement n'est pas éloigné), des opérations qui prélèvent des forces sur les unités de l'armée de Terre et génèrent « *des surcoûts financiers très élevés*⁵¹⁶ » – à titre d'exemple,

509Ibid., p. 100.

510Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000. Rapport n°489, fait au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 08/06/1994, p. 18.

511Ibid., p. 18.

512Ibid., p. 139.

513Ibid., p. 139.

514Ibid., p. 139.

515Ibid., p. 145.

516Ibid., p. 145.

plus de 6 milliards de francs pour les opérations en Yougoslavie pour l'année 1993⁵¹⁷. Au moment où se profile la LPM 1995-2000, la question de l'équipement de l'armée de Terre reste toujours un sujet d'inquiétudes, entre le renouvellement des matériels dont on a vu qu'il pèse de plus en plus sur des budgets restreints et l'adaptation des capacités conventionnelles face à un nouveau cycle de conflictualité. L'armée de Terre est ainsi « amenée à conduire et à développer simultanément plusieurs programmes de nouvelle génération dont le coût est difficilement compatible avec les économies budgétaires indispensables⁵¹⁸ ». Face à ce défi, le rapporteur se félicite que la LPM à venir permette « une normalisation de la politique des équipements⁵¹⁹ ». Encore faut-il que cet objectif soit respecté par la suite, ce qui ne sera pas le cas ainsi que nous allons le voir. Le rapport évoque également, comme à l'accoutumée, les programmes non majeurs nécessaires à la cohérence opérationnelle de l'armée de Terre : on remarque, sans entrer ici dans les détails, que les choix ne sont pas encore arrêtés un an avant l'entrée en vigueur de la LPM, témoignant d'incertitudes sur le devenir desdits programmes⁵²⁰.

Il faut rappeler ensuite que cette LPM se fait à l'ombre du nouveau *Livre blanc sur la Défense*, publié au début de l'année 1994. Dans la partie consacrée au « format global des forces », le Livre blanc prévoyait que les forces disponibles projetables de l'armée de Terre devraient représenter

« 120 000 à 130 000 hommes, représentant huit à neuf divisions avec leurs soutiens, prennent par ailleurs appui sur des unités et organismes destinés à la protection du territoire, à la formation et au soutien général et territorial⁵²¹ ».

Finalement, la LPM 1995-2000 retient la fourchette basse, en entérinant le choix d'organiser l'armée de Terre « autour de huit divisions⁵²² ». Malgré tout, l'objectif de plus de 120 000 hommes disponibles projetables est décrit comme « particulièrement ambitieux et difficile à atteindre⁵²³ » ; l'objectif ne sera du reste pas atteint, pour des raisons essentiellement budgétaires. S'agissant des équipements, la LPM réduit à nouveau la cadence de production des chars Leclerc de 66 à 44 par an, soit plus de moitié que la

517Ibid., p. 145.

518Ibid., p. 150.

519Ibid., p. 150.

520Ibid., p. 156.

521*Livre Blanc sur la Défense 1994*, p. 92.

522*Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000. Rapport n°489... op. cit., p. 247.*

523Ibid., p. 268.

cadence annuelle de 100 unités prévue du temps (avant 1990) où la cible initiale était de 1 400 chars⁵²⁴. Quant à l'hélicoptère Tigre, l'entrée en service de celui-ci est encore décalée d'un an⁵²⁵. Au global, « en dépit d'un effort d'équipement exemplaire en Europe et de la priorité donnée aux livraisons d'armements⁵²⁶ » (la LPM prévoit une progression des crédits d'équipement de 0,5% par an), de nombreux programmes sont « reportés ou revus à la baisse⁵²⁷ » dans l'armée de Terre. Quant à la hausse prévue des crédits d'équipement, qui permet il est vrai d'inverser la tendance des années précédentes, celle-ci « demeure encore très insuffisante pour mettre en œuvre intégralement l'ensemble des programmes, déjà lancés, arrivant simultanément en phase de production⁵²⁸ ». Alors que « les trois-quarts des programmes terrestres ont dû ainsi être modifiés⁵²⁹ », s'ajoute la nécessité de ne pas négliger les nouveaux programmes⁵³⁰. Comme indiqué à plusieurs reprises, les programmes majeurs ne doivent faire oublier ni ceux nécessaires à la cohérence opérationnelle, ni les dépenses nécessaires à la vie courante ou à l'entraînement des forces. Or, le rapporteur s'inquiète « de la possibilité d'atteindre effectivement tous ces objectifs, compte tenu de la très faible évolution des crédits qui seront consacrés, durant les six années à venir⁵³¹ » à ces postes indispensables à la préparation de l'avenir de l'armée de Terre. Bien qu'il liste un certain nombre de progrès dans le financement de l'armée de Terre et encourage vivement en conséquence « à approuver le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000⁵³² », ce rapport sur la LPM 1995-2000 montre donc à quel point la situation financière de l'armée de Terre reste fragile et incertaine au mitan de la décennie 1990.

Concédant entre autres que la diminution des effectifs prévue par la LPM 1995-2000 est « moins défavorable⁵³³ » que celle que planifiait le projet « Armée de Terre 1997 », le rapport pour avis sur le budget 1995 de l'armée de Terre montre que la LPM restera caractérisée par les insuffisances dès sa première année d'exécution. Ainsi, la

524Ibid., p. 271.

525Ibid., p. 272.

526Ibid., p. 290.

527Ibid., p. 290.

528Ibid., p. 291.

529Ibid., p. 291.

530Ibid., p. 292.

531Ibid., p. 294.

532Ibid., p. 297.

533Sur le projet de loi de finances pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n° 82, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 22/11/1994, p. 13.

progression des crédits d'équipement dont nous avons parlé plus haut laisse-t-elle « apparaître des dispositions préoccupantes dans la loi de programmation⁵³⁴ ». La stagnation à +0,25% par an des moyens consacrés à l'environnement opérationnel « risque d'induire des tensions très problématiques, notamment en matière d'entretien programmé des matériels, pourtant indispensables à la cohérence de nos force⁵³⁵s », tandis que la diminution des dépenses d'études, de 4,337 milliards de francs à 2,325 entre 1994 et 2000, est « inquiétante au regard de l'avenir de l'Armée de terre⁵³⁶ », alors que la LPM « avalise les réductions de cible et les décalages de livraison des principaux programmes⁵³⁷ ». Dans un contexte économique et financier restrictif, le budget pour 1995 entérine la « contribution des forces terrestres à l'effort de rigueur imposé par une conjoncture économique difficile⁵³⁸ » : alors que la situation de l'armée de Terre est, nous l'avons dit, déjà fragile, il n'est pas question d'une remontée en puissance de ses moyens. Concernant les dépenses d'équipement, la LPM doit s'ouvrir avec un nouvel accroissement de l'écart entre les dépenses du Titre III et celles du Titre V, qui s'en trouvent fortement pénalisées. Celles-ci doivent passer de respectivement 52,5% et 47,5% en 1994 à 59 et 41% en 1995⁵³⁹.

On constate également la poursuite de l'érosion des crédits liés à la préparation de l'avenir. Ainsi, le devenir de l'entraînement des forces terrestres « paraît compromis par le seuil critique qu'ont atteint les crédits en carburants et en munitions⁵⁴⁰ ». Les dotations en munitions d'exercice baissent de 28,07%, obligeant une nouvelle fois à puiser dans les stocks de guerre⁵⁴¹. Fait semble-t-il nouveau, en tout cas s'agissant des rapports sur le financement de l'armée de Terre, le rapport dénonce aussi ouvertement ce qui s'apparente à de l'artifice budgétaire, en soulignant que « la présentation du budget de la Défense affecte de recourir aux crédits aléatoires que constituent les fonds de concours et les reports consommables, afin d'occulter des évolutions relativement défavorables des crédits⁵⁴² ». Autre élément intéressant : le budget de l'armée de Terre pour l'année 1995 commence à subir les conséquences financières des reports, décalages, annulations ou sous-

534Ibid., p. 16.

535Ibid., p. 16.

536Ibid., p. 16.

537Ibid., p. 16.

538Ibid., p. 17.

539Ibid., p. 18.

540Ibid., p. 23.

541Ibid., p. 23.

542Ibid., p. 36.

financements de programmes. Le rapport souligne ainsi

« l'importance des intérêts moratoires dus par le ministère de la défense en raison des retards de paiement opposés à ses fournisseurs (1 millions en 1990, 201 en 1992 et 410 en 1993). L'armée de terre n'échappe pas à cette tendance , signe qui doit constituer un signal d'alarme en matière de gestion des crédits militaires⁵⁴³ ».

Il s'agit là d'une des premières manifestations de surcoûts liés à des décisions initialement guidées par la quête d'économies à court terme, et qui s'avèrent contre-productives y compris au plan budgétaire, témoignant d'un manque d'anticipation. Dans le même esprit, s'agissant des dépenses d'entretien programmé des matériels (EPM), le rapport invite à « s'interroger sur l'incidence à venir des économies drastiques actuellement mises en œuvre ». Alors que le futur EPM des nouveaux programmes va s'ajouter à des frais d'entretien croissants du fait du vieillissement des autres matériels, le rapport de Serge Vinçon fait part d'une autre observation intéressante pour notre sujet : « *la suppression de la pratique des révisions systématiques pourrait, à terme , accélérer l'usure des matériels, pour un coût probablement non négligeable à terme⁵⁴⁴* ». Là encore, une mesure destinée à réaliser des économies risque de générer à terme des surcoûts tout en étant nuisible sur le plan opérationnel. Enfin, revenant sur l'insuffisance des crédits en munitions et carburants, le rapporteur estime que celle-ci « *semble incohérente, eu égard aux besoins liés aux nouveaux matériels⁵⁴⁵* ». Bien qu'il émette un avis favorable au budget 1995 du fait de la difficulté de faire mieux dans un contexte restreint, le sénateur met en exergue son scepticisme et ses inquiétudes, notamment sur la préparation de l'avenir de l'armée de Terre⁵⁴⁶.

Nous avons vu durant l'analyse des dispositions de la LPM 1995-2000 pour l'armée de Terre que celle-ci prévoyait une timide progression des crédits d'équipement. Or, le budget pour l'année 1996, dont la préparation est marquée entre autres par de nouvelles annonces de restriction des grands programmes⁵⁴⁷, engage une baisse des crédits (notamment du Titre V) par rapport à l'an précédent⁵⁴⁸. L'exercice 1996 correspondant à la

543Ibid., p. 38.

544Ibid., p. 38-39.

545Ibid., p. 39.

546Ibid., p. 59.

547NEU, Jean-Pierre. « Les grands programmes de défense touchés par la baisse des crédits budgétaires », *Les Echos*, 28 septembre 1995 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/1995/09/les-grands-programmes-de-defense-touche-par-la-baisse-des-credits-budgetaires-867683> [consulté le 15 juillet 2021].

548Sur le projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°80, Tome VI –

deuxième annuité de la LPM, celle-ci est donc sous-exécutée et non-respectée, au détriment des capacités de l'armée de Terre. L'écart ne se constate pas uniquement par rapport à la LPM, puisque le rapporteur constate que de la loi de Finances initiale (LFI) au projet de loi de Finances à propos duquel il remet son rapport, « *l'ensemble du titre V baisse [...] de - 2,57 % en autorisations de programme, et de - 3,24 % en crédits de paiement*⁵⁴⁹ ». M. Vinçon relève également une forte baisse des crédits d'EPM⁵⁵⁰ tandis que le format de l'armée de Terre continue d'être réduit⁵⁵¹. Une fois encore, le rapporteur pour avis ne peut que constater que l'armée de Terre remplit des missions de plus en plus diverses, avec « *des effectifs nettement décroissants, et [...] des crédits calculés au plus juste*⁵⁵² » qui ne sont donc pas à la hauteur des besoins.

3) Entre professionnalisation réussie mais sous-financée des forces terrestres et LPM 1997-2002 sous-exécutée : de mauvaises anticipations dans le financement qui conduisent l'armée de Terre au bord de la crise capacitaire (1996-2001)

Le budget 1997 pour l'armée de Terre est évidemment marqué par l'une des plus grandes réformes de l'histoire militaire française : la professionnalisation complète des différentes armées. Avant de nous attarder sur les points témoignant d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation, il convient de rappeler un autre élément de contexte. Alors que les budgets de l'ensemble de la fin des années 1990 devaient être couverts par la LPM 1995-2000, celle-ci est frappée de caducité un an seulement après avoir été votée. En effet, son application est « *suspendue en 1995 par le Premier ministre Alain Juppé, qui annonce la préparation d'un nouveau projet de programmation militaire*⁵⁵³ ». Cette LPM obsolète est poursuivie dans les faits (mais sous-exécutée, comme nous l'avons vu plus haut) en

Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 28/11/1995, p. 10-11.

549 *Ibid.*, p. 20.

550 *Ibid.*, p. 21.

551 *Ibid.*, p. 30.

552 *Ibid.*, p. 37.

553 RÉDACTION VIE PUBLIQUE. *La politique de défense au travers des lois de programmation militaire*. 2019. En ligne : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/269187-la-politique-de-defense-au-travers-des-lois-de-programmation-militaire> [consulté le 15 juillet 2021].

attendant l'entrée en vigueur de la LPM 1997-2002. Celle-ci est votée en juillet 1996⁵⁵⁴, mais dans une certaine incertitude liée aux débats entourant la professionnalisation des forces – un débat qui concerne en tout premier lieu l'armée de Terre, de loin la plus concernée par la conscription. Quid à présent du budget 1997 pour l'armée de Terre ?

Le rapport pour avis, rédigé une nouvelle fois par Serge Vinçon, ne se cantonne pas au seul budget de cette année et évoque certains aspects de la LPM 1997-2002 intéressants pour notre sujet. Alors que l'année 1997 est la première du processus de professionnalisation décidé l'an précédent, l'armée de Terre supporte 66,5% de la baisse des effectifs d'appelés⁵⁵⁵, mais bénéficie aussi de la majorité (5 875 sur 7 664⁵⁵⁶) des créations de postes d'engagés – les EVAT, engagés volontaires de l'armée de Terre. D'emblée, le rapporteur remarque que la dotation prévue pour 1997 respecte la première annuité de la LPM qu'elle initie, et se félicite de la « priorité qui caractérise les crédits militaires, "dispensés" d'érosion monétaire par dérogation à la règle s'appliquant aux ministères civils⁵⁵⁷ ». Ce point est intéressant pour notre sujet pour deux raisons : il montre une volonté politique de préserver les armées après plusieurs années de rigueur qui les a frappées au premier chef ; il montre aussi une inversion du « *welfare vs warfare* », les dépenses de défense devenant visiblement prioritaires sur les dépenses civiles. On constate aussi une remontée de la part de l'armée de Terre dans le budget de la défense, celle-ci représentant 28,4%⁵⁵⁸ des crédits prévus par le projet de loi de LPM pour 1997-2002, alors que, nous l'avons vu, cette part avait tendance à décliner. Première ombre au tableau, le rapporteur rappelle que la Cour des Comptes a relevé des dérives particulièrement graves des reports de charges financières dans le budget de la Défense pour les années précédentes⁵⁵⁹, notamment pour l'année 1995, dérives qui s'apparentent à des manipulations budgétaires. Si ces manipulations budgétaires ne concernent pas – ou du moins pas encore au moment de la publication du rapport pour avis – le budget 1997 et la LPM 1997-2002, il s'agit d'un nouvel élément témoignant d'une mauvaise anticipation dans le financement de la défense nationale, et donc de l'armée de Terre.

554Loi n° 96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002. 1996.

En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000560200/> [consulté le 15 juillet 2021].

555Sur le projet de loi de finances pour 1997, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°89, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 30/11/1996, p. 10-17.

556Ibid., p. 18.

557Ibid., p. 22.

558Ibid., p. 22.

559Ibid., p. 23.

Autre point négatif, l'enveloppe du Titre V sur l'ensemble de la LPM est en recul de 18% par rapport à ce que prévoyait la LPM précédente⁵⁶⁰, continuant donc le mouvement de recul des dépenses d'équipement et d'investissement dont nous avons déjà fait état. Ceci malgré une « action volontariste⁵⁶¹ » visant à diminuer le coût des programmes de 30% sur la période concernée, une action témoignant du moins sur le papier d'une bonne anticipation puisque le but est d'alléger un fardeau devenu difficilement soutenable. S'agissant des dépenses de fonctionnement, le budget 1997, et la LPM de manière plus large, entendent financer la professionnalisation « sans faire dériver le titre III⁵⁶² », c'est-à-dire à dépenses de fonctionnement constantes. Nous pouvons y voir là un pari risqué, qui témoigne d'un manque d'anticipation dans le sens où il s'agit de gager le financement d'une réforme aussi exigeante que la professionnalisation de l'armée de Terre sur la base très optimiste d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement. Or, celles-ci doivent assumer un certain nombre de missions supplémentaires, parmi lesquelles les dépenses liées au fonds d'accompagnement de la professionnalisation. Dixit le rapporteur pour avis, l'armée de Terre « occupe dans la programmation 1997-2002 une situation spécifique, du fait que c'est sur son titre III que reposent les plus fortes contraintes par rapport aux crédits de fonctionnement des autres armées⁵⁶³ ». Nous l'avons dit plus haut, la défense est – du moins dans les intentions – érigée en priorité budgétaire dans un contexte de rigueur, à l'inverse donc des politiques suivies depuis le début de la décennie, et l'armée de Terre voit sa part dans le budget de la défense être rehaussée. Mais en dépit de ces signaux positifs, les forces terrestres sont confrontées à une nouvelle réduction de leur équipement. Tout d'abord, s'agissant des crédits d'équipement dont nous avons vu auparavant qu'ils étaient en forte diminution, la LPM prévoit que « la dotation d'équipement des forces terrestres représentera 21,9 % du total des crédits d'équipement programmés⁵⁶⁴ » pour la période 1997-2002, contre 27,13% pour les services communs, 24,98% pour la Marine nationale, 23,39% pour l'armée de l'Air⁵⁶⁵. Ensuite, les principaux programmes pour l'équipement de l'armée de Terre sont l'objet de nouvelles réductions de cibles et de commandes particulièrement sévères : le nombre de chars lourds prévus pour 2002 passe à 420 (il était encore question en 1996 de doter l'armée de Terre de 927 chars), celui des véhicules de

560Ibid., p. 23.

561Ibid., p. 23.

562Ibid., p. 24.

563Ibid., p. 25.

564Ibid., p. 26.

565Ibid., p. 26.

transport de troupes passe à 1 235 contre 2 000 prévus précédemment, le nombre d'hélicoptères passe de 340 à 168, celui des missiles sol-air passe de 480 à 100 de moins⁵⁶⁶... La cadence de production annuelle du char Leclerc, qui rappelons-le était encore prévue à 100 unités en 1990, est encore réduite, passant de 44 à 33, tandis que les cibles pour 2002 et 2015 passent respectivement à 307 et 406 chars contre 650 prévus initialement pour le début du siècle⁵⁶⁷. Sont également concernés une multitude d'autres programmes, comme les Eryx. La livraison de la version antichar des hélicoptères Tigre est repoussée à 2011, pendant que la version appui-protection et le NH 90 voient leurs capacités réduites pour réaliser des économies⁵⁶⁸.

Pour en revenir aux dépenses de fonctionnement, nous avons dit que l'objectif était de financer la professionnalisation tout en maîtrisant les dépenses du Titre III. Or, ce dernier est « particulièrement contraint⁵⁶⁹ » pendant la période de transition vers l'armée de métier. Nous voyons ici les limites du pari évoqué précédemment. Le rapporteur alerte sur le fait que faire peser de nouveaux surcoûts à l'armée de Terre sans recourir à des lois de Finances rectificatives, donc à des rallonges budgétaires en cours d'année, « *reviendrait à compromettre gravement le financement de la professionnalisation*⁵⁷⁰ ». Il note également que la stabilisation des dépenses de fonctionnement signifie dans les faits « un très puissant effort de rigueur⁵⁷¹ », si l'on tient compte des coûts que devra supporter l'armée de Terre durant la montée en puissance progressive de sa professionnalisation. Nous sommes donc loin d'une remontée en puissance des moyens : au contraire, l'armée de Terre doit financer une réforme des plus compliquées avec des moyens constants. Alors que la professionnalisation complète des armées exige de générer suffisamment d'attractivité salariale pour attirer les candidats aux postes à pourvoir, le rapporteur concède qu'il n'est guère possible de financer une hausse sensible des rémunérations⁵⁷². Sur ce point, les politiques de défense sont parvenues à budgétiser des rémunérations suffisamment attractives sans faire dérapier les dépenses, ce qui témoigne d'une correcte anticipation.

En revanche, le budget de l'armée de Terre pour 1997 et la LPM dans son ensemble renouvellent une erreur dénoncée à plusieurs reprises au cours des précédents rapports, et

566Ibid., p. 26

567Ibid., p. 26.

568Ibid., p. 28.

569Ibid., p. 29.

570Ibid., p. 33.

571Ibid., p. 35.

572Ibid., p. 37.

qui témoigne en l'occurrence d'un manque d'anticipation : le sous-financement de l'entraînement des forces. Celui-ci est même décrit comme la « variable d'ajustement⁵⁷³ » du Titre III, Titre III qui est nous l'avons dit sous forte contrainte. On constate ainsi une forte baisse des dotations en carburant, mais aussi des crédits de munitions (baisse de 24,75% entre 1996 et 1997 pour les autorisations de programme, et baisse de plus de 53,4% pour les crédits de paiement) ; alors que ces restrictions risquent d'aboutir à la suppression d'environ 10 jours d'activité pour des soldats déjà en-dessous des normes d'entraînement, Serge Vinçon rappelle que « *ce n'est pas en limitant les activités d'entraînement que l'on pourra attirer des personnels motivés*⁵⁷⁴ » : le manque d'anticipation se fait ici à la fois au niveau de la préparation des forces à leurs missions, dont les missions de combat, et au niveau de la réussite de la professionnalisation. Rappelant que les dépenses d'entraînement sont, en plus de leur évidente nécessité, plutôt rigides, le rapporteur estime que les variables d'ajustement budgétaire possibles sont plutôt à rechercher du côté des activités opérationnelles⁵⁷⁵. Or, ceci s'avère d'autant plus compliqué que l'un des buts de la professionnalisation est justement d'atteindre un niveau supérieur de capacité opérationnelle. Si l'auteur concède que les crédits d'équipement prévus pour l'armée de Terre dans le budget 1997 « respectent les grands équilibres⁵⁷⁶ » de la LPM, ceux-ci sont on l'a vu insuffisants au regard des besoins après des années de sous-financement chronique. Ces dépenses d'équipement sont, pour l'année concernée, en faible diminution s'agissant des CP et en diminution plus prononcée (plus de 4%) s'agissant des AP – on note cependant une progression des dépenses d'études-développement qui ont été, on l'a vu, régulièrement réduites dans les budgets précédents⁵⁷⁷.

Mais si les dépenses d'équipement diminuent moins vite qu'auparavant et servent à financer un format massivement réduit – ce qui est un progrès du point de vue de la cohérence, et donc de l'anticipation, le rapporteur rappelle que la LPM 1997-2002 « *a été construite autour de l'objectif prioritaire de la professionnalisation, le renouvellement des équipements de l'Armée de terre du futur" ayant été reporté à la loi de programmation suivante*⁵⁷⁸ ». Bien qu'un tel choix soit dicté par la contrainte budgétaire et la volonté, louable du point de vue de l'anticipation, de se concentrer sur la réussite d'une

573Ibid., p. 39.

574Ibid., p. 40.

575Ibid., p. 41.

576Ibid., p. 42.

577Ibid., p. 42.

578Ibid., p. 45.

transformation aussi complexe que la professionnalisation, il s'agit ici clairement d'un manque d'anticipation. En effet, l'armée de Terre qui a vu ses futures capacités – notamment dans le combat à la haute intensité, mais pas seulement – être affaiblies par la réduction constante et massive des cibles des programmes d'équipement, voit sa modernisation être retardée alors que l'enjeu de la haute technologie et de la supériorité opérationnelle est d'autant plus vital pour une armée qui réduit son format et tourne définitivement le dos aux « gros bataillons ». Autre point intéressant : alors que nous avons plus haut, dans l'examen des « constantes » témoignant d'un manque d'anticipation des politiques de défense, que la révision à la baisse des programmes d'armement pour des raisons budgétaires finit par renchérir leur coût, on constate une première occurrence de ce phénomène lorsque Serge Vinçon estime que « *les réductions de cible dont le Leclerc a régulièrement fait l'objet depuis l'origine ont probablement contribué à augmenter son coût unitaire*⁵⁷⁹ ».

S'agissant des dépenses relatives à l'EPM, on constate que celles inscrites au Titre III restent constantes⁵⁸⁰, ce qui est une amélioration après plusieurs années de raboutage, mais pas si l'on prend en compte le fait que les dépenses soient amenées à augmenter. La conclusion du rapport de Serge Vinçon sur le budget 1997 des forces terrestres qui ouvre pour elles l'entrée en vigueur de la nouvelle LPM comporte enfin deux points intéressants pour notre sujet. Tout d'abord, le fait qu'aucune « *variable d'ajustement ne saurait être trouvée sans compromettre, soit les capacités opérationnelles de l'Armée de terre, soit les objectifs de la professionnalisation*⁵⁸¹ », ce qui montre que le budget 1997 et la LPM sont respectivement exécuté et prévu au plus juste là où le principe même d'anticipation réclame des marges de manœuvre ici inexistantes. Que l'armée de Terre doive assumer des surcoûts – ce qui paraît évident du fait à la fois de l'expérience des années précédentes, et de la nouveauté (donc des inconnues) du passage à l'armée de métier, surcoûts qui se répercuteront sur le financement de la professionnalisation, de la vie courante et des missions de l'armée de Terre, et les conséquences pourraient être dommageables. Ensuite, si le budget de l'armée de Terre pour 1997 est jugé à la hauteur du défi de la mise en œuvre de la professionnalisation, le rapporteur précise que ce constat a priori satisfaisant ne vaut qu'à condition que l'exercice de cette année charnière « *ne soit pas abordé avec un report*

579Ibid., p. 46.

580Ibid., p. 51.

581Ibid., p. 55.

*de charges qui en compromettrait l'exécution*⁵⁸² ». Ce qui transparait une nouvelle fois, c'est donc une certaine fragilité du financement de l'armée de Terre au moment où celle-ci doit aborder une transition historique dans des conditions encore incertaines. Une fragilité qui témoigne d'une mauvaise anticipation, la préparation de l'avenir ne pouvant se satisfaire d'un budget calculé au plus juste et qui n'est donc par nature pas conçu pour faire face à d'éventuels imprévus.

Or, les imprévus se manifestent dès l'année suivante⁵⁸³. La LPM 1997-2002 calculée au plus juste au point, on l'a dit, que des économies supplémentaires pourraient compromettre la réussite de la professionnalisation ou les capacités de l'armée de Terre, n'est pas respectée dans le budget prévu pour 1998. Celui-ci constitue pour l'armée de Terre une véritable douche froide. S'il salue d'emblée le maintien des dépenses du Titre III – en cohérence à la fois avec la priorité à la professionnalisation et avec l'ambition, évoquée plus haut, de réussir celle-ci à dépenses de fonctionnement constantes, le rapport pour le budget 1998 pointe a contrario la compression « préoccupante » des dépenses de fonctionnement, qui « *menace, avec l'insuffisance des crédits d'entretien programmé des matériels, l'entraînement et l'activité des forces*⁵⁸⁴ ». Dès 1998, le pari de réaliser la professionnalisation sans effort supplémentaire pour les dépenses de fonctionnement s'avère donc dangereux. Alors que la LPM devait, nous l'avons dit, adoucir la réduction des dépenses d'équipement, le rapport pointe une « *brutale diminution des crédits du titre V (-8,7% en francs courants, -9,9% en francs constants)*⁵⁸⁵ ». Sur ce point, la LPM n'est donc pas respectée pour l'armée de Terre – comme pour les autres armées d'ailleurs. Alors que le budget de la défense devait, comme expliqué *supra*, redevenir une priorité budgétaire au point que nous avons parlé d'une possible inversion de la logique « *welfare vs warfare* » au profit des dépenses militaires, le rapporteur pour avis estime que ce rabotage des crédits d'équipement de l'armée de Terre laisse penser « *que les crédits d'équipement militaire ont joué le rôle de "variable d'ajustement" du budget de l'État*⁵⁸⁶ ». Cette réduction à la fois forte et imprévue des dépenses d'équipement nuit aux activités et à la visibilité de

582 *Ibid.* p. 56.

583 Rappelons au passage que les budgets pour l'année 1998 sont désormais votés par une majorité de gauche, laquelle a remporté les élections législatives de 1997.

584 *Sur le projet de loi de finances pour 1998, adopté par l'Assemblée nationale*. Avis n°88, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 20/11/1997. NB : le format PDF n'étant pas disponible pour ce document, publié uniquement au format HTML, nous n'avons pas pu utiliser la pagination pour les notes de bas de page.

585 *Ibid.*

586 *Ibid.*

l'industrie de défense, donc pour l'équipement de l'armée de Terre. Elle est surtout, évidemment, d'autant plus nocive pour l'armée de Terre que celle-ci doit déjà s'adapter à la réduction de son format à la professionnalisation à marche forcée de ses effectifs. Jugeant au préalable que le budget 1998 pourrait remettre en cause à la fois la réforme en cours et le futur modèle d'armée professionnelle en lui-même, le sénateur Serge Vinçon en vient à tirer la sonnette d'alarme sur la viabilité de l'effort de défense :

« Si les économies imposées à la Défense pour 1998 avaient - comme il est annoncé - un caractère exceptionnel, leurs conséquences, pour regrettables et dommageables qu'elles soient, seraient peut-être surmontables. Si, en revanche, la Défense ne retrouvait pas à partir de 1999 le niveau de ressources prévu par la loi de programmation militaire 1997-2002, l'ensemble de l'édifice et la loi de programmation elle-même se trouveraient remis en cause⁵⁸⁷ ».

Après des années de sous-investissement et de suremploi par rapport à ses moyens, l'armée de Terre se situe donc dès le budget pour 1998 proche d'un premier point de rupture. Ce point de rupture tient au non-respect d'une LPM déjà contraignante et sans marges de manœuvre : si les restrictions que prévoit le budget pour 1998 en contradiction avec les orientations de la LPM devaient se répéter, la viabilité du modèle d'armée serait menacée.

Au global, les crédits de l'armée de Terre pour l'année 1998 baissent de 2,3% en francs courants, et de 3,7% en francs constants⁵⁸⁸ ; ces crédits représentent 25,96%⁵⁸⁹ de l'ensemble du budget de la défense, témoignant sur ce point d'une certaine stabilité... due au fait que l'ensemble des armées soient concernées par les mesures de rigueur. Les dépenses de fonctionnement sont stables⁵⁹⁰, mais sont aussi, on l'a dit, extrêmement compressées. En revanche, les crédits d'équipement diminuent à la fois de 10,8% par rapport à l'an précédent, et de 11% par rapport à ce que prévoyait la LPM : cette forte réduction que nous avons commentée plus haut conduit le rapporteur à parler d'un *« décalage inadmissible entre les crédits d'équipement prévus par la loi de programmation et les crédits inscrits au projet de budget pour 1998⁵⁹¹ »*. Du fait de tous ces points de vigilance, le rapporteur en vient à émettre un avis défavorable au projet de budget 1998 de

587Ibid.

588Ibid.

589Ibid.

590Ibid.

591Ibid.

l'armée de Terre⁵⁹², après avoir émis dans les années précédentes des avis favorables aux différents projets de budget. Un budget qui est malgré tout voté pratiquement en l'état.

Le budget des forces terrestres pour 1999 voit une remontée non-négligeable des dépenses (+2,59% en francs courants, +1,48% en francs constants⁵⁹³). Mais ainsi que le souligne d'emblée M. Vinçon, ce rattrapage partiel par rapport au budget 1998 dont nous avons détaillé la sévérité ne constitue pas un réel effort⁵⁹⁴. Plus inquiétant, ce budget « illustre très clairement le bien-fondé des craintes suscitées par la volonté de compenser les charges liées à la mise en œuvre de la professionnalisation par de substantiels gains de productivité, sans revalorisation des moyens de fonctionnement⁵⁹⁵ », ce qui montre pour la deuxième année consécutive que le « pari » de financer une armée de Terre en voie de professionnalisation sans effort supplémentaire sur les dépenses du Titre III s'avère à la fois perdant et dangereux pour la préparation de l'avenir. Cette remarque montre, aussi, que le problème de l'extrême compression des dépenses de fonctionnement évoqué dans le rapport précédent n'a pas été résolu.

Bien que cela ait peu d'importance pour la résolution de notre problématique, notons au passage que le budget de l'armée de Terre – et de la Défense en général – obéit à une nouvelle nomenclature censée permettre une meilleure lisibilité liée au fait de « présenter dans le même chapitre l'ensemble des ressources consacrées à un même programme⁵⁹⁶ », ainsi qu'une « répartition plus homogène des crédits entre les chapitres⁵⁹⁷ » ; nous tenons compte de cette nouvelle nomenclature dans l'examen des budgets pour 1999 et les années suivantes. Pour en revenir au fond du budget 1999 de l'armée de Terre, la « revue des programmes » mise en place au début de la LPM 1997-2002 se traduit par une nouvelle réduction des ambitions en matière d'équipement⁵⁹⁸, avec l'abandon de programmes supplémentaires parmi lesquels le missile antichar AC3GLP⁵⁹⁹. Cette « revue des programmes » éveille des inquiétudes chez le rapporteur, qui craint que

592Ibid.

593Sur le projet de loi de finances pour 1999, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°69, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 19/11/1998. NB : le format PDF n'étant pas disponible pour ce document, publié uniquement au format HTML, nous n'avons pas pu utiliser la pagination pour les notes de bas de page, au même titre que pour le rapport précédent.

594Ibid.

595Ibid.

596Ibid.

597Ibid.

598Ibid.

599Ibid.

celle-ci permette de remettre en cause les engagements de la LPM et débouche sur « *une nouvelle réduction des objectifs fixés aux armées en matière d'équipement*⁶⁰⁰ ». S'agissant des crédits d'équipement justement, ceux-ci bénéficient d'une hausse de 8,7%⁶⁰¹, avec une augmentation de 6,7%⁶⁰² des crédits de paiement du Titre V. Mais cette remontée ne suffit pas à rattraper la très forte baisse de 10,8% des CP engagée l'an précédent. Pis, cette augmentation insuffisante « contraste avec la baisse très sensible des autorisations de programme (- 9,7 % en francs constants par rapport à 1998)⁶⁰³ », ce qui « *justifie quelques craintes sur l'évolution à venir des crédits d'équipement de l'Armée de terre*⁶⁰⁴ ».

De même, les dépenses d'EPM baissent une nouvelle fois, en dépit des besoins liés à l'entretien des matériels. Le rapport met également en avant le fait que « *la contrainte budgétaire s'est traduite par une diminution des stocks de rechange et par une gestion en flux tendus*⁶⁰⁵ », ce qui est bien sûr contraire à une logique de préparation de l'avenir et donc d'anticipation. Comme pour les années précédentes, l'entraînement des forces ne bénéficie pas de l'effort adéquat, au point que l'objectif d'activité des forces terrestres est à nouveau réduit, passant à 70 jours de sortie sur l'année dont la moitié avec des matériels organiques⁶⁰⁶, alors que, nous l'avons vu, l'objectif du début des années 1990 visait encore 100 jours de sortie dont 50 avec matériels organiques pour se rapprocher des normes OTAN. Serge Vinçon estime que les nouvelles cibles d'activité pour l'armée de Terre « *pourraient constituer une inquiétante rupture, susceptible d'altérer la préparation opérationnelle de nos forces si aucune reprise ne devait être constatée par la suite* ». Il s'agit là d'un nouveau manque d'anticipation, après plusieurs années de déclin de l'entraînement des forces. La conclusion du rapport comporte deux points intéressants pour notre problématique : le fait que la réduction des dépenses d'équipement⁶⁰⁷, confortée par la « revue des programmes », conduise une nouvelle fois à ne pas respecter la LPM⁶⁰⁸ – une LPM dont nous avons vu plus haut qu'elle était déjà « calculée au plus juste » ; le fait que la baisse supplémentaire de l'activité des forces terrestres « *invite à douter de la possibilité*

600Ibid.

601Ibid.

602Ibid.

603Ibid.

604Ibid.

605Ibid.

606Ibid.

607Comme vu plus haut, le budget 1999 prévoit une remontée des dépenses d'équipement, mais celle-ci ne suffit pas à compenser les coupes opérées l'an précédent.

608Sur le projet de loi de finances pour 1999, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°69, Tome VI..., op. cit.

*de financer la professionnalisation sans actualiser, au moins de manière transitoire, les dépenses de fonctionnement*⁶⁰⁹ », ce qui fragilise la professionnalisation de l'armée de Terre (en sus de ses capacités opérationnelles) et montre que la LPM ne s'est pas montrée suffisamment prévoyante, témoignant dans les deux cas d'une mauvaise anticipation.

Nous avons vu à l'instant que le budget de 1999 n'avait suffi à rattraper ni les fortes coupes budgétaires opérées dans le cadre du budget 1998, ni le retard pris sur la loi de programmation militaire. Or, le budget des forces terrestres pour l'année 2000 est à nouveau en recul, de 0,9% – un repli dû entre autres à la contraction de 3,6% des crédits de paiement pour les dépenses d'équipement⁶¹⁰ (bien que les autorisations de programme progressent sur ce point de 13%, le rattrapage reste là encore insuffisant⁶¹¹). Alors que plusieurs rapports précédents ont fait état d'un surengagement des forces et d'une nécessité de revoir à la baisse les opérations extérieures du fait de la réduction des moyens et effectifs, l'avis sénatorial sur le budget pour l'an 2000 fait le constat d'une activité de plus en plus soutenue, et estime qu'avec le déploiement de forces dans le cadre de la mission KFOR au Kosovo, l'armée de Terre « *atteint pratiquement les limites de la capacité actuelle de projection, tout en étant également sollicitée sur le territoire national*⁶¹² ». S'agissant des dépenses de fonctionnement, le rapporteur estime que le budget prévu pour 2000 permettra de « stopper » la baisse des dépenses engagée depuis 1997, mais « *sans pour autant remédier aux plus graves insuffisances*⁶¹³ ». Citons entre autres le fait que la réduction globale des dépenses de fonctionnement ait été « beaucoup plus forte que prévue⁶¹⁴ », montrant à quel point le pari budgétaire dont nous avons parlé à plusieurs reprises s'est soldé par un échec ; pour l'an 2000, les dépenses de fonctionnement stricto sensu baissent encore de 1,5%⁶¹⁵.

S'agissant à présent des dépenses en capital et des dépenses d'équipement, le rapporteur constate comme l'an précédent que celles-ci évoluent vers une gestion « tendue⁶¹⁶ », avec entre autres des autorisations de programme qui « risquent d'être

609 *Ibid.*

610 *Sur le projet de loi de finances pour 1999, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°92, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 25/11/1999, p. 4.*

611 *Ibid.*, p. 5.

612 *Ibid.*, p. 21.

613 *Ibid.*, p. 36

614 *Ibid.*, p. 36.

615 *Ibid.*, p. 37.

616 *Ibid.*, p. 39.

insuffisantes⁶¹⁷ » pour les commandes pluriannuelles d'équipements. Quant aux dépenses d'EPM, celles-ci sont à nouveau en baisse⁶¹⁸. Certes, cette nouvelle réduction est en partie due à une « action volontariste de rationalisation et de maîtrise des coûts⁶¹⁹ ». Mais malgré cela, le rapporteur déplore que la baisse des autorisations de programme pour l'EPM illustre les « difficultés engendrées par le besoin généré par les commandes globales⁶²⁰ ». Au-delà, Serge Vinçon pronostique qu'il faut s'attendre « à un alourdissement sensible des coûts⁶²¹ », notamment du fait de l'augmentation des coûts unitaires (dont nous rappelons qu'elles sont en grande partie liées aux réductions de commandes et révisions de programmes), et du vieillissement des matériels (vieillesse accéléré par les opérations extérieures). Le rapport souligne également la diminution des stocks (notamment de rechange), en insistant sur la nécessité de « ne pas aller trop loin⁶²² » dans ces réductions au risque de compromettre la disponibilité des matériels nécessaire au déploiement « sans délai⁶²³ » des forces terrestres en opération extérieures. Bien que le constat soit moins sévère que pour le budget 1998, le rapporteur déplore que le budget des forces terrestres pour l'an 2000 soit « en rupture » avec l'engagement pris en 1998 de « maintenir à un niveau constant les crédits d'équipement des armées durant les quatre dernières années de la programmation⁶²⁴ ». Une nouvelle fois, cette dernière est donc sous-exécutée au détriment de la préparation de l'avenir et des capacités de l'armée de Terre. Répétant son avertissement sur le risque d'une gestion « tendue⁶²⁵ » des dépenses d'équipement, Serge Vinçon rappelle que les baisses de crédits d'équipement devront être compensées sur les années suivantes pour réaliser les objectifs de la LPM, mais constate à regrets « [qu']aucune assurance n'est [...] apportée sur ce point, l'expérience passée conduisant au contraire à craindre [...] de nouveaux décalages⁶²⁶ ». Il rappelle également qu'alors que les opérations au Kosovo entraînent des pertes de matériel et des exigences nouvelles, rien n'est fait pour y répondre au plan budgétaire⁶²⁷. Au global, le parlementaire en vient à émettre un avis défavorable au budget des forces terrestres pour l'an 2000⁶²⁸, comme il

617Ibid., p. 39.

618Ibid., p. 55.

619Ibid., p. 55.

620Ibid., p. 55.

621Ibid., p. 55.

622Ibid., p. 56.

623Ibid., p. 56.

624Ibid., p. 60.

625Ibid., p. 60.

626Ibid., p. 60.

627Ibid., p. 60-61.

628Ibid., p. 61.

l'avait fait pour l'exercice 1998.

Section III) La redéfinition du format de l'armée de Terre durant les années 1990 : derrière une professionnalisation des forces réussie et globalement bien anticipée, des réformes au bilan plus mitigé du point de vue de l'anticipation (plan « Armées 2000 » et « modèle d'armée 2015 »)

1) Entre réduction du format des forces terrestres s'inscrivant dans la continuité, rupture induite par le plan « Armées 2000 » et fin de la DOT : la gestion du format de l'armée de Terre entre réformes incrémentales et anticipation de l'avenir

Ainsi que nous l'avons vu durant l'examen des budgets de l'armée de Terre pour la période 1990-2001, le format des forces terrestres fait l'objet de profondes restructurations au début de notre période d'étude. Plus que la simple réduction des effectifs, c'est bien la restructuration du format des forces et de ce que l'on regroupe sous le terme générique de « soutiens » (logistique, infrastructures...) qui constitue un tournant, avant même la professionnalisation. Il convient d'abord de rappeler que contrairement à ce que laissent penser certaines analyses postérieures aux années 1990 la déflation des effectifs dans l'armée de Terre ne date pas de la fin de la Guerre froide. Celle-ci a débuté au cours des années 1960 en raison de la fin des guerres de décolonisation, et surtout de la création de la dissuasion nucléaire française. Au cours du septennat de Valéry Giscard d'Estaing, pourtant marqué par le souci de revaloriser les forces conventionnelles après la priorité absolue donnée à l'atome militaire par ses prédécesseurs Charles de Gaulle et Georges Pompidou, le professeur de sciences politiques Michel-Louis Martin parlait déjà du « déclin de l'armée de masse⁶²⁹ » en France, faisant remonter celui-ci au début de l'ère gaullienne et anticipant une évolution programmée vers un format plus réduit et mieux équipé. Dans une étude consacrée aux conséquences de l'armée nucléaire sur la

⁶²⁹MARTIN, Michel-Louis. « Conscriptio and the Decline of the Mass Army in France 1960-1975 », *Armed Forces and Society*. 1977, vol.5 n° 3. p. 355-406.

modernisation des armées françaises, Patrice Buffotot rappelait en 1986, à l'époque où les réflexions sur l'évolution du format des forces terrestres portaient sur des dispositifs telles que la force d'action rapide⁶³⁰, que dès son entrée dans les forces, « *l'atome met fin à l'ère des gros bataillons*⁶³¹ ». Les déflations d'effectifs sont massives dès la présidence de Charles de Gaulle, les effectifs des armées passant « *de 1,15 million d'hommes en 1957 à 657 000 hommes en 1964 et 575 000 hommes en 1968*⁶³² », alors que « dans le même temps l'armée de Terre voit ses effectifs chuter de 830 000 hommes à 330 000 hommes soit plus de 60 %⁶³³ ».

Les forces terrestres, dont est issu le fondateur de la V^e République, sont déjà les principales concernées ; si « *l'armée de l'Air et la Marine nationale souffrent moins de la baisse des effectifs*⁶³⁴ », c'est en grande partie du fait qu'elles intègrent dès le début les composantes aérienne et océanique de la force de frappe nucléaire, en sus du fait que le maintien d'effectifs terrestres dignes de la Grande Armée n'est plus d'une grande utilité lorsque la France est capable de brandir la menace atomique à partir d'un certain seuil de conflictualité qui aurait exigé autrefois le sacrifice de centaines de milliers d'hommes. Or, cette réduction massive du format de l'armée de Terre ne s'est pas faite sans réticences au sein de celle-ci. Dès 1961, trente ans avant le début de notre période d'étude, Jean Planchais parlait à ce sujet d'une véritable « *crise de modernisme*⁶³⁵ » auprès d'une partie des officiers de l'armée de Terre, qui s'opposaient à la suppression de centaines de milliers de postes d'appelés dans les forces, et regrettaient surtout le déclassement au sein des trois armées d'une armée de Terre qui avait jusqu'ici eu le primat de par son antériorité dans l'histoire de France, son poids supérieur, sa centralité dans la défense du territoire national qui s'était jouée depuis le début de l'époque contemporaine sur les champs de bataille de l'Est de la France.

La réduction supplémentaire du format de l'armée de Terre qui s'engage dans les années 1990, si elle est consécutive à la disparition de la menace soviétique, ne marque

630Créée en 1984, la FAR était un corps d'armée terrestre conçu pour être rapidement déployé dans la perspective d'un conflit sur le rideau de fer contre le Pacte de Varsovie.

631BUFFOTOT, Patrice. « L'arme nucléaire et la modernisation de l'armée française », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*. 1986 n° 38. p. 33-46.

632Ibid.

633Ibid.

634Ibid.

635PLANCHAIS, Jean. « Crise de modernisme dans l'armée », *Revue française de sociologie*. 1961, vol.2 n° 2. p. 118-123.

donc pas un tournant radical sur le plan de la gestion des effectifs : elle doit être considérée comme une étape de plus dans un processus déjà initié trente ans auparavant. Elle doit aussi être resituée dans le contexte d'un nouveau rapport à la culture du nombre et de la « masse » dans les armées que l'on observe chez toutes les grandes puissances occidentales au début des années 1990, que des auteurs comme James Burk⁶³⁶ ont mis en évidence : bien que l'effondrement du bloc communiste ait rendu définitivement caduc le maintien d'armées taillées pour un affrontement de masse dans la trouée de Fulda ou sur la rive droite du Rhin, une telle évolution était déjà en germe⁶³⁷ du fait de l'émergence d'un cycle du recentrage progressif sur des opérations de maintien de la paix ou de contre-insurrection, et en raison de la sophistication de plus en plus poussée des armements qui amenait déjà à favoriser la qualité à la quantité.

Avant la mise en œuvre de la professionnalisation intégrale des forces, la principale réforme affectant le format des forces terrestres au début de notre période d'étude est le plan « Armées 2000 », qui refond l'organisation territoriale des armées, redéfinit une partie de leurs structures de commandement, et réorganise la logistique et les soutiens. Notre sujet se concentrant sur le financement et le format de l'armée de Terre, l'organisation territoriale de cette dernière est un aspect secondaire. Cependant, le financement et le format de l'armée des forces terrestres subissent d'une manière ou d'une autre les conséquences des mesures territoriales. Le plan « Armées 2000 » est présenté par Jean-Pierre Chevènement au Conseil des ministres fin juillet 1989, soit avant l'effondrement du bloc soviétique qui est cependant déjà bien entamé. Il prévoit de revoir l'organisation territoriale des armées, et notamment de l'armée de Terre qui se caractérise par une présence plus importante au sol et joue alors un rôle particulièrement important dans l'aménagement des territoires. Visant à donner aux armées « une organisation plus simple, plus cohérente, plus efficace⁶³⁸ », le plan prévoit notamment de simplifier et resserrer leur organisation territoriale en remplaçant les six « régions militaires⁶³⁹ » et les 22 divisions en trois nouvelles régions militaires et dix circonscriptions de défense, de mieux coordonner les armées et développer la coopération inter-armées, particulièrement dans « la formation

636BURK, James. « The decline of mass armed forces and compulsory military service », *Defense Analysis*. 1992, vol.8 n° 1.

637Ibid.

638Conseil des ministres du 26 Juillet 1989 Le plan « Armées 2000 ». 1989. En ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/154657-conseil-des-ministres-du-26-juillet-1989-le-plan-armees-2000> [consulté le 26 juillet 2021].

639Ibid.

supérieure de défense et des services de soutien⁶⁴⁰ » et, moins intéressant pour notre sujet puisque cette démarche sera éphémère, de renforcer la Première armée.

En août 1990, des précisions sont apportées sur la concrétisation du plan « Armées 2000 », essentiellement dans le domaine de l'organisation territoriale et de la refonte des États-majors. L'élément le plus important du plan est que la nouvelle organisation qui en découle « *donne [la] priorité aux structures opérationnelles sur les structures territoriales*⁶⁴¹ ». Nous pouvons d'emblée affirmer que cette logique témoigne d'une bonne anticipation pour deux raisons. Tout d'abord, une telle organisation anticipe le passage d'une logique de défense du territoire, qui exigeait des commandements territorialisés pour faire face à une offensive majeure aux frontières de la France, à une nouvelle utilisation des forces, amenées d'abord à être projetées hors du territoire métropolitain. D'une certaine manière, nous pouvons avancer que le plan « Armées 2000 » contribue à faire passer l'armée de Terre du sanctuaire à la projection. Ensuite, même si ce n'est pas forcément la logique initiale du plan « Armées 2000 », ce changement de paradigme permet d'anticiper de futures réformes de l'outil de défense, en le rendant plus souple et adaptable à de nouvelles redéfinitions du modèle d'armée et du format des forces. L'aspect le plus important du plan est qu'il prévoit la « réduction de 35 000 hommes des effectifs en quatre ans⁶⁴² » et la « réduction de la durée du service militaire de 12 à 10 mois en 1992⁶⁴³ » ainsi que le retrait des forces françaises stationnées en Allemagne à compter de 1991. Nous constatons dans l'immédiat que la réduction des effectifs est encore relativement limitée en comparaison de celles qui vont suivre, ce qui est probablement lié à un manque de visibilité dans l'attente de décisions plus radicales, et qu'il n'est pas encore question de mettre fin à la conscription, preuve que la disparition de la menace soviétique et l'entrée dans un monde post-Guerre froide n'entraînent pas un changement radical et immédiat des fondamentaux de la politique de défense dont la conscription fait partie. Au vu de l'ampleur des changements prévus, il n'est guère pertinent de parler de bonne ou de mauvaise anticipation sur la seule base de la relative indécision sur le futur modèle d'armée qui règne encore au tout début de notre période d'étude.

640Ibid.

641Conseil des ministres du 22 Août 1990 Mise en place du plan « Armées 2000 » de réorganisation des armées. 1990. En ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/155078-conseil-des-ministres-du-22-aout-1990-mise-en-place-du-plan-armees-2000> [consulté le 26 juillet 2021].

642Ibid.

643Ibid.

Le plan « Armées 2000 » entraîne bien sûr des critiques au vu des changements qu'il induit, tout comme la réduction programmée du format de l'armée de Terre. Le rapport pour avis de Philippe de Gaulle donne un bon aperçu des inquiétudes qui se font jour alors que la « crise des fondements » oblige à engager des réformes aussi inédites qu'inévitables. Des inquiétudes qui témoignent parfois d'un certain conservatisme au sein d'une partie de la classe politique et des États-majors. Qualifiant le plan « Armées 2000 » de « particulièrement instable⁶⁴⁴ » (une critique liée au fait que le plan ait évolué depuis 1989 en intégrant notamment le retrait d'Allemagne des forces françaises), l'amiral déplore dans son rapport sur le budget 1991 la réduction du format de l'armée de Terre qu'il juge « des plus inquiétantes⁶⁴⁵ ». Ce conservatisme face à des réformes pourtant inévitables s'exprime aussi dans les inquiétudes du sénateur de Paris sur la fragilisation du lien armée-Nation⁶⁴⁶ (une inquiétude représentative de celles qui dominent alors la vie politique française). Se plaçant encore visiblement dans la perspective d'un affrontement sur le rideau de fer, l'auteur juge dangereux de descendre en-deçà de l'objectif « gravement insuffisant⁶⁴⁷ » de 1 200 chars, alors qu'il est évident que la menace soviétique appartient au passé. La déflation des effectifs – ceux-ci passant de 288 500 hommes en 1990 à 250 000 en 1994⁶⁴⁸ – est déjà jugée « extrêmement sévère⁶⁴⁹ », mais a ceci de positif qu'elle conduit à renforcer le taux d'encadrement dans l'armée de Terre sans la placer au niveau de ses équivalentes britannique ou américaine⁶⁵⁰.

Le fils de l'auteur de *Vers l'armée de métier* se montre davantage visionnaire lorsqu'il anticipe « la fin de la conscription⁶⁵¹ » (ce qui indique qu'une telle réforme n'est clairement plus taboue), mais pointe les « inconvénients⁶⁵² » susceptibles d'émerger de la professionnalisation et surtout les qu'engendrerait pour l'armée de Terre la professionnalisation⁶⁵³ – l'aspect financier étant avec la crainte d'un délitement du lien armée-Nation le principal argument contre la professionnalisation intégrale des armées. Alors que les effectifs des forces terrestres sont encore substantiels et leurs missions encore

644 *Sur le projet de loi de finances pour 1991, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Avis n° 88, Tome VI..., op. cit., p. 22.*

645 *Ibid.*, p. 22.

646 *Ibid.*, p. 31.

647 *Ibid.*, p. 32.

648 *Ibid.*, p. 22.

649 *Ibid.*, p. 33.

650 *Ibid.*, p. 34.

651 *Ibid.*, p. 39.

652 *Ibid.*, p. 43.

653 *Ibid.*, p. 44-45.

relativement peu nombreuses comparé au reste de notre période d'étude, on relève déjà la critique du « *caractère surdimensionné des missions imparties à l'armée de Terre par rapport aux effectifs disponibles*⁶⁵⁴ ».

Du côté des réformes structurelles qu'implique le plan « Armées 2000 » M. De Gaulle semble saluer la « *priorité à l'opérationnel*⁶⁵⁵ », la quête d'une plus grande cohérence territoriale qui guide la réorganisation autour de trois régions militaires de défense (RMD) que sont le Nord-Est, l'Atlantique et la Méditerranée, et de huit circonscriptions de défense (l'Île-de-France restant à part⁶⁵⁶), et l'accroissement de la coopération interarmées⁶⁵⁷, des réformes qui font visiblement plus consensus que la professionnalisation ou la réduction des effectifs. Pour le rapporteur, le principe d'une plus grande autonomie de gestion des services est « *le plus novateur mais aussi le plus délicat à mettre en œuvre*⁶⁵⁸ » puisqu'il modifie les relations entre le commandement et l'administration. Bien qu'il ne soit visiblement pas hostile à une refonte de l'organisation des forces, le sénateur déplore « *une mise en œuvre très critiquable* » de la réforme qui « *conduit à un bouleversement complet et sans grande cohérence de l'Armée de Terre, appelée à se "reformater" dans des délais particulièrement courts*⁶⁵⁹ ».

Enfin, Philippe de Gaulle fait part d'inquiétudes représentatives de celles qui gagnent en partie les États-majors lorsqu'il aborde le devenir de la défense opérationnelle du territoire (DOT)⁶⁶⁰. De prime abord, il serait tentant de voir dans ces observations une nouvelle illustration du conservatisme face aux indispensables transformations de la défense nationale post-Guerre froide. Pourtant, plus de trente ans plus tard, alors que la remontée des menaces extérieures s'ajoute à celles intérieures qui a conduit à mobiliser l'armée de Terre dans le cadre de l'opération Sentinelle, la question d'un retour à la DOT est à nouveau posée. Ainsi le général Vincent Desportes nous a-t-il confié que :

Le problème complémentaire de la France est celui de la défense du territoire, puisque depuis la chute du mur nous vivons sur l'idée évidemment fallacieuse que le territoire national n'est pas menacé. On sait que c'est de moins en moins vrai, mais dans la situation

654Ibid., p. 46.

655Ibid., p. 24.

656Ibid., p. 25-27.

657Ibid., p. 28.

658Ibid., p. 28.

659Ibid., p. 39.

660Ibid., p. 45-46.

d'un conflit de haute intensité, il est clair que le territoire national deviendrait un véritable théâtre d'opération sur lequel nous n'avons aucune ressource à engager, c'est-à-dire que tout ce que nous appelions auparavant la défense opérationnelle du territoire a disparu depuis vingt-cinq ans. Et comme le théâtre national deviendrait évidemment prioritaire, la nécessité de le protéger diminuerait nos capacités de projection dans un conflit de haute intensité à l'extérieur du territoire. Dans la perspective où nous aurions à nous engager dans un conflit de haute intensité en nous projetant tout en défendant le territoire national, nous ne serions pas capables de le faire – un peu comme un boxeur qui n'aurait pas de jambes⁶⁶¹.

En prenant en compte la défense du territoire ultramarin – c'est-à-dire la zone économique exclusive française, aujourd'hui pillée faute de moyens de surveillance suffisants, mais aussi certains territoires du Pacifique et de l'Océan indien dont la défense face à d'éventuelles contestations de la souveraineté française incombe en partie à l'armée de Terre, le général estime que « nous n'avons pas des moyens qui correspondent au besoin de défense de l'intégralité de notre territoire national, dans son acception large ». Certes, la protection des territoires français d'Outre-Mer implique s'éloigne de la défense opérationnelle du territoire métropolitain dont le devenir est source d'inquiétudes dans les années 1990. Cependant, Vincent Desportes estime que l'un des chantiers futurs pour la défense nationale est de « refaire de la défense du territoire⁶⁶² », ce qui n'est d'ailleurs selon lui « pas cher ». Déplorant la perte de la DOT, le général Jean-Pierre Bosser nous a également confié être favorable au retour d'une forme de défense opérationnelle du territoire. Citant « la vision du territoire national dans les années 1980 », l'ancien CEMAT rappelle qu'avec la défense opérationnelle du territoire, la France « avait une stratégie sur la défense des points sensibles, la répartition géographique des unités sur l'ensemble du territoire, une volonté d'être présents un peu partout⁶⁶³ ». Or, pour le général d'armée :

« Cela on l'a complètement perdu. Est-ce que la menace impose aujourd'hui de revenir à quelque chose d'aussi poussé, je ne le pense pas, je n'en suis pas certain. Est-ce que Sentinelle répond à quelque chose de la lutte, des capacités d'action sur le territoire national, à mon avis oui, mais de façon imparfaite. Donc il faudrait revoir, imaginer une

661Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

662Ibid.

663Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

défense opérationnelle du territoire du XXI^e siècle, ce qui n'a pas été fait⁶⁶⁴ ».

Si la disparition d'une menace majeure aux frontières orientales de la France justifie pleinement l'abandon de la défense opérationnelle du territoire telle qu'elle existait encore au temps de la Guerre froide, l'abandon pur et simple de toute DOT peut *a posteriori* être considéré comme une erreur. L'enjeu n'est certes plus de faire face à une éventuelle invasion soviétique depuis la trouée de Fulda, mais d'assurer à la fois la défense du territoire contre les menaces intérieures qui se sont déjà concrétisées, la défense du territoire métropolitain contre de nouvelles menaces extérieures (lesquelles relèvent probablement davantage de l'armée de l'Air et de l'Espace et de la Marine nationale que de l'armée de Terre), et la défense du territoire ultramarin contre des menaces qui paraissaient lointaines au cours de la Guerre froide et se précisent aujourd'hui, ainsi que nous le voyons plus loin.

Au vu de la remontée des menaces contre le territoire national, qui justifie selon les généraux Bosser et Desportes de recréer une forme de défense du territoire, nous pouvons avancer que la disparition de la DOT témoigne d'une mauvaise anticipation. Un tel jugement est cependant à nuancer, puisque la disparition de la DOT n'a pas entraîné pour l'armée de Terre une altération de ses capacités (contrairement à la réduction des effectifs et des budgets), tandis que la création de la « *défense opérationnelle du territoire du XXI^e siècle⁶⁶⁵ » dont parle Jean-Pierre Bosser ne présente pas un défi aussi coûteux et difficile que la remontée en puissance des forces terrestres ou la préparation à la haute intensité – comme le souligne Vincent Desportes, la défense du territoire ne coûte « pas cher⁶⁶⁶ ». En clair, la disparition de la DOT témoigne d'une mauvaise anticipation, mais d'une manière bénigne ; comparé à d'autres décisions ou non-décisions intervenues au cours de notre période d'étude, celle-ci peut être aisément « corrigée ».*

Quant au plan « Armées 2000 », qui est suivi de nouvelles réformes analogues parmi lesquelles la création des bases de défense et la mutualisation des parcs que nous évoquons toutes les deux ailleurs, celui-ci appelle un jugement nuancé. La réalisation de la réforme est perfectible (ainsi Philippe de Gaulle parle-t-il d'une « *mise en œuvre très*

⁶⁶⁴*Ibid.*

⁶⁶⁵*Ibid.*

⁶⁶⁶Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

*critiquable*⁶⁶⁷ »), sur fond de bouleversements que nous avons déjà mis en exergue, et la réforme elle-même se fait encore dans une logique d'hésitation sur le futur de la défense nationale et du format de l'armée de Terre. Le plan « Armées 2000 » semblant s'inscrire dans une révision par incréments du format et de l'organisation de l'outil de défense, nous pouvons d'une certaine manière l'associer à la « *logique de la non-décision*⁶⁶⁸ » dont parle Bastien Irondelle à propos de la professionnalisation par incréments des armées sous François Mitterrand, bien qu'à la différence des hésitations sur le passage à l'armée de métier, le plan « Armées 2000 » engage des réformes radicales. Au global, en cherchant à instaurer la « *priorité aux structures opérationnelles sur les structures territoriales*⁶⁶⁹ » dans les armées et à conférer à celles-ci « une organisation plus simple, plus cohérente, plus efficace⁶⁷⁰ », le plan « Armées 2000 » témoigne globalement d'une bonne anticipation dans ses buts généraux comme dans sa traduction concrète. Une bonne anticipation qui reste cependant à relativiser au vu des écueils dans la gestion du format et du financement de l'armée de Terre que nous observons au cours de la décennie 1990.

2) La genèse du « modèle d'armée 2015 » pour l'armée de Terre : une projection à long terme et un format témoignant d'une bonne anticipation du point de vue des effectifs et du matériel en dotation, mais un processus décisionnel et une vision incohérente induisant au contraire une mauvaise anticipation globale

Le « modèle d'armée 2015 », parfois appelé « modèle 2015 » ou encore « Armées 2015 », structure l'effort de défense, la gestion des effectifs et les commandes d'équipement sur vingt ans. Bien que ni la professionnalisation, ni la modernisation des équipements n'exigent ni ne peuvent attendre un tel délai, l'horizon 2015 est celui de l'aboutissement d'un nouveau modèle d'armée. Alors que l'on reproche souvent aux politiques de défense (ainsi qu'à la politique française *lato sensu*) de manquer de vision à long terme (ainsi les

667 Sur le projet de loi de finances pour 1991, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Avis n° 88, Tome VI..., *op. cit.*, p. 39.

668 IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, *op. cit.*, p.132.

669 Conseil des ministres du 22 Août 1990 Mise en place du plan « Armées 2000 » de réorganisation des armées, *op. cit.*

670 Conseil des ministres du 26 Juillet 1989 Le plan « Armées 2000 », *op. cit.*

généraux Pierre de Villiers et Jean-Pierre Bosser ont-ils respectivement insisté, au cours des entretiens qu'ils nous ont accordé, sur la nécessité de bâtir « *une stratégie de long terme, une vraie vision de la France en 2030*⁶⁷¹ » ou d'élaborer une « *vision stratégique de base, partagée par tous les partis politiques, sur laquelle chacun s'engage a priori*⁶⁷² », le fait de fixer un horizon à vingt ans témoigne à première vue d'une bonne anticipation, tout comme des démarches telles que la « Planification prospective à trente ans ». En revanche, le « modèle 2015 » va, ainsi que nous le verrons, être régulièrement l'objet de révisions à la baisse, et s'avérer surtout problématique pour le financement de la défense nationale au vu de ses ambitions. Le coût de sa réalisation suscitera des préoccupations tout au long des années 2000, jusqu'à ce que ce format conçu au début de la présidence de Jacques Chirac soit abandonné au début de celle de Nicolas Sarkozy. Il convient d'abord de se pencher sur la genèse du modèle, et sur le format qu'il prévoyait initialement pour l'armée de Terre.

Comme le rapporte Bastien Irondelle, la décision de réaliser le modèle « Armées 2015 » sur la base d'une professionnalisation complète des forces est actée durant le Conseil de défense du 30 janvier 1996⁶⁷³ (trois semaines avant l'annonce de la professionnalisation), avec une « *enveloppe globale [...] fixée à 185 milliards avec un Titre V de 86 milliards*⁶⁷⁴ ». Les principales orientations du « modèle d'armée 2015 » sont connues dès le début de l'année 1996, mais leur traduction en termes d'effectifs et d'équipements n'est précisée que dans le cadre du projet de loi de programmation militaire 1997-2002. Le rapport rédigé par le sénateur Xavier de Villepin sur ce projet de loi relève ainsi que les effectifs de l'armée de Terre seront réduits de plus de 30% en six ans et ramenés sur la même période « de 271 500 à 170 000 hommes⁶⁷⁵ », dont 136 000 militaires et 34 000 civils⁶⁷⁶, là où elle comptait en 1995 239 000 militaires et 32 400 civils⁶⁷⁷. Dans le but de la rendre davantage projetable – comme exposé par le Livre blanc de 1994, il est prévu les forces terrestres, jusqu'ici organisées en 129 régiments répartis en neuf divisions,

671Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

672Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

673IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision, op. cit.*, p. 297.

674Ibid., p. 297.

675Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002. Rapport d'information n°427, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 12/06/1996, p. 20.

676Ibid., p. 20.

677Ibid., p. 21.

soit restructurées en « 85 régiments répartis en quatre forces d'environ 15 000 hommes⁶⁷⁸ », tandis que ses équipements doivent être ramenés à 420 chars lourds, 350 chars légers et environ 180 hélicoptères⁶⁷⁹ (le rapporteur évoque plus loin une cible de 168 hélicoptères⁶⁸⁰), là où elle alignait en 1995 plus de 927 chars lourds, 350 chars légers et 340 hélicoptères⁶⁸¹. Il est également prévu que l'armée de Terre passe d'un parc de 800 véhicules tout terrain (VTT), 2 000 véhicules de l'avant blindé (VAB), 302 canons 48 lance-roquettes multiples (LRM) et 480 systèmes de défense sol-air en 1996⁶⁸² à 500 VBCI, 1235 VAB modernisés, 208 canons, 48 LRM (inchangé) et 380 sol-air en 2015⁶⁸³. Pour l'année 2002, soit la fin de la LPM concernée, l'armée de Terre doit aligner 250 chars Leclerc⁶⁸⁴ parmi les 420 chars lourds prévus à cette date.

Bien que l'avenir de la réserve soit encore relativement flou s'agissant des missions et de l'emploi des forces concernées, le plan « Réserves 2015 » prévoit un format « encore plus concentré⁶⁸⁵ » comparé à ce que prévoyait la LPM précédente (la LPM 1995-2000), c'est-à-dire une réduction du nombre de réservistes. Ainsi, la LPM 1997-2002 prévoit un objectif de 100 000 réservistes, répartis pour une moitié dans la Gendarmerie nationale, et pour l'autre dans les trois armées⁶⁸⁶. Notons que la LPM précédente visait un objectif de 195 500 réservistes pour la seule armée de Terre⁶⁸⁷. La réduction des effectifs de l'armée de Terre d'environ 270 000 à près de 100 000 de moins (-36% en six ans) est particulièrement rapide, puisque, *dixit* Xavier de Villepin, la « cible envisagée pour 2015 » pour la révision du format des forces terrestres sera atteinte par celles-ci « dès la fin de la période de la programmation⁶⁸⁸ ». Enfin, la réduction du format des forces terrestres et leur professionnalisation devraient se traduire, selon le rapporteur, par un « fort accroissement du taux d'encadrement⁶⁸⁹ », lequel passerait de 31% en 1995 à 49% à la fin de la LPM.

Il est à la fois difficile et peu pertinent de déterminer si le format retenu pour l'armée de Terre dans le cadre du « modèle 2015 » témoigne d'une bonne ou d'une

678Ibid., p. 20.

679Ibid., p. 20.

680Ibid., p. 121.

681Ibid., p. 21.

682Ibid., p. 121.

683Ibid., p. 121.

684Ibid., p. 121.

685Ibid., p. 56.

686Ibid., p. 57.

687Ibid., p. 57.

688Ibid., p. 59.

689Ibid., p. 59.

mauvaise anticipation. En effet, la réduction massive des effectifs et des cibles des grands programmes d'équipement est cohérente à la fois avec la fin de la menace soviétique, le recentrage sur la projection, et la nécessité de raccorder les ambitions militaires avec les marges de manœuvre budgétaires disponibles, tout en permettant à l'armée de Terre de conserver une certaine « masse ». En effet, avec le format retenu par le « modèle d'armée 2015 » pour l'armée de Terre, nous sommes encore loin du format « juste suffisant », voire « juste insuffisant » qui sera couramment décrit à partir des années 2000. Avec le recul, nous pouvons même avancer que le format de l'armée de Terre prévu par le « modèle d'armée 2015 » témoignait d'une bonne anticipation comparé aux formats qui ont été mis en place par la suite, du moins si on le met en perspective avec l'engagement accru des forces terrestres sur le territoire national et en OPEX, ainsi qu'avec la préparation à la haute intensité. Ce dernier point est essentiel : le « modèle d'armée 2015 », s'il prévoit pour l'armée de Terre un format fortement réduit par rapport à celui du début de notre période d'étude qui s'inscrivait dans la logique d'un affrontement contre une marée de chars soviétiques, est encore relativement apte à un affrontement de haute intensité ou à un engagement majeur dans la durée puisqu'il conserve une certaine masse (bien que, ainsi que nous l'avons vu, il pâtit déjà d'une diminution de l'entraînement des forces, de sous-dotations en munitions, ou encore de la réduction de programmes mineurs et intermédiaires nécessaires à la cohérence opérationnelle de l'armée de Terre.

En revanche, sans même invoquer l'impasse budgétaire qui sera constatée à la fin des années 2000, nous pouvons affirmer d'emblée que le « modèle d'armée 2015 » témoigne d'une mauvaise anticipation selon le critère de la cohérence entre les ambitions et les moyens. En effet, les ambitions du modèle « Armées 2015 » nécessitent un effort budgétaire conséquent, ne serait-ce qu'au niveau de l'armée de Terre – le modèle prévoit également le maintien d'une Marine nationale et d'une armée de l'Air dont le format, bien qu'en diminution, est supérieur à celui de 2021. Or, les grandes orientations budgétaires du gouvernement Juppé sont manifestement incompatibles avec l'atteinte de tels objectifs, entre volonté de maîtrise des déficits publics en cohérence avec les critères de Maastricht et financement des promesses électorales de 1995. Dès le début, le « modèle 2015 » témoigne d'une mauvaise anticipation par le fait qu'il repose sur un financement irréaliste au vu des orientations budgétaires globales.

Dès l'élaboration du « modèle d'armée 2015 », l'enjeu est de « *faire rentrer*

*l'édredon dans la valise*⁶⁹⁰ » au plan budgétaire, et plus largement, de faire coïncider les besoins identifiés par les armées – dont l'armée de Terre – et les financements disponibles. Dans son étude sur la réforme de l'outil militaire initiée sous Jacques Chirac, Bastien Irondelle détaille avec minutie le processus décisionnel qui accompagne l'élaboration du modèle « Armées 2015 ». Or, en se concentrant sur la seule armée de Terre et en relisant les faits relatés par M. Irondelle sous le prisme de l'anticipation, on remarque que c'est l'armée de Terre qui fait parfois preuve d'une mauvaise anticipation initiale dans les arbitrages qu'elle propose. Ainsi, alors qu'un consensus en faveur d'une réduction du format pour contenir les coûts de la professionnalisation se met en place, l'État-major de l'armée de Terre cherche à « *sauvegarder son format en effectifs*⁶⁹¹ », une quête qui serait même « *sa première priorité*⁶⁹² ». Dans les premiers jours de l'année 1996, les effectifs proposés vont ainsi de près de 177 000 hommes dont environ 142 000 militaires (hypothèse haute) à 136 000 militaires⁶⁹³ (hypothèse basse) – comme vu plus haut dans le rapport sur le projet de LPM 1997-2002⁶⁹⁴, c'est l'hypothèse qui a été retenue.

Une semaine avant que Jacques Chirac n'annonce sa décision de professionnaliser les armées, l'EMAT planche sur un modèle où l'armée de Terre devra être capable d'engager 30 000 soldats en coalition internationale « *dans un conflit régional de haute intensité*⁶⁹⁵ », une capacité jugée prioritaire, et d'engager 5 000 hommes avec à disposition « *les seuls moyens nationaux*⁶⁹⁶ » dans des missions relevant du « *peacekeeping* » (maintien de la paix). Le recentrage sur la projection se lit déjà dans ces orientations, qui enterrent le format d'une armée de masse centrée sur la défense du sanctuaire national. À noter que l'élaboration du nouveau format des forces terrestres est, sur le plan des effectifs, conditionné par la contrainte d'un « Titre III constant⁶⁹⁷ » : nous avons indiqué plus haut le fait que le projet de financer la professionnalisation des forces « sans faire dériver le titre III⁶⁹⁸ » relevait d'un pari risqué, qui se traduit d'ailleurs au cours de la LPM 1997-2002 par une très forte compression des dépenses de fonctionnement. Pour remplir les impératifs

690IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, op. cit., p. 289.

691Ibid., p. 282.

692Ibid., p. 282.

693Ibid., p. 290.

694Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002. Rapport d'information n°427..., op. cit., p. 20.

695IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, op. cit., p. 288.

696Ibid., p. 288.

697IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, op. cit., p. 289.

698Sur le projet de loi de finances pour 1997, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°89, Tome VI..., op. cit. p. 24.

liés à la projection des forces dans le cadre d'une maîtrise des coûts du Titre III, l'État-major de l'armée de Terre compte ne pas réduire le format des forces « en dessous d'un seuil situé autour de 145 à 150 000 militaires⁶⁹⁹ », soit un niveau plus élevé que « l'hypothèse haute » évoquée précédemment, et sensiblement supérieur à « l'hypothèse basse » qui sera retenue.

Du côté des équipements, l'EMAT fixe à 420 chars Leclerc la « cible acceptable⁷⁰⁰ » de chars lourds pour le nouveau format de l'armée de Terre, soit une baisse de 500 unités ; cette « cible acceptable » est respectée dans le projet de nouvelle LPM⁷⁰¹. Au passage, comme le relève le général Vincent Desportes dans *La dernière bataille de France*, l'armée de Terre refuse, probablement dans les années qui précèdent l'élaboration du « modèle d'armée 2015 », le nouveau char AMX 40, « *char de bataille intermédiaire entre l'AMX 30 B2 et le char Leclerc*⁷⁰² » qui aurait pu être un atout pour les forces terrestres, tuant d'ailleurs dans l'œuf toute possibilité d'exportation là où les CAESAR et VAB commandés par l'armée de Terre dans les années 1990 seront des succès à l'exportation. Ainsi que nous le détaillons plus loin, l'EMAT propose également d'annuler ces programmes majeurs mais coûteux que sont l'hélicoptère NH 90 et les VBM⁷⁰³ : s'il s'agit là d'une proposition difficile visant à dégager des économies pour le format des forces terrestres, nous pouvons y voir une mauvaise anticipation de la part de l'EMAT au sens où celui-ci préfère maintenir au maximum les effectifs quitte à sacrifier en partie la modernisation des forces et leur capacité à remplir des missions dont il est pourtant établi qu'elles vont devenir centrales dans les années à venir (les hélicoptères NH 90 et les VBM étant particulièrement bien conçus pour des OPEX).

Cependant, au sein même des équipes de l'armée de Terre chargées de travailler sur le nouveau format, la perspective d'une armée certes réduite, mais renforcée sur le plan qualitatif par la modernisation des équipements et leur distribution plus généreuse au sein des forces, amène assez rapidement à remettre en question cette posture initiale, conservatrice. Émerge donc une position en faveur d'un format plus réduit, mais avec des forces mieux équipées⁷⁰⁴, montrant que l'armée de Terre, après une mauvaise anticipation

699IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, op. cit., p. 289.

700Ibid., p. 290.

701Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002. Rapport d'information n°427..., op. cit., p. 20.

702DESPORTES, Vincent. *La Dernière Bataille de France*, op. cit., p. 122.

703IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, op. cit., p. 290.

704Ibid., p. 282.

initiale que l'on peut attribuer à un certain conservatisme face à une restructuration inédite du format et de l'organisation des forces, s'adapte rapidement à la nouvelle situation et fait même preuve de volontarisme pour réaliser sa mue. Alors que l'on pouvait voir dans l'attitude d'une partie de l'EMAT, au début de la décennie 1990, une forme de réédition de la « crise de modernisme⁷⁰⁵ » évoquée par Jean Planchais dans les années 1960, ce constat n'est plus d'actualité dès les premières semaines du processus de professionnalisation intégrale de l'armée de Terre.

Ce constat se vérifie également au niveau de la redéfinition de l'équipement des forces dans le nouveau format vers lequel doit tendre le « modèle 2015 ». Nous avons à l'instant que l'EMAT se montre prêt, au début de l'année 1996, à annuler les programmes NH 90 et VBM⁷⁰⁶, ce qui témoigne à première vue d'une mauvaise anticipation dans la mesure où il s'agit alors d'abandonner une partie de la modernisation des équipements pour maintenir des effectifs supplémentaires, une logique difficilement compatible avec l'objectif d'une armée de Terre de haute technologie, et est semble-t-il contradictoire avec les besoins liés aux OPEX. L'armée de Terre est alors, comme le souligne Bastien Irondelle, « engagée dans la transition entre deux générations de matériels », une transition qui la fait passer d'une force « mécanisée⁷⁰⁷ » à une force « de haute technologie⁷⁰⁸ », notamment *via* le renouvellement des hélicoptères et des blindés. Cette modernisation se fait dans le contexte que nous avons décrit plus haut, celui d'une obsolescence « en bloc⁷⁰⁹ » des principaux équipements, qui doivent être renouvelés au même moment. Dans ce contexte difficile, on remarque que c'est l'État-major de l'armée de Terre qui fait preuve d'une bonne anticipation, contrairement à la première impression que pouvait donner sa proposition d'arrêter les programmes NH 90 et VBM.

En effet, l'addition des contraintes budgétaires – en tout cas de l'enveloppe maximale que l'exécutif décide d'attribuer au budget de la Défense pour les années 1997 à 2002, de la réduction du format et de la nécessité de conserver des marges de manœuvre pour mener à bien la professionnalisation des forces et le « modèle 2015 » doit conduire en toute logique à renoncer à certains programmes coûteux. C'est ce que défend l'armée de

705PLANCHAIS, Jean. « Crise de modernisme dans l'armée », *art. cit*

706IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision, op. cit.*, p. 290.

707Ibid., p. 288.

708Ibid., p. 289.

709HEISBOURG, François. « La politique de défense française à l'aube d'un nouveau mandat présidentiel », *Politique étrangère*. 1995, vol.60 n° 1. p. 73-83.

Terre, une position difficile puisqu'elle induit de renoncer au renforcement de certaines capacités et d'assumer de se retrouver, dans les domaines concernés par l'abandon de programmes de renouvellement des matériels, en situation de retard technologique par rapport à d'autres armées occidentales. Le gouvernement ne procédera pas à de tels arbitrages : *dixit* Bastien Irondelle, « *tous les grands programmes seront préservés in fine dans Armées 2015*⁷¹⁰ ». Plus précisément, ils sont, comme le montre le projet de LPM 1997-2002⁷¹¹, conservés dans des proportions réduites. Nous avons là un exemple manifeste de concrétisation de la « politique de non-choix⁷¹² » que M. Irondelle met en exergue dans un autre ouvrage. Le « non-choix » qui caractérise, sur le plan des équipements, l'élaboration du format visé par le « modèle 2015 » témoigne d'une mauvaise anticipation, laquelle va se payer cher au plan financier en sus d'être peu profitable aux capacités de l'armée de Terre. Dans son étude de la réforme des armées sous Jacques Chirac, le même auteur rappelle que la décision de préserver tous les programmes d'équipement pour le modèle « Armées 2015 » est liée à la situation issue du mouvement social de la fin de l'année 1995⁷¹³, l'un des plus importants de l'histoire contemporaine de la France ; l'exécutif entend en effet éviter l'éclatement d'un conflit social dans l'industrie de défense, un « *secteur fortement syndiqué et qui est réputé mener des conflits durs*⁷¹⁴ ».

Certes, la décision de conserver des programmes dont l'abandon aurait pu avoir des conséquences dommageables pour l'industrie de défense française et pour une éventuelle remontée en puissance de la production d'armement (du fait de la perte de compétences et d'appareils productifs), témoigne de prime abord d'une bonne anticipation. Cependant, les conditions dans lesquelles se fait ce maintien des grands programmes montre l'inverse. Tout d'abord, la réduction des cibles des grands programmes maintenus entraîne comme nous l'avons indiqué, une « *explosion du coût unitaire*⁷¹⁵ » et amène les industriels à maintenir des capacités de production (infrastructures, ouvriers qualifiés...) prévues pour des commandes plus larges, soit un « *cercle vicieux*⁷¹⁶ » pour les industries de défense

710IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, op. cit., p. 290.

711*Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002. Rapport d'information n°427...*, op. cit., p. 20.

712IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques*, op. cit., p. 498.

713IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, op. cit., p. 290.

714*Ibid.*, p. 291.

715SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible... » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours*, op. cit., p. 613.

716GARNIER, Guillaume. « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », op. cit.

françaises. Le maintien des grands programmes est donc à double tranchant lorsqu'il se traduit par une réduction des cibles pour chaque programme (comme le rappelle Frédérique Sachwald, la production doit se faire « à une échelle non-négligeable⁷¹⁷ », non dans des proportions réduites). Les choix (ou non-choix) effectués en matière d'équipement lors de l'élaboration du « modèle d'armée 2015 », notamment pour l'armée de Terre, sont parfaitement illustratifs de la « logique prototypaire⁷¹⁸ » théorisée par Jean-Paul Hébert, que nous avons décrite plus haut.

Surtout, le fait que le maintien de l'ensemble des grands programmes dans le modèle « Armées 2015 » soit lié, comme l'explique Bastien Irondelle, à la crainte d'un conflit social et à un « regain de la logique industrielle⁷¹⁹ » témoigne d'une mauvaise anticipation selon deux des critères que nous avons retenus. Tout d'abord, cette décision est davantage liée à des considérations de court-terme – éviter un conflit social supplémentaire alors que le début du septennat a déjà été marqué par celui lié au « plan Juppé » – plutôt qu'à une anticipation de long terme – garantir la pérennité, aux plans industriel et financier, du modèle « Armées 2015 », et la cohérence du modèle au plan capacitaire en allouant aux forces les équipements dont elles ont besoin dans l'exercice de leurs missions. De plus, le fait que la crainte d'un nouveau mouvement social, cette fois dans l'industrie de défense, l'emporte sur les nécessités liées à l'équipement des forces, indique dans une certaine mesure une logique « *welfare vs warfare* ». Certes, il s'agit ici de conserver des programmes, coûteux, liés à la défense, non de réduire dans des proportions excessives des dépenses ou des investissements militaires au profit d'une allocation des ressources vers le secteur civil. Cependant, le primat des logiques budgétaires et de la crainte d'un mouvement social sur les besoins des armées montre une autre déclinaison du « *welfare vs warfare* », une autre déclinaison de ce type de mauvaise anticipation.

Enfin, toujours sur le plan de l'équipement des forces, un détail lié aux futures capacités de l'armée de Terre témoigne, à une échelle plus réduite, d'une mauvaise anticipation. Alors que l'armée professionnelle doit aussi être une armée de projection, on observe des insuffisances au niveau du transport stratégique, Bastien Irondelle parlant

717SACHWALD, Frédérique. « Banalisation et restructuration des industries de défense », *Notes de l'IFRI*. juin 1999. En ligne : <https://www.ifri.org/fr/publications/ouvrages-de-lifri/banalisation-restructuration-industries-de-defense> [consulté le 14 mars 2021].

718HÉBERT, Jean-Paul. « Armement : le choc de l'Europe » *RAMSES 99*. Paris : Dunod. 1999, p. 229-254. En ligne : <https://www.jph-defense.org/IMG/pdf/jph180.pdf> [consulté le 14 mars 2021].

719IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision, op. cit.*, p. 290.

d'une « *incohérence entre les objectifs fixés en termes de délai, en particulier les délais courts d'une projection de premier échelon en 72 heures, et les moyens disponibles*⁷²⁰ ». Là où le transport stratégique devrait donc être une priorité en matière d'équipement – un officier interrogé par l'auteur dit s'être attendu, au cours de l'élaboration du modèle d'armée, à ce que « le besoin d'un avion gros porteur soit inscrit en toute première priorité⁷²¹ », les arbitrages en matière d'équipement pour le modèle « Armées 2015 » en décident autrement. Il s'agit ici d'un exemple parmi d'autres de mauvaise anticipation des moyens alloués par rapport aux besoins identifiés, mais aussi d'un nouvel exemple d'écart entre les ambitions et les moyens que nous avons retenus parmi nos critères d'évaluation. En effet, la transformation de l'armée de Terre en une armée professionnelle centrée sur la projection s'inscrit dans une vision stratégique plus large. Or, le fait de ne pas allouer davantage de moyens aux capacités de projection est en contradiction avec une telle ambition, témoignant d'une mauvaise anticipation

Au global, la genèse du « modèle d'armée 2015 » appelle pour le format de l'armée de Terre un constat nuancé. L'exercice de projection à long (ou moyen) terme induit par une telle échéance témoigne sur le papier d'une bonne anticipation. Il en va de même du format initialement prévu, tant au niveau des effectifs que de l'équipement : si le niveau d'effectifs retenu pour les forces terrestres correspond à « l'hypothèse basse⁷²² » proposée par l'EMAT, tout comme le nombre de chars lourds prévus correspond à la « cible acceptable⁷²³ » évoquée par ce dernier, le format de l'armée de Terre prévu en 1996 pour « Armées 2015 » conserve encore suffisamment de « masse » pour soutenir de nombreuses interventions extérieures (malgré, entre autres, un déficit de capacités de projection) et faire face à un potentiel conflit de haute intensité contre un État, hypothèse qui paraît alors lointaine. Cependant, le processus décisionnel témoigne, on l'a vu, d'une mauvaise anticipation pour plusieurs raisons.

Au niveau de l'EMAT dans un premier temps, puisque ce dernier cherche d'abord à préserver au maximum des effectifs dans une logique assez conservatrice, avant de s'orienter vers un format plus réduit où le qualitatif l'emporte sur le quantitatif. Au niveau de l'exécutif, surtout, puisque malgré le choix visionnaire et correctement mis en œuvre de

⁷²⁰*Ibid.*, p. 294.

⁷²¹*Ibid.*, p. 294.

⁷²²*Ibid.*, p. 290.

⁷²³*Ibid.*, p. 290.

la professionnalisation intégrale, celui-ci prend plusieurs décisions témoignant d'une mauvaise anticipation pour les raisons évoquées plus haut : le choix de mettre en œuvre le « modèle d'armée 2015 », de la professionnalisation à la modernisation des forces, dans un cadre budgétaire restreint ; le maintien de l'ensemble des programmes, dans des proportions réduites ; le choix de donner la primauté à des considérations industrielles et politiques de court terme (éviter un mouvement social) sur les besoins des armées et le financement de la défense dans la durée. Surtout, le format prévu par le « modèle d'armée 2015 », s'il est nous l'avons dit relativement bien « calibré » par rapport aux missions que l'armée de Terre doit assurer, exige un effort budgétaire sans commune mesure avec ce que les orientations budgétaires du gouvernement qui le met en œuvre permettent de financer. Une telle situation amène à conclure que le format proposé par le « modèle d'armée 2015 » témoigne d'une mauvaise anticipation.

Conclusion de la Partie I

Quelles observations générales pouvons-nous établir à propos du financement et du format de l'armée de Terre de 1990 à 2001 ? Tout d'abord, nous observons trois phases : de 1991 à 1995, des budgets « mis au pas de la rigueur » – pour reprendre l'expression de Pierre Joxe que nous avons citée plus haut, avec notamment une très forte réduction des effectifs et de premières révisions à grande échelle des programmes, et qui ne sont de fait pas couverts par des lois de programmation militaire ; de 1995 à 1998, des budgets qui traversent à la fois une tentative – avortée – de stabilisation de l'effort de défense et le lancement de la professionnalisation, alors que les conséquences du sous-investissement, de la multiplication des opérations extérieures, de la révision des programmes d'armement se font de plus en plus sentir ; de 1998 à 2000, un véritable décrochage à la fois par rapport aux budgets précédents et par rapport à une LPM qui devait initialement améliorer la cohérence entre le financement de l'armée de Terre, son nouveau format et ses nouvelles missions, avec une réduction brutale des crédits qui compromet, au tournant du siècle, la réussite de la professionnalisation autant que les capacités opérationnelles d'une armée de Terre en pleine adaptation.

Nous pouvons également dégager plusieurs tendances : le non-respect de la programmation, mais aussi des engagements pris d'une année sur l'autre ; à l'origine de cela, une tendance à engager le financement de l'armée de Terre dans des perspectives de financement visiblement intenables au regard de la politique budgétaire suivie par les différents gouvernements, au point que les ambitions pour l'armée de Terre doivent fréquemment être revues à la baisse ; la réduction, évidemment, des effectifs et des cibles des grands programmes et des programmes de cohérence opérationnelle, mais d'une manière instable au détriment de la continuité qu'exige l'effort de défense ; une propension à « sacrifier » la préparation de l'avenir malgré des mises en garde répétées de la part des rapporteurs du budget, qu'il s'agisse de la réduction des moyens consacrés à l'entraînement des forces et *in fine* du nombre de jours d'activité à des niveaux dangereux, ou de la gestion des crédits d'équipement ; une certaine constance, enfin, à persévérer dans des orientations régulièrement jugées dangereuses pour la viabilité de l'armée de Terre, qu'il s'agisse des conséquences sur l'industrie de défense de la révision des programmes, des conséquences sur l'entraînement des forces du sous-investissement dans cette mission essentielle, des opérations de manipulation budgétaire, des reports de charge, ou encore du fait de baser les dépenses à venir sur des bases irréalistes – ainsi du « pari » de garder constantes les dépenses de fonctionnement malgré les surcoûts liés à la professionnalisation.

Au global, le financement de l'armée de Terre durant la décennie 1990 témoigne à divers égards d'une mauvaise anticipation, particulièrement dommageable pour des forces terrestres devant conjuguer restructuration, modernisation et engagement de plus en plus important et diversifié. Malgré la réussite de la professionnalisation, la bonne anticipation relative et l'audace du plan « Armées 2000 », et le fait que le « modèle d'armée 2015 » constitue sur le papier un bon compromis entre contraintes budgétaires et maintien de capacités suffisantes à la conduite des missions de l'armée de Terre, nous pouvons avancer qu'il en va de même pour la gestion du format des forces terrestres.

Partie II : Une décennie perdue pour l'armée de Terre ? Un financement hypothéqué par le rattrapage insuffisant de l'effort de défense dans les années 2000, puis la réduction prioritaire de celui-ci après la crise financière ; un format des forces affecté par l'abandon du « modèle d'armée 2015 » puis par les réformes menées à partir de 2008 (2001-2012)

Introduction de la partie II

Marqué par le choc des attaques du 11 septembre 2001, qui entraînent une intervention en Afghanistan dont nul n'imagine alors le douloureux épilogue survenu vingt ans plus tard avec le retour au pouvoir des Talibans, le début des années 2000 est pour l'armée de Terre française caractérisé par des difficultés majeures. Après plus d'une décennie d'instabilité et d'insuffisance de l'effort de défense que la sous-exécution de la LPM 1997-2002 a déjà considérablement aggravé, celle-ci aborde le XXI^e siècle dans des conditions de financement critiques. Pourtant, à partir de 2002 et de la fin de la cohabitation, le gouvernement et la majorité UMP mettent en place selon le vœu de Jacques Chirac une LPM 2003-2008 de rattrapage, qui se traduit par une hausse quasi-continue des crédits de défense, y compris pour l'armée de Terre – une première depuis le début de notre période d'étude. Cependant, cet effort de réparation des mauvaises anticipations passées ne permet pas, pour les raisons que nous détaillons plus loin, de préparer l'avenir. Par la suite, l'accession à la présidence de la République de Nicolas Sarkozy augure d'une nouvelle révision du modèle d'armée, appuyée à la fois sur les conclusions d'un nouveau *Livre blanc* et sur une politique budgétaire qui ne fait pas de la défense une priorité financière avant la crise financière, mais en fait une priorité pour l'effort de rigueur une fois la crise advenue.

Les évolutions décrites à l'instant invitent à se demander si la période 2001-2012 ne constitue pas, pour l'armée de Terre, une véritable décennie perdue, ce qui est bien sûr antinomique du point de vue de l'anticipation. Nous verrons d'abord en quoi l'effort de rattrapage effectué durant le second mandat de Jacques Chirac constitue une occasion manquée d'aligner l'effort de défense sur les ambitions stratégiques suivies par la France. Ensuite, nous nous pencherons sur la crise qui frappe le financement de la défense entre la

fin de la présidence de M. Chirac et le début de celle de Nicolas Sarkozy, avant d'aborder l'évolution du financement de la défense sous le quinquennat de ce dernier. Enfin, nous analyserons plus en détail la révision du modèle d'armée et certaines réformes engagées au cours du mandat de M. Sarkozy au niveau du format des forces terrestres, en questionnant le niveau de mauvaise anticipation réelle du « modèle d'armée 2015 » abandonné au cours de cette période.

Section I) Une occasion manquée d'aligner ambitions stratégiques et effort budgétaire : quand le retournement à la hausse des dépenses militaires sous le second mandat de Jacques Chirac contribue par son insuffisance à hypothéquer la réalisation du futur modèle d'armée (2001-2007)

1) Après des années de sous-financement, une insuffisante tentative de rattrapage doublée d'incertitudes sur le financement futur de l'armée de Terre (2001-2004)

En dépit d'une conjoncture économique particulièrement favorable et des besoins urgents de financement constatés au cours des années précédentes, les crédits de l'armée de Terre pour l'année 2001 diminuent encore légèrement de 0,5%⁷²⁴, alors que ceux de l'ensemble des armées progressent dans des proportions comparables ; en francs constants, cette diminution est même de 1,4%⁷²⁵. Les crédits de paiement des titres V et VI sont, ainsi que nous le verrons, à nouveau en recul et « *nettement en retrait*⁷²⁶ » par rapport à ce que prévoyait la LPM ; il en va de même pour les autorisations de programme. Les dépenses de fonctionnement (Titre III) diminuent de 2,9%⁷²⁷, quand les dépenses en capital des Titres V

⁷²⁴Sur le projet de loi de finances pour 2001, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°95, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 23/11/2000, p. 26.

⁷²⁵*Ibid.*, p. 29.

⁷²⁶*Ibid.*, p. 26.

⁷²⁷*Ibid.* p. 29.

et VI diminuent de 1,4% en crédits de paiement et de 19% en autorisations de programme⁷²⁸. Comme l'an précédent, les CP du Titre V sont d'ailleurs « *inférieurs de 1,150 milliard de francs au niveau attendu*⁷²⁹ », c'est-à-dire par rapport à la programmation. Nous avons évoqué dans une sous-partie précédente les inquiétudes que suscitait la « revue des programmes », soupçonnée de paver la voie à de nouvelles restrictions pour les grands programmes ; or, le rapporteur déplore que le budget 2001 des forces terrestres confirme la « rupture des engagements⁷³⁰ » pris au cours de cette revue. Alors que les dépenses de fonctionnement restent une nouvelle fois insuffisantes⁷³¹ par rapport aux besoins exprimés, le rapporteur pour avis dénonce également des « abattements excessifs⁷³² » sur celles du Titre V, lequel fait déjà depuis plusieurs années l'objet d'un sous-financement et de reports de charges. Sur ce point, les dépenses d'équipement sont particulièrement pénalisées ; Serge Vinçon estime que la baisse des autorisations de programme et la faiblesse des crédits de paiement « *laissent craindre une gestion tendue, des retards de livraison, des difficultés de paiement et des reports de charge sur 2002*⁷³³ » : un constat qui nous autorise une nouvelle fois à parler d'une mauvaise anticipation dans la gestion des ressources et des programmes de l'armée de Terre. La préparation de l'avenir passe par le financement des études-développement : mais à ce sujet, la situation de l'armée de Terre est à nouveau qualifiée de « préoccupante⁷³⁴ » par le rapporteur, qui rappelle la nécessité d'un effort suffisant pour satisfaire aux recommandations du plan prospectif à 30 ans. Quant à la préparation du très court terme, celle-ci passe entre autres par la disponibilité et la fiabilité des matériels utilisés en opération. Or, les crédits prévus pour l'EPM sont à nouveau en diminution pour l'année 2001⁷³⁵. Après plusieurs années de sous-financement de l'entretien des matériels et d'engagement en OPEX, les conséquences se font sentir ; il apparaît ainsi que sur l'année 2000, des parcs de blindés légers et d'hélicoptères engagés en opérations extérieures étaient « à un niveau de disponibilité inférieur de plus de dix à quinze points par rapport à la norme⁷³⁶ », une urgence que la nouvelle réduction des crédits d'EPM ne permet évidemment pas de résoudre, indiquant un nouveau manque d'anticipation.

728Ibid., p. 29.

729Ibid., p. 30.

730Ibid., p. 30.

731Ibid., p. 31.

732Ibid., p. 32.

733Ibid., p. 39.

734Ibid., p. 50.

735Ibid., p. 53.

736Ibid., p. 54.

Face à tout ce qui précède, Serge Vinçon estime une nouvelle fois que le budget des forces terrestres « ne respecte pas les engagements pris en 1998 de stabiliser durant quatre années les crédits d'équipement des armées⁷³⁷ ». On note cependant un autre élément intéressant : ainsi que nous l'évoquons ailleurs, l'économie française bénéficie alors d'une reprise économique essentiellement tirée par la conjoncture internationale. Couplée à une amélioration des conditions de financement sur les marchés financiers, la forte croissance contribue à réduire les déficits publics, ce dont le gouvernement Jospin profite pour relâcher la pression sur de nombreuses dépenses civiles. Or, le budget de la défense – et nous l'avons vu, de l'armée de Terre en particulier – ne bénéficie pas de cette amélioration en dépit des urgences soulevées dans les précédents rapports. Ceci fait dire à Serge Vinçon que le non-respect des engagements pris « n'est aucunement justifiée par un contexte budgétaire général qui s'est au contraire amélioré ». Nous avons ici un exemple très clair de « *welfare vs warfare* » où les dépenses militaires restent contraintes en connaissance de cause pendant que les dépenses civiles bénéficient de la bonne situation des comptes publics – ce qui constitue aussi un nouvel exemple de mauvaise anticipation à un moment critique pour l'armée de Terre. Outre le « *welfare vs warfare* », nous évoquons aussi parmi nos critères d'évaluation de la bonne ou mauvaise anticipation des politiques de défense sur la période étudiée la question de la correspondance entre les ambitions stratégiques de la France et les moyens qui lui sont alloués : or, le rapporteur pointe la contradiction entre le budget de l'armée de Terre pour 2001 et les « ambitions affichées dans le renforcement des capacités européennes de défense⁷³⁸ », des ambitions partagées à la fois par le Président de la République, Jacques Chirac et le gouvernement de Lionel Jospin. En conséquence, le rapporteur émet un avis défavorable, qui ne sera guère suivi d'effets, le budget pour l'armée de Terre en 2001 restant des plus restrictifs.

Pour l'année 2002, le budget de la défense fait l'objet d'une très légère augmentation de 0,2%, qui reste inférieure à l'augmentation des prix⁷³⁹. Le rapporteur souligne d'emblée que « du fait de l'érosion monétaire », un tel budget est « *en réalité au niveau le plus bas enregistré depuis 1997*⁷⁴⁰ ». La loi de programmation militaire 1997-2002, ainsi que la « revue des programmes », ne sont une nouvelle fois pas respectées. Quid du budget de

⁷³⁷*Ibid.*, p. 59.

⁷³⁸*Ibid.*, p. 60.

⁷³⁹Sur le projet de loi de finances pour 2002, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°90, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 22/11/2001, p. 4.

⁷⁴⁰*Ibid.*, p. 4.

l'armée de Terre ? Celui-ci diminue de 2%⁷⁴¹, une réduction essentiellement due comme nous allons le voir à celle des dépenses d'équipement. On relève d'emblée que la réduction sensible des crédits des Titres V et VI en 2001 entraîne « *un report de charges net sur 2002 [...] supérieur aux reports de crédits, assorti d'intérêts moratoires*⁷⁴² », compliquant d'autant plus l'équation pour le budget 2002 de l'armée de Terre. Un budget qui « *consacre un décrochage définitif par rapport à la loi de programmation*⁷⁴³ », puisqu'il creuse encore l'écart avec la LPM qui avaient caractérisé les deux exercices précédents. S'agissant des dépenses d'équipement, les réductions prévues pour 2002 contribuent à amplifier « *retards et glissements des opérations prévues par la loi de programmation*⁷⁴⁴ », ce qui témoigne une nouvelle fois d'un manque d'anticipation. Certes, les dépenses de fonctionnement courant augmentent légèrement alors que l'armée de Terre est désormais intégralement professionnalisée, mais restent contraintes⁷⁴⁵. Du côté des dépenses d'équipement, les CP pour les Titres V et VI subissent une contraction de 7,3%, atteignant un montant inférieur de 12% à ce qui était prévu par la « *revue des programmes*⁷⁴⁶ ». Du fait du sous-financement des dépenses d'équipement – par rapport à ce que prévoyait la LPM – sur les années 1999 à 2002, Serge Vinçon calcule que « *l'équivalent d'une annuité de programmation peut être considéré comme perdu*⁷⁴⁷ ». Alors que nous avons parlé dans une sous-partie précédente d'une « *programmation déprogrammée* », l'ampleur de l'écart entre budgets prévus par la programmation pluriannuelle et budgets exécutés qu'illustre cet exemple est particulièrement révélateur d'une mauvaise anticipation.

Nous avons souligné la situation « *préoccupante* » des dépenses d'études-développement, fondamentales pour la préparation de l'avenir, dans le budget précédent. Pour l'année 2002, l'effort prévu pour la préparation de l'avenir n'est une nouvelle fois « *pas suffisant au regard des recommandations opérationnelles du plan prospectif à 30 ans*⁷⁴⁸ ». Point positif – notamment du point de vue de l'anticipation, le budget de l'armée de Terre pour 2002 prévoit une augmentation des crédits d'EPM et de nouvelles mesures de rationalisation des coûts. Mais comme l'écrit le rapporteur pour avis, « *ces dispositions dans le cadre budgétaire actuel et celui prévisible à moyen terme n'empêcheront pas*

741Ibid., p. 32.

742Ibid., p. 34.

743Ibid., p. 37.

744Ibid., p. 39.

745Ibid., p. 45.

746Ibid., p. 49.

747Ibid., p. 50.

748Ibid., p. 63.

*l'EPM d'être très contraint*⁷⁴⁹ ». Autre point positif, qui n'est lui pas contrebalancé par une insuffisance particulière, de nouvelles mesures sont prises « pour redresser à moyen terme la DTO », c'est-à-dire de la disponibilité technique opérationnelle, des matériels terrestres de l'armée de Terre « avec un retour à la normale [alors] prévu fin 2002⁷⁵⁰ ». Nous pouvons relever le point suivant, particulièrement intéressant pour notre sujet :

*« le renforcement de la capacité d'anticipation, par l'accélération de la mise en service des applications approvisionnements du système d'information du matériel, qui devrait améliorer l'évaluation à court, moyen et long terme des besoins en rechanges et leur financement, et grâce à une définition plus précise des stocks objectifs pour permettre de planifier les reconstitutions au juste besoin, tout en évitant les ruptures*⁷⁵¹ ».

Bien que la quasi-totalité des décisions (ou non-décisions) prises jusqu'ici depuis le début de notre période d'étude témoignent d'une mauvaise anticipation dans le financement de l'armée de Terre, nous avons ici un exemple de bonne anticipation qui produit d'ailleurs ses effets – certes limités, ainsi que nous le verrons – dans les années qui suivent. Alors que le degré de bonne ou de mauvaise anticipation se juge parfois *a posteriori* (lorsque les choix sont pris dans l'incertitude à court terme), le souhait de renforcer la capacité d'anticipation en termes de disponibilité technique opérationnelle est pleinement dédié à la préparation de l'avenir. Quelque que soient les résultats à la sortie, l'anticipation est ici une fin en soi. Autre point positif, s'agissant cette fois des dépenses de fonctionnement, le constat d'une professionnalisation réussie s'accompagne pour le budget 2002 d'un renforcement des effectifs de l'armée de Terre (après une décrue contraire aux prévisions de la LPM l'an précédent) et des dépenses de fonctionnement⁷⁵².

Mais en ce qui concerne les dépenses d'équipement, les constats sont bien plus sombres. Leur nouvelle diminution place l'armée de Terre « sur une tendance préoccupante⁷⁵³ ». Alors que le niveau des crédits d'équipement continue de creuser l'écart avec ce que prévoyait la LPM pour 1997-2002, Serge Vinçon souligne qu'il « prend le contre-pied de la future loi de programmation 2003-2008, dont les niveaux d'investissements sont d'environ 15 % supérieurs⁷⁵⁴ ». On remarque que la mauvaise

749Ibid., p. 69.

750Ibid., p. 72.

751Ibid., p. 72.

752Ibid., p. 77.

753Ibid., p. 77.

754Ibid., p. 77.

anticipation, une nouvelle fois évidente, est ici également liée au fait que le sous-investissement dans les équipements sur la dernière année de la LPM en cours complique la tâche pour la LPM suivante, et crée une trajectoire incohérente où une forte hausse des crédits doit succéder à des crédits encore en baisse qui ne correspondent même pas à la trajectoire de financement prévue. Nous avons évoqué dans une sous-partie précédente le fait que l'armée de Terre risquait, du fait du report de l'effort principal de modernisation des équipements à la LPM suivant celle prévue pour la période 1997-2002, de pâtir d'un retard dans le passage à la haute technologie. Alors que les forces terrestres utilisent un matériel en grande partie vieillissant, le rapporteur constate que « *les échéances de livraison des équipements modernes correspondant aux exigences de l'engagement pour les dix années qui viennent* », lesquelles ont déjà été perturbées par de nombreux retards et reports, « *risquent à nouveau d'être décalées*⁷⁵⁵ », et que comparé aux armées alliées, la capacité opérationnelle de l'armée de Terre « *sera à peine maintenu[e], voire se dégradera*⁷⁵⁶ » dans de nombreux domaines parmi lesquels les blindés légers.

Dans sa conclusion, au cours de laquelle il émet un avis défavorable, Serge Vinçon déplore que le budget 2002 des forces terrestres montre, selon lui, que « *la défense ne figure pas au rang des priorités gouvernementales*⁷⁵⁷ », puisque ce poste qui « a contribué à la rigueur budgétaire lorsqu'elle était imposée » ne profite à nouveau pas de l'amélioration des comptes publics. Nous pouvons donc y voir une nouvelle occurrence d'un « *welfare vs warfare* », que nous avons retenu comme un critère de mauvaise anticipation lorsque la situation financière ne justifie objectivement pas de financer un relâchement des dépenses civiles par un effort supplémentaire sur des dépenses militaires déjà très contraintes. Cette conclusion nous permet aussi d'établir une nouvelle fois un rapprochement avec l'un des critères que nous avons déterminé – à savoir l'écart entre les ambitions stratégiques françaises et les moyens mis à disposition de la défense, lorsque le rapporteur pour avis déplore que l'effort de défense français continue d'être réduit « *à l'heure où plusieurs de nos partenaires relèvent leur effort pour tenir compte d'un environnement incertain*⁷⁵⁸ » : l'écart entre les ambitions stratégiques et les moyens dédiés se situe ici dans le fait que la prétention de la France à maintenir son « rang » international et à exercer un certain leadership dans la défense européenne est contrarié par la poursuite d'une réduction des

⁷⁵⁵*Ibid.*, p. 77.

⁷⁵⁶*Ibid.*, p. 77.

⁷⁵⁷*Ibid.*, p. 78.

⁷⁵⁸*Ibid.*, p. 78.

dépenses militaires au moment où celles-ci progressent chez ses alliés, et où le monde (le document en question a été rédigé après les attentats du 11-septembre) redevient plus dangereux. Au total, malgré les progrès que nous avons évoqué *supra* en matière d'anticipation, le budget de l'armée de Terre pour l'année 2002, qui constitue la dernière annuité de la LPM en cours, témoigne donc une nouvelle fois d'une mauvaise anticipation.

Mais l'année 2002, qui devait marquer un nouveau recul pour le financement de l'armée de Terre, coïncide aussi avec le début du redressement. En mai 2002, le Président sortant Jacques Chirac est réélu au terme d'une campagne marquée par l'éviction surprise de la gauche de gouvernement portée par Lionel Jospin et l'accession de l'extrême-droite dirigée par Jean-Marie Le Pen au second tour. En juin suivant, la droite chiraquienne retrouve une majorité à l'Assemblée nationale, mettant fin à la cohabitation. Ayant retrouvé tous les leviers du pouvoir au niveau national, la droite engage une politique de redressement de l'effort de défense. Dans son programme présidentiel, le Président-candidat Jacques Chirac s'était engagé à « *tout mettre en oeuvre* » pour résoudre les conflits internationaux « *en revalorisant la condition militaire et en rétablissant les crédits d'équipement de nos armées, érodés par cinq années de gestion budgétaire insouciant voire hostile*⁷⁵⁹ », sans annoncer d'office de montant précis ou de grand projet particulier. Au cours de la campagne électorale, les déclarations du locataire de l'Élysée avaient l'objet de nombreuses critiques. D'aucuns, à l'instar de François Bayrou accusant Jacques Chirac d'avoir entretenu « *un système de consensus, de connivence peut-être*⁷⁶⁰ » avec le gouvernement Jospin, ont reproché au chef de l'Etat, qui reportait sur le gouvernement de cohabitation la responsabilité des coupes budgétaires dans la défense, de ne pas s'être opposé tant que cela à cette politique. De plus, alors que la presse estime que « le cri d'alarme de Jacques Chirac est peut-être motivé par des arrière-pensées électoralistes⁷⁶¹ », il s'avère que les ambitions du Président pour l'effort de défense s'avèrent limitées : 5 milliards d'euros à terme, alors que le financement du « modèle d'Armée 2015 » exigerait de porter l'effort de défense, tombé sous la barre des 2% du PIB, à 2,5% de la richesse nationale⁷⁶². Début juin 2002, peu avant les élections législatives, le Président réélu précise

759PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE. *Programme de M. Jacques Chirac, Président de la République et candidat à l'élection présidentielle 2002, intitulé : « mon engagement pour la France »*. 2002, p. 8. En ligne : <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-9944-fr.pdf> [consulté le 19 juillet 2021].

760NEU, Jean-Pierre. « Défense : le rattrapage promis par Jacques Chirac s'annonce limité », *Les Echos*. 28 mars 2002. En ligne : <https://www.lesechos.fr/2002/03/defense-le-rattrapage-promis-par-jacques-chirac-sannonce-limite-688404> [consulté le 19 juillet 2021].

761Ibid.

762Ibid.

et conforte ses ambitions en matière de défense en promouvant une nouvelle loi de programmation militaire pour 2003-2008, rejetant ainsi celle qu'il avait « *lui-même approuvé en Conseil des ministres le 31 juillet [2001], en même temps que l'ex-Premier ministre Lionel Jospin*⁷⁶³ ». Quoiqu'il en soit, le nouveau gouvernement engage bel et bien un tournant dans le financement de la défense nationale. Avant de nous pencher sur les conséquences de cette politique pour l'armée de Terre, nous pouvons évoquer brièvement les raisons qui ont pu guider un tel choix, durant la campagne et après.

Tout d'abord, l'état critique dans lequel se trouvaient les armées au terme de la sous-exécution d'une LPM que la droite avait initialement envisagée comme celle d'une stabilisation (même poussive) de l'effort de défense : malgré les contraintes budgétaires et le besoin de financer de nombreuses priorités (à commencer par les promesses de campagne qui ont contribué au retour de la droite aux affaires), la défense nationale s'impose comme une préoccupation sincère. Ensuite, parce que les questions de sécurité intérieure ont fortement pesé dans la campagne électorale, le nouveau gouvernement de Jean-Pierre Raffarin, bien qu'élu sur une ligne centriste, entend montrer une fermeté nouvelle sur les questions régaliennes, notamment pour se différencier du bilan du gouvernement précédent – nombre d'analystes estimant encore que la défaite de la gauche s'est en grande partie jouée sur l'insécurité. Enfin, le Président de la République, confronté à une cohabitation – qu'il a lui-même précipitée en dissolvant en 1997 la majorité de droite issue des élections de 1993, qui était pourtant la majorité la plus large de l'histoire parlementaire récente – qui l'a privé de l'essentiel de ses leviers de politique intérieure, s'est replié, comme son prédécesseur François Mitterrand avant lui, sur son « pré carré », c'est-à-dire sur les prérogatives relevant de la seule fonction présidentielle. Celles-ci incluent entre autres la politique étrangère et la politique de défense (ou du moins la conception et l'emploi de l'outil militaire, le financement de la défense restant du ressort du gouvernement et du Parlement même si les arbitrages ultimes se font au niveau de l'Élysée). M. Chirac, déjà habité comme ses prédécesseurs et successeurs par son rôle de chef des armées et de la diplomatie, a donc eu à prendre conscience à la fois de la gravité de la situation des armées – armée de Terre incluse – et de l'importance de maintenir un outil militaire crédible pour asseoir une politique étrangère ambitieuse. Tout ceci conduit la

763NEU, Jean-Pierre. « Jacques Chirac veut une nouvelle loi de programmation militaire ». 3 juin 2002 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/2002/06/jacques-chirac-veut-une-nouvelle-loi-de-programmation-militaire-692912> [consulté le 19 juillet 2021].

majorité et l'exécutif à engager un véritable tournant dans le financement de la défense nationale. À ce sujet, Martial Foucault parle dans son étude de référence d'un véritable « changement de cap⁷⁶⁴ » intervenant en 2002, et définit la période s'étendant de cette à 2010 comme celle du « réinvestissement dans la défense⁷⁶⁵ ».

Ce réinvestissement se constate à la lecture du budget de l'armée de Terre pour 2003, qui constitue la première annuité de la LPM. D'emblée, le rapporteur pour avis se félicite que le budget pour 2003, au même titre que la LPM 2003-2008 (qui n'est cependant définitivement adoptée que fin janvier 2003⁷⁶⁶, soit quelques semaines après le vote du budget pour la même année), marque « une véritable rupture⁷⁶⁷ » avec les années précédentes. Si un tel constat est indéniable au vu du changement de trajectoire par rapport à la LPM précédente, il convient d'apporter une précision avant de nous attarder sur le détail du budget 2003 de l'armée de Terre. En effet, Serge Vinçon est, nous l'avons précisé plus haut, membre du RPR – devenu l'UMP à la faveur des élections présidentielle et législatives de 2002. Or, la nouvelle majorité à l'Assemblée nationale – et donc le nouveau Gouvernement – sont du même bord que lui. Bien qu'il ne fait guère de doute que la LPM 2003-2008 constitue effectivement un tournant et une amélioration par rapport à la précédente dès le budget 2003, il nous faut prendre en compte le fait que le sénateur Vinçon soit plus enclin à louer les budgets venus d'un gouvernement et d'une majorité qu'il soutient que ceux du gouvernement Jospin que le Sénat (toujours majoritairement à droite) a combattu. On remarque d'ailleurs que M. Vinçon évoque une rupture avec « l'érosion continue des moyens dévolus à nos armées au cours des cinq dernières années⁷⁶⁸ » : les cinq dernières années correspondent à la fois à la LPM 1997-2002, mais surtout à la période du gouvernement Jospin soutenu par la « gauche plurielle ». Or, plusieurs budgets votés sous des gouvernements de droite (pour notre période d'étude, de 1993 à 1997) se sont déjà caractérisés par une réduction et une instabilité des dépenses militaires – fût-ce il est vrai dans des proportions moindres que sous les gouvernements de gauche des années 1990, comme l'ont montré les rapports pour avis que nous avons étudié précédemment. Les rapports et avis parlementaires demeurant d'abord et avant tout des documents politiques, il

764FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

765Ibid.

766GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, *op. cit.*, p. 456.

767Sur le projet de loi de finances pour 2003, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°71, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 21/11/2002, p. 5.

768Ibid., p. 5.

nous faut en tenir compte.

Avant même la remontée des crédits liée au budget 2003, l'armée de Terre bénéficie durant l'été 2002 – qui voit la nouvelle majorité et le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin procéder à un « collectif budgétaire » dans le cadre d'une loi de finances rectificative – d'une amélioration de sa situation financière. Alors que l'armée de Terre devait assumer à la fois des surcoûts liés aux opérations extérieures, et de nouvelles mesures d'amélioration de la condition militaire décidées en février⁷⁶⁹ (mesures que l'on peut aussi, sans surinterpréter, rapprocher du contexte de campagne présidentielle où les militaires, leurs familles et leur entourage civil constituent un vivier électoral d'importance), les dépenses supplémentaires ont été « *très largement couvertes dès l'été, par la loi de finances rectificative du 6 août 2002*⁷⁷⁰ » ; il s'agit là d'une pratique inverse par rapport aux exercices précédents ou les corrections budgétaires infra-annuelles se traduisaient pour l'armée de Terre et les autres armées par des baisses de dépenses supplémentaires (dans les autres cas, les surcoûts assumés par les armées n'étaient tout simplement pas pris en charge). Bien que la situation reste complexe pour les équipements et l'EPM⁷⁷¹, l'armée de Terre bénéficie au total d'une hausse de 5,5% de son budget⁷⁷². Les dépenses ordinaires augmentent de près de 5% ; s'agissant des dépenses des Titres V et VI, les crédits de paiement et les autorisations de programme augmentent respectivement de 6,7 et 15,3%⁷⁷³.

Alors que les programmes ont jusqu'ici davantage concerné les équipements lourds et collectifs que les équipements individuels, l'année 2003 voit également l'arrivée du programme Félin⁷⁷⁴ (prévu cependant de longue date). Si l'EPM reste, nous l'avons dit, dans une situation encore difficile, le budget de l'armée de Terre pour 2003 autorise un « *redressement vigoureux*⁷⁷⁵ » pour ce poste essentiel. S'agissant des dépenses d'équipement, qui ont été comme nous l'avons vu particulièrement réduites dans les années précédentes en contradiction avec la LPM 1997-2002 (et avec les LPM qui l'ont précédée, du reste), celles-ci bénéficient d'un rebond de 9,8% des crédits de paiement, et d'une hausse inédite de 101,7%⁷⁷⁶ – soit un doublement par rapport au budget 2002. *In fine*, le budget de

⁷⁶⁹*Ibid.*, p. 29.

⁷⁷⁰*Ibid.*, p. 29.

⁷⁷¹*Ibid.*, p. 31-32.

⁷⁷²*Ibid.*, p. 33.

⁷⁷³*Ibid.*, p. 33.

⁷⁷⁴*Ibid.*, p. 54.

⁷⁷⁵*Ibid.*, p. 55.

⁷⁷⁶*Ibid.*, p. 56.

l'armée de Terre pour l'année 2003 constitue bien une rupture par rapport aux années précédentes, et plus particulièrement par rapport à la période 1997-2002. Les décisions prises dans le cadre de ce budget nous autorisent à parler d'une bonne anticipation dans la mesure où elles sont placées sous le signe du rattrapage des années précédentes et, dans de moindres proportions, de la préparation de l'avenir.

À nouveau en hausse, le budget pour l'armée 2004 permet, selon les mots du rapporteur, de « franchir une seconde étape pour retrouver un niveau compatible avec la poursuite de la modernisation de nos forces armées⁷⁷⁷ », après le redressement des dépenses d'équipement engagé l'an précédent. La dotation pour l'armée de Terre progresse de 4,1%, une nouvelle fois en conformité avec la LPM 2003-2008⁷⁷⁸. Serge Vinçon rappelle au passage que l'annuité 2002 aura été la « plus fidèlement exécutée⁷⁷⁹ » de la période 1997-2002 du fait des rallonges budgétaires engagées au cours de l'été, mais tempère son propos en soulignant qu'une telle performance doit être relativisée par le fait que l'exercice 2002 avait aussi été un « point bas⁷⁸⁰ » pour les crédits de l'armée de Terre. Ainsi, bien qu'il soit une nouvelle fois en hausse, le budget de l'armée de Terre pour 2004 est « inférieur à celui de 1997⁷⁸¹ », du fait de la réduction continue des moyens au cours de la LPM précédente. Nous voyons ici que l'ampleur du décrochage budgétaire qui s'est poursuivi durant plus de cinq ans amène l'armée de Terre à revenir de loin, au point que les budgets en hausse de la nouvelle LPM restent largement en-deçà du nécessaire.

Autre point de vigilance, on relève que bien que les crédits de paiement du Titre V correspondent à la programmation, les autorisations de programme sont inférieures de 2% (soit 500 millions d'euros) à la LPM⁷⁸². De même, les dépenses ordinaires reculent de 1,4⁷⁸³ ou 1,3%⁷⁸⁴, cette contraction étant due à la fois aux rémunérations et aux dépenses de fonctionnement. Le rapporteur souligne d'ailleurs que les crédits ordinaires « sont calculés au plus juste⁷⁸⁵ », ce qui montre que malgré le relèvement sensible des dépenses, la

⁷⁷⁷ Sur le projet de loi de finances pour 2004, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°76, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 20/11/2003, p. 2.

⁷⁷⁸ *Ibid.*, p. 17.

⁷⁷⁹ *Ibid.*, p. 18.

⁷⁸⁰ *Ibid.*, p. 19.

⁷⁸¹ *Ibid.*, p. 19.

⁷⁸² *Ibid.*, p. 20.

⁷⁸³ *Ibid.*, p. 25.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, p. 21.

⁷⁸⁵ *Ibid.*, p. 25.

situation des dépenses de fonctionnement demeure assez voisine de celle qui prévalait sous la précédente LPM où elles étaient très fortement compressées. De manière synthétique, M. Vinçon constate « une amélioration des moyens des forces malgré la diminution des crédits de fonctionnement⁷⁸⁶ », ce qui montre là aussi que l'armée de Terre est dans un processus de récupération plus que dans une véritable remontée en puissance. S'agissant des dépenses en capital, qui ont été particulièrement réduites dans les années précédentes, les crédits de paiement augmentent de 14,4%⁷⁸⁷. Toutefois, le rapporteur précise que ces CP correspondent « pour une très large part aux besoins générés par les engagements antérieurs⁷⁸⁸ », ce qui signifie qu'une grande partie de cette hausse honore les besoins de financement accumulés précédemment. Les autorisations de programme diminuent quant à elles légèrement⁷⁸⁹.

Les dépenses d'EPM connaissent à nouveau une forte croissance, avec des CP et des AP respectivement en hausse de 12,7 et 11,3%⁷⁹⁰. Alors que l'EPM reflète les besoins du court terme et de la nécessaire disponibilité des matériels, la situation continue donc de s'améliorer, mais doit être rapportée au vieillissement et à l'indisponibilité d'une grande partie des matériels que nous avons évoqués plus haut. Quant aux dépenses d'études-développements, celles-ci progressent de 15,5% en CP, mais diminuent de 30% en AP – une diminution à resituer à la fois par rapport à leur niveau exceptionnel de l'an précédent, et au niveau de 2002 par rapport auxquelles elles restent largement supérieures, comme le rappelle Serge Vinçon⁷⁹¹. Il s'agit donc d'un effort considérable en faveur de la préparation de l'avenir, ce qui est en soi un élément de bonne anticipation. Au global, le budget des forces terrestres pour 2004, qui respecte une nouvelle fois la programmation pour la période 2003-2008, permet des progrès sensibles. Mais comme le rappelle le rapporteur pour avis, il s'agit avant tout de rétablir « la cohérence de notre outil militaire⁷⁹² », laquelle a été endommagée au cours de la précédente LPM. Ainsi, il s'agit une nouvelle fois d'un budget de réparation que de projection dans l'avenir ou de remontée en puissance. Une telle étape n'est-elle cependant pas un préalable nécessaire à toute ambition supérieure, l'effort de réparation entrepris témoignant en ce cas d'une bonne anticipation à un moment où il

786Ibid., p. 26.

787Ibid., p. 30.

788Ibid., p. 30.

789Ibid., p. 31.

790Ibid., p. 43.

791Ibid., p. 44.

792Ibid., p. 48.

s'agit d'une certaine manière de sécuriser et de préserver l'avenir tout en rapprochant davantage le financement de l'armée de Terre des besoins immédiats ? L'ampleur de ce besoin de réparation témoigne aussi du degré de mauvaise anticipation des années précédentes. Surtout, cette tentative de rattrapage n'est pas seulement insuffisante au regard des besoins accumulés : elle est en décalage avec la nécessité d'accélérer l'augmentation des dépenses militaires que les objectifs du « modèle d'armée 2015 », pas encore remis en cause, rendent obligatoire.

2) Quand l'insuffisance du rattrapage de l'effort de défense devient problématique pour la réalisation du modèle d'armée et sa cohérence (2004-2007)

Avant de nous pencher sur le budget de l'armée de Terre pour l'année 2005, il convient d'ouvrir une parenthèse révélatrice des conditions politiques dans lesquelles s'inscrit toujours la LPM en cours d'exécution. À l'été 2004, au moment où les ministres négocient le montant de leurs futurs crédits avec leur collègue ministre du Budget, survient un épisode révélateur des tensions qui continuent d'entourer l'effort de défense. Le ministre des Finances, un certain Nicolas Sarkozy, entend imposer une réduction de ses dépenses au ministère de la Défense⁷⁹³, dirigé par Michèle Alliot-Marie. Plus tôt au cours de l'été, c'est « devant l'insistance de Nicolas Sarkozy à vouloir couper les crédits militaires⁷⁹⁴ » que le Président Chirac avait eu à recadrer son ministre par une phrase restée emblématique des relations animées entre les deux hommes, « je décide et il exécute ». Le budget de la Défense bénéficie finalement de la « rallonge » de 700 millions pour les dépenses de fonctionnement qu'entendait annuler Bercy, mais doit « s'appliquer le "coup de rabot" de 0,2 % imposé aux budgets de tous les ministères⁷⁹⁵ ». Cet épisode, certes habituel dans le cadre des négociations budgétaires, est intéressant pour notre sujet à divers titres. Tout d'abord, il montre que les dépenses de défense, malgré le volontarisme affiché par l'exécutif, ne restent pas à l'abri des contraintes budgétaires. Ensuite, l'issue – positive pour

793LEBÈGUE, Thomas. « Budget: guerre des nerfs entre la Défense et Bercy », *Libération*. 7 août 2004 . En ligne : https://www.liberation.fr/france/2004/08/07/budget-guerre-des-nerfs-entre-la-defense-et-bercy_488603 [consulté le 10 décembre 2020].

794Ibid.

795Ibid.

le budget des armées – de ces arbitrages budgétaires vient de l'appui du Président de la République, qui cherche à assurer la mise en œuvre de sa politique de défense, mais aussi à manier le rapport de force avec le ministre des Finances et l'administration de Bercy⁷⁹⁶. Nous avons ici l'exemple d'une volonté politique de sanctuariser l'effort de défense en dépit des contraintes budgétaires et politiques, ce qui témoigne d'une bonne anticipation dans la mesure où le chef de l'État cherche à préserver la démarche de réparation de l'outil de défense et à garantir l'exécution de la LPM. *A contrario*, la volonté du futur Président, M. Sarkozy, de réduire à nouveau un budget encore sous tension, en connaissance des difficultés connues par les armées, témoigne d'autant plus d'une mauvaise anticipation que le même responsable public entend déjà nourrir une politique sécuritaire et diplomatique offensive qui nécessite de poursuivre dans la durée le redressement de l'effort de défense ; après son quinquennat, celui qui réclamait en 2004 un effort de rigueur à un budget militaire encore fragile fustigera comme nous le verrons plus loin les coupes opérées dans les dépenses de défense, les mettant sur le compte de ses opposants politiques après y avoir lui-même contribué.

Quid à présent du budget 2005 des forces terrestres ? Rédigé par le sénateur André Dulait, le rapport pour avis sur le projet de budget de l'armée de Terre pour 2005 évoque d'emblée la légère diminution des engagements à l'étranger⁷⁹⁷. Un point intéressant, puisque bien que cette diminution du nombre d'hommes et de matériels déployés à l'étranger procède d'abord du contexte extérieur, elle montre que l'écart souvent pointé du doigt entre le niveau d'engagement de l'armée de Terre et les moyens mis à sa disposition se réduit au moins temporairement. Après la forte hausse des budgets de 2003 et 2004, le budget de l'armée de Terre pour 2005 reste stable par rapport à son niveau précédent : cette stabilisation est selon M. Dulait « en parfaite cohérence⁷⁹⁸ » avec la LPM, qui prévoit une croissance moins soutenue des crédits pour le reste de la programmation après le redressement sensible des dépenses en 2003-2004. La hausse de 0,4% des dépenses de défense (+0,3% pour les dépenses ordinaires, le double pour les dépenses d'équipement) est quatre fois inférieure à celle de 1,6%⁷⁹⁹ du budget de la défense, probablement du fait des programmes majeurs de la Marine nationale et de l'armée de Terre. Alors que les

⁷⁹⁶SERVENT, Pierre. *Les présidents et la guerre, op. cit.*, p. 270-271.

⁷⁹⁷Sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°77, Tome VI –

Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 25/11/2004, p. 5-6.

⁷⁹⁸*Ibid.*, p. 16.

⁷⁹⁹*Ibid.*, p. 18.

dépenses du Titre III étaient déjà toujours sous pression l'an précédent, le budget pour 2005 prévoit encore une « dotation contrainte⁸⁰⁰ » pour ce poste. On remarque que les dépenses liées aux effectifs subissent d'ailleurs une légère réduction de dépenses par rapport à ce que prévoyait la LPM : l'armée de Terre contribue ainsi « à un double titre à l'effort général de réduction de la dépense publique⁸⁰¹ » en ne recevant pas les effectifs supplémentaires prévus et en en supprimant au contraire. Nous voyons ici que le budget 2005, dont nous avons dit qu'il ouvrait une phase de progression plus modérée des dépenses, n'est pas dans une dynamique de forte remontée des dépenses au point que les postes moins prioritaires (en l'occurrence, les dépenses de fonctionnement et de personnels) sont plafonnées ou légèrement réduites.

Alors que les budgets ont longtemps « sacrifié » le financement de l'entraînement des forces, comme nous l'avons détaillé plus haut, la dotation pour 2005 « apparaît en mesure de permettre la réalisation des 100 jours d'activité⁸⁰² », ce qui est bien au-dessus de ce que nous avons pu constater non seulement au cours de la période 1997-2002, mais également durant l'essentiel de la décennie 1990. Concernant les dépenses en capital, les crédits de paiement pour les dépenses d'équipement progressent de 0,6%. Bien que suffisant face aux besoins identifiés pour l'exercice 2005, ce montant ne permet cependant pas de « modifier sensiblement le report de charges issu de l'exercice 2002⁸⁰³ », preuve une nouvelle fois de l'ampleur de la mauvaise anticipation qui a caractérisé la fin de l'exécution de la LPM 1997-2002. Il convient de s'attarder sur l'état du parc matériel, qui montre à la fois les conséquences du sous-investissement et du surengagement des années précédentes, et le fait que le budget 2005 s'inscrit encore dans une trajectoire de réparation d'un outil militaire abîmé. Le parc de l'armée de Terre reste vieillissant, notamment les VBCI⁸⁰⁴. Comme le souligne le rapporteur, « la proportion des matériels immobilisés en attente de pièces de rechanges reste élevée (près de 17 % des matériels majeurs hors aéronefs⁸⁰⁵) » : l'armée de Terre est donc loin d'être au bord de la rupture capacitaire ou incapable d'accomplir ses missions, mais son parc matériel reste suffisamment dégradé pour laisser dire que la hausse de l'EPM reste insuffisante. Concernant la préparation de l'avenir, les études-développements progressent à un rythme moins élevé de 1,5% en CP (les AP

800Ibid., p. 21.

801Ibid., p. 21-22.

802Ibid., p. 26.

803Ibid., p. 27.

804Ibid., p. 33.

805Ibid., p. 42.

diminuant à nouveau, de 10%⁸⁰⁶). Le budget de l'armée de Terre pour 2005, avec une augmentation des crédits certes moins soutenue que dans les deux exercices précédents, est en phase avec la LPM en cours s'agissant du Titre V, et malgré des tensions sur le Titre III⁸⁰⁷. Il témoigne d'une bonne anticipation dans la mesure où il permet de continuer la « réparation⁸⁰⁸ » de l'outil de défense initiée par les deux exercices précédents, moins dans la mesure où il ne permet pas de jeter les bases d'une véritable remontée en puissance.

Le budget pour l'année 2006 se caractérise d'emblée par l'entrée en vigueur de la LOLF⁸⁰⁹, au sujet de laquelle nous n'entrerons pas dans le détail, d'autant que nous avons étudié plus haut l'impact de cette innovation législative sur les lois de programmation militaire et sur l'anticipation dans les politiques de défense. Par souci de continuité dans notre démonstration, nous pouvons cependant souligner que la LOLF aboutit à un changement de nomenclature dans la présentation des budgets, qui comprend entre autres la suppression de l'organisation par titres : exit donc les Titres III ou V auxquels nous avons régulièrement fait référence jusqu'ici. S'agissant du fond du budget, soulignons d'abord que si les effectifs de l'armée de Terre sont maintenus, on constate à nouveau « *des tensions sur les crédits de fonctionnement et d'équipement*⁸¹⁰ ». Les crédits de fonctionnement *stricto sensu*, qui étaient regroupés dans les budgets précédents sous le fameux Titre III, sont « particulièrement contraints⁸¹¹ ». On constate ainsi que malgré l'effort de réparation entrepris notamment au niveau des crédits d'équipement qui concernent l'essentiel de la hausse des crédits depuis le début de la LPM après avoir encaissé l'essentiel des restrictions dans les années précédentes, les dépenses de fonctionnement semblent s'imposer comme un point de vigilance au long de la loi de programmation en cours d'exécution.

Si les dépenses d'équipement respectent une nouvelle fois l'échéancier de cette LPM, le rapporteur attire l'attention sur le fait que la modernisation des équipements

806 *Ibid.*, p. 42.

807 *Ibid.*, p. 48.

808 Le terme que nous employons ici n'est nullement employé dans les documents d'époque et relève d'un choix personnel. Louis Gautier parle d'une « restauration », en écrivant que tout en inscrivant dans la durée le financement de la professionnalisation, cette LPM cherche « à « restaurer » la disponibilité des matériels et la modernisation des forces conventionnelles ». Cf. GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, *op. cit.*, p. 456.

809 *Sur le projet de loi de finances pour 2006, adopté par l'Assemblée nationale*. Avis n°102, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 24/11/2005, p. 9.

810 *Ibid.*, p. 10.

811 *Ibid.*, p. 11.

« entre dans une phase délicate⁸¹² ». En effet, dans de nombreux cas, « *les échéances de remplacement par des équipements neufs apparaissent tardives au regard de l'âge moyen élevé de beaucoup de matériels et de leur utilisation désormais intensive en opérations extérieures*⁸¹³ ». Bien que les échéances en question soient probablement dictées par les contraintes budgétaires, alors qu'un effort sensible est déjà engagé en faveur du redressement des crédits de défense, nous pouvons y voir un manque d'anticipation au regard des nécessités induites par l'âge avancée d'une grande partie du parc de l'armée de Terre et de l'utilisation des matériels en OPEX qui accélère leur vieillissement. Dans la continuité de son précédent rapport, l'auteur rappelle que les matériels de l'armée de Terre restent vieillissants et encore « trop souvent indisponibles⁸¹⁴ ». Nous avons évoqué un point de vigilance sur les dépenses de fonctionnement : or, malgré l'effort en faveur des dépenses d'équipement, celles-ci nécessitent aussi une certaine attention. En effet, les tensions sur ce poste se traduisent par « *des abandons de programme ou des décalages*⁸¹⁵ », ce qui rappelle les pratiques d'avant la LPM fût-ce dans des proportions bien moindres. Comme l'écrit M. Dulait,

« Il a ainsi été décidé cette année de réduire le parc d'hélicoptères Gazelle antichar en service et d'abandonner le programme de rénovation de 45 hélicoptères de transport Puma qui constituait pourtant l'une des mesures palliatives annoncées depuis plusieurs années pour faire face à la réduction de nos capacités aéromobiles en l'attente de la livraison du NH90 à compter de 2011⁸¹⁶ ».

Parmi les autres programmes affectés, nous pouvons également citer, bien qu'il ne s'agisse ni d'un programme majeur ni d'un type d'équipement venant spontanément à l'esprit à la différence des chars et des hélicoptères, la réduction du nombre de poseurs de ponts pour le génie (la cible des systèmes de pose rapide de travures, ou SPRAT, étant abaissée de 18 à 10 engins⁸¹⁷). Le général Jean-Pierre Bosser, que nous avons interrogé, cite en effet les capacités de franchissement (les poseurs de pont pour le génie en font évidemment partie) parmi les programmes qui ont été réduits, et qui s'avèrent pourtant essentiels notamment si les armées alliées en sont dépourvues⁸¹⁸.

812 *Ibid.*, p. 20.

813 *Ibid.*, p. 20.

814 *Ibid.*, p. 21.

815 *Ibid.*, p. 23.

816 *Ibid.*, p. 23.

817 *Ibid.*, p. 23.

818 Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

Pour en revenir au problème soulevé par le rapporteur, notons que la situation des équipements est sans doute en grande partie liée aux conséquences des décisions prises dans les années précédentes, lesquelles ont abouti à une véritable impasse pour plusieurs grands programmes ou programmes de cohérence opérationnelle – des décisions et non-décisions qui témoignent une nouvelle fois de par leurs conséquences plusieurs années après d'une mauvaise anticipation. Mais alors que les marges budgétaires, même limitées, autorisent un effort supplémentaire en faveur des équipements, les décisions citées à l'instant en matière de gestion des programmes montrent à nouveau que les budgets exécutés sous la LPM 2003-2008 n'autorisent pas une véritable remontée en puissance, et indiquent une mauvaise anticipation au sens où elles conduisent à réduire encore les capacités de l'armée de Terre à des niveaux de plus en plus critiques. De manière globale, le bilan du budget de l'armée de Terre pour l'année 2006 est une nouvelle fois largement positif pour la réparation de l'outil de défense ; il l'est moins s'agissant de la préparation de l'avenir, alors que les équipements font face à de nouvelles réductions, annulations ou reports de programmes malgré la hausse des moyens dédiés. Bien qu'il émette un avis favorable à ce budget, le rapporteur insiste sur le fait que l'effort engagé devra s'ancrer dans la durée

« en particulier pour faire face au cours des prochaines années aux besoins financiers résultant de la fabrication d'équipements neufs qu'il n'est plus possible de décaler dans le temps et, en l'attente de leur livraison, du maintien en condition de matériels déjà anciens et très sollicités dans les opérations⁸¹⁹ ».

Ce dernier point de vigilance montre à quel point l'armée de Terre, malgré l'effort consenti, reste à un point critique du fait du sous-investissement des années précédentes que le redressement opéré sous la LPM 2003-2008 ne permet clairement pas de compenser.

Avant d'étudier le budget de l'armée de Terre pour 2007, il nous faut apporter quelques éléments sur le contexte du milieu des années, qui montrent que malgré tous les progrès qu'autorise la LPM 2003-2008, il est déjà possible d'affirmer que celle-ci repose sur une mauvaise anticipation. La loi de programmation en question s'inscrit toujours dans l'objectif d'assurer « la réalisation du "modèle d'armée 2015"⁸²⁰ », un modèle qui « sous-

819 Sur le projet de loi de finances pour 2006, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°102, Tome VI..., op. cit., p. 37.

820 GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 458.

tend⁸²¹ » la programmation en cours d'exécution. Or, le contenu de la LPM lui-même semble déjà incohérent avec un tel objectif : comme nous l'avons vu, il était déjà établi en 2002 que la hausse des dépenses militaires alors prévue par le candidat Chirac serait insuffisante, les besoins de financement pour la réalisation de ce modèle s'élevant à 2,5% du PIB⁸²². Pour parvenir à un tel effort de défense, nécessaire à la réalisation du modèle « Armée 2015 », il faudrait une forte augmentation des dépenses militaires dès la loi de programmation militaire suivante, ce qui témoigne déjà d'un manque d'anticipation puisque le gros de l'augmentation des dépenses militaires est une nouvelle fois repoussé à plus tard. À l'évidence du manque de moyens prévus, s'ajoutent durant les années 2000 des critiques sur la pertinence du modèle « Armée 2015 » en lui-même. Comme nous le détaillons plus loin avec la prise de position de Louis Gautier, Bruno Tertrais et Stéphane Verclytte, le « modèle d'armée 2015 » semble en effet insoutenable au plan financier, voire inadapté s'agissant du format des forces.

De prime abord, le budget de l'armée de Terre pour 2007 appelle relativement peu de commentaires, tant il s'inscrit dans la continuité du précédent. Il prévoit ainsi des dépenses de fonctionnement « toujours contraintes⁸²³ », ce qui s'explique entre autres par la poursuite de l'effort en faveur des dépenses d'équipement. Si l'entraînement des forces reste insuffisant, celui-ci est progressivement remonté à 96 jours d'activité par an dans les années précédentes⁸²⁴, ce qui reste inférieur à la norme de 100 jours mais constitue un véritable progrès par rapport au plus-bas observé à la fin de la LPM 1997-2002. Les dépenses d'EPM connaissent « une évolution contrastée » avec des crédits de paiement en hausse de 6,1% et des autorisations de programme en baisse de 14,2%, mais leur montant supérieur de 20 millions d'euros à ce que prévoyait la LPM permet de commencer à résorber le « déficit financier » estimé par l'EMAT à 100 millions d'euros⁸²⁵. Ce dernier point est intéressant, puisqu'il montre un rare exemple où le non-respect (cette fois à la hausse) de la programmation militaire permet de réduire les besoins de financement futurs, alors que nous n'avons vu jusqu'ici que des situations où le non-respect de la LPM se traduit, par des reports de charges ou un creusement dudit déficit financier, à augmenter les

821 *Ibid.*, p. 56.

822 NEU, Jean-Pierre. « Défense : le rattrapage promis par Jacques Chirac s'annonce limité », *Les Echos*, *op. cit.*

823 *Sur le projet de loi de finances pour 2007, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°81, Tome VI – Défense : forces terrestres*, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 23/11/2006, p. 13.

824 *Ibid.*, p. 14.

825 *Ibid.*, p. 15.

futurs besoins de financement. Jusque là, même les dépenses visant à rattraper les reports de charges ou retards de paiement des années précédentes se traduisaient généralement soit par une compression des dépenses de l'année en cours, soit par de nouveaux reports de charges entretenant un cycle vicieux. Il s'agit donc, à une échelle certes « micro », d'un exemple de bonne anticipation dans la gestion du financement de l'armée de Terre. Ceci dit, la hausse des dépenses d'EPM se fait en contexte d'augmentation des coûts de maintien en condition opérationnelle⁸²⁶ – on remarque d'ailleurs l'emploi de cette notion jusqu'ici absente des précédents rapports pour avis que nous avons étudié.

S'agissant justement de l'entretien des matériels, relevons d'abord la référence à un « *indicateur associé au projet annuel de performance mentionné*⁸²⁷ », qui est probablement liée à l'introduction de la LOLF. Si elle s'inscrit dans le contexte d'une nouvelle culture quasi « managériale » de la gestion des finances publiques, la création de ce type d'indicateurs favorise l'anticipation, ce qui constitue un progrès au même titre que les mesures relatives au DTO dont nous avons parlé dans le cadre du budget de l'armée de Terre pour 2002. Pour en revenir à la question de l'entretien des matériels, les données pour l'année 2005 (année précédent la rédaction du rapport) indiquent un taux global de disponibilité de 62,6% pour les matériels aéronautiques de l'armée de Terrr, et de 73,1% pour les matériels tactiques, des taux « *inférieurs à la cible de 75% [de la LPM, NDR], notamment pour les hélicoptères*⁸²⁸ » ; les prévisions pour les matériels aéronautiques et tactiques de l'armée de Terre en 2007 sont de respectivement 64 et 74% de disponibilité. Il s'agit là d'une moyenne ne reflétant pas les réalités sur le terrain, la situation étant plus favorable s'agissant des matériels employés en OPEX, avec un taux de disponibilité global de 92,6%⁸²⁹, et plus fragile en métropole. Bien que les taux de disponibilité soient, on l'a dit, inférieurs à la LPM, nous voyons ici que l'armée de Terre est encore loin de la rupture capacitaire, avec un matériel largement disponible en opérations extérieures ; l'effort en faveur de l'EPM (ou MCO) dans les années précédentes a permis d'améliorer une situation que l'engagement soutenu des armées à l'extérieur, d'une part, et la baisse des crédits, d'autre part, rendait de plus en plus préoccupante. Avec une double augmentation des crédits de paiement de 5,6% et des autorisations d'engagement (le terme remplace semble-t-il la notion d'autorisations de programme utilisée jusqu'ici) de plus de 21%, les dépenses

826 *Ibid.*, p. 16.

827 *Ibid.*, p. 17.

828 *Ibid.*, p. 17.

829 *Ibid.*, p. 17.

d'équipement sont une nouvelle fois en hausse. Cette forte hausse permet de poursuivre la modernisation de l'armée de Terre que la précédente LPM avait mise en danger, et de répondre partiellement à la nécessité, soulevée en conclusion du précédent rapport, d'ancrer l'effort d'équipement dans la durée et de ne pas procéder à de nouveaux reports. Cependant, le rapporteur souligne que la hausse est « *en retrait par rapport à l'actualisation de la loi de programmation*⁸³⁰ » (laquelle a été conduite en 2006, à mi-parcours de la période couverte).

Surtout, la LPM elle-même, malgré les progrès qu'elle autorise, semble elle-même insuffisante, ou tout juste suffisante, au regard des besoins financiers qui se profilent. M. Dulait souligne ainsi que sur les années à venir, l'équipement de l'armée de Terre « *va poser une difficile équation financière*⁸³¹ ». Le rapporteur pour avis cite d'abord, le besoin « *urgent*⁸³² » de remplacer nombre d'équipements vieillissants. Nous voyons ici que l'armée de Terre a beau être, comme évoqué plus haut, loin de la rupture capacitaire, et bénéficier d'une LPM où les crédits sont constamment croissants, la situation des matériels devient d'autant plus problématique que ce vieillissement est à mettre en perspective avec le besoin pour l'armée de Terre française de rester à l'avant-garde technologique. Ensuite, comme le souligne le rapporteur, « *la convergence de plusieurs programmes majeurs d'équipements neufs va faire augmenter considérablement les besoins financiers*⁸³³ ». Cette situation procède en partie du besoin de renouveler « *en bloc*⁸³⁴ » les grands programmes que nous avons évoqué dans une sous-partie précédente, des reports et étalements dans le temps des programmes décidés dans les années précédentes – lesquels témoignent, comme constaté plusieurs fois, d'une mauvaise anticipation, et tout simplement de l'impossibilité de différer certains programmes nécessaires au maintien de la supériorité technologique de l'armée de Terre. Nous pouvons appliquer à cette situation le constat d'un auteur déjà cité, qui met les difficultés dans la gestion des grands programmes sur le compte « *d'une programmation [...] hâtivement bouclée et d'un tri insuffisant parmi les choix d'équipement*⁸³⁵ ». De manière plus classique, André Dulait cite également la moyenne d'âge élevée des matériels et leur usure accélérée par leur emploi dans les OPEX⁸³⁶.

830 *Ibid.*, p. 20.

831 *Ibid.*, p. 24.

832 *Ibid.*, p. 24.

833 *Ibid.*, p. 24.

834 HEISBOURG, François. « La politique de défense française à l'aube d'un nouveau mandat présidentiel », art. cit.

835 GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 57.

836 *Sur le projet de loi de finances pour 2007, adopté par l'Assemblée nationale*. Avis n°81, Tome VI..., p.

Sur ce point, M. Dulait souligne que de nombreux équipements « dont l'âge moyen est déjà élevé sont appelés à demeurer en service pour de nombreuses années⁸³⁷ », citant en particulier les « chars à roues AMX 10 RC et ERC 90 Sagaie⁸³⁸ ». Il s'agit là d'un point de vigilance particulier. Nous avons dans le rapport pour le budget 2006 de l'armée de Terre que « *les échéances de remplacement par des équipements neufs apparaiss[ai]ent tardives au regard de l'âge moyen élevé de beaucoup de matériels et de leur utilisation [...] intensive en opérations extérieures⁸³⁹* ». Déjà problématique, cette situation de vétusté ne peut engendrer à terme qu'une indisponibilité de plus en plus fréquente des matériels et un certain retard technologique, alors que les points forts de l'armée de Terre française post-Guerre froide résident en grande partie dans leur capacité de réactivité et de projection, et dans leur supériorité technologique, lesquelles ne sont jamais acquises. Le fait que l'armée de Terre soit amenée, du fait de crédits toujours limités, à devoir perpétuer l'usage de matériels vieillissants témoigne d'une mauvaise anticipation pour les raisons évoquées à l'instant. Bien qu'elle loue des crédits toujours en progression et une stabilisation des effectifs⁸⁴⁰, la conclusion du rapport sur le budget 2007 de l'armée de Terre insiste sur les inquiétudes liées aux équipements. Ainsi, alors que les importants besoins liés au renouvellement des matériels des forces terrestres, « *notamment les hélicoptères et les blindés moyens⁸⁴¹* », vont réclamer sur les prochaines années des financements de plus en plus élevés, le rapporteur souligne que « *l'arrivée de nouveaux matériels ne saurait être retardée sans mettre en cause la capacité de déploiement des forces terrestres⁸⁴²* ». Par conséquent, alors que 2007 constitue l'avant-dernière année de la LPM en cours, cette dernière montre déjà très clairement ses limites. Bien qu'elle permette une sensible amélioration de l'existant et évite à l'armée de Terre la grave crise qui se profilait au tout début des années 2000, elle ne suffit pas à préparer l'avenir alors que la mise en œuvre des nouveaux programmes s'annonce particulièrement compliquée en termes de financement, témoignant d'une mauvaise anticipation.

Nous pouvons relever au passage un dernier élément : le rapporteur relève que

24.

837Ibid., p. 25.

838Ibid., p. 25.

839Sur le projet de loi de finances pour 2006, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°102, Tome VI..., op. cit., p. 20.

840Sur le projet de loi de finances pour 2007, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°81, Tome VI..., p.

37.

841Ibid., p. 37.

842Ibid., p. 37.

l'armée de Terre « *sera inévitablement amenée à centrer ses priorités sur les besoins les plus liés aux engagements réels en opération*⁸⁴³ ». Il est désormais – depuis la seconde moitié des années 2010 – courant d'entendre que les armées, armée de Terre incluse, se seraient trop concentrées sur la gestion des « conflits du moment » en négligeant la préparation des conflits de haute intensité qui est revenue en haut de la pile des priorités. Le général de Villiers, que nous avons interrogé, nous a ainsi confié : « *nous sommes orientés et conditionnés par les combats et crises multiples au Moyen-Orient et en Afrique, au point d'avoir un peu "oublié" le combat de haute intensité qui était la règle à l'époque de l'équilibre des deux blocs et du Pacte de Varsovie*⁸⁴⁴ ». Or, l'extrait que nous venons de citer (sur le fait que l'armée de Terre devra inévitablement « *centrer ses priorités sur les besoins les plus liés aux engagements réels en opération* ») reflète parfaitement cette logique de concentration sur les opérations du moment, donc sur le court terme, qui est aujourd'hui remise en cause et vue comme un élément... de mauvaise anticipation. S'il est difficile de dire si le rapporteur déplore cette logique de concentration sur le court terme ou la défend au contraire comme une nécessité, nous pouvons parler dans tous les cas d'une mauvaise anticipation liée au fait de se concentrer sur les besoins liés aux engagements « immédiats » de l'armée de Terre en négligeant les besoins futurs.

Au-delà du seul budget de l'armée de Terre, notons que le budget de l'ensemble de la Défense pour l'année 2007, bien qu'à nouveau en progression, ne permet que de revenir à ce qu'il était plus d'une décennie auparavant. Ainsi,

*« après 2002, les crédits militaires inscrits en LFI croissent à nouveau en valeur mais pas ne retrouvent pas le niveau atteint en volume au début des années 1990, supérieur à 32 milliards d'euros. Il faut attendre 2007 pour que soit rattrapé le montant en volume du budget des armées de 1995, soit 29,6 milliards d'euros. Ainsi, à la fin du second septennat de Jacques Chirac, en 2007, le volume des crédits militaires, quoique ayant repris après 2002 un rythme d'évolution croissant, retrouve son niveau de la fin du septennat de François Mitterrand, soit environ 30 milliards d'euros*⁸⁴⁵ ».

Alors que le niveau d'engagement de l'armée de Terre s'est fortement accru, tout comme le coût des équipements et celui de la masse salariale, que des puissances parfois rivales ont

843 *Ibid.*, p. 37.

844 Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

845 GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 465.

fortement relevé leur budget militaire, l'effort de défense français n'a pas augmenté en valeur depuis plus de douze ans, le redressement opéré entre 2003 et 2008. Le PIB ayant cru à un rythme soutenu sur la même période, l'effort de défense rapporté à la richesse nationale a même continuellement baissé. Surtout, comme nous allons le voir, le financement de l'armée de Terre, et de la défense nationale *lato sensu*, est hypothéqué par l'accumulation de besoins de financement liés notamment à la réalisation du « modèle d'armée 2015 ». Ainsi, le financement de l'armée de Terre et des autres armées est menacé par une véritable crise, à la veille de la crise financière mondiale qui va fortement dégrader un contexte budgétaire déjà tendu.

Section II) De la révision du modèle d'armée à la mise à contribution de l'effort de défense en première ligne de la politique de rigueur : un sous-investissement qui fragilise l'armée de Terre et réduit ses capacités (2008-2012)

1) L'impasse du financement de l'armée de Terre au début de la présidence Sarkozy : une véritable crise financière de la défense à la veille de la crise financière mondiale, témoignant d'une mauvaise anticipation durant la LPM 2003-2008

Avant d'en venir au budget pour 2008, rappelons quelques éléments sur le contexte de son année d'élaboration. L'année 2007, si elle ne constitue pas une véritable « rupture » pour l'effort de défense comme en 2002, coïncide cependant avec un tournant. Cette année est d'abord marquée par une élection présidentielle, au cours de laquelle la question du financement de la défense nationale reste un enjeu secondaire pour la conquête du pouvoir, mais devient de plus en plus préoccupante s'agissant de l'exercice du pouvoir. En effet, au cours de la campagne présidentielle, la presse révèle le contenu d'un rapport commandé par le ministère de la Défense : comme nous l'évoquons plus loin, l'étude montre qu'il manquerait entre 40 et 70 milliards d'euros d'ici 2015⁸⁴⁶ pour financer le modèle d'armée

846CHALLENGES. « La Défense manquera de 40 à 70 milliards d'euros d'ici 2015 », *Challenges*. 24 janvier 2007. En ligne : https://www.challenges.fr/entreprise/la-defense-manquera-de-40-a-70-milliards-d-euros-d-ici-2015_390069 [consulté le 7 mars 2021].

prévu pour la même date. Parmi ses conclusions, le rapport « *épingle également la gestion de Michèle Alliot-Marie avec un déficit de quatre milliards d'euros entre 2003 et 2008*⁸⁴⁷ », montrant que la LPM, malgré une exécution exemplaire par rapport à celle de la précédente, pâtit elle aussi d'une gestion discutable qui aggrave encore les perspectives pour le financement de la défense. Au global, comme l'écrit Louis Gautier :

*« La présidence de Jacques Chirac se termine ainsi sur une crise budgétaire de la défense qui est aussi problématique que celle laissée par son successeur et qu'il avait alors critiquée. Alors que les crédits militaires depuis 1991 ne connaissent que des phases de contractions plus ou moins fortes suivies de tentatives de stabilisation, après 2002 force est de constater que ces crédits sont orientés à la hausse. Mais cette croissance est insuffisante pour combler les retards accumulés dans le financement des programmes et pour faire face à l'emballlement des dépenses militaires*⁸⁴⁸ ».

Qu'en est-il à présent du budget de l'armée de Terre pour l'année 2008 ? Celui-ci, qui correspond à la dernière annuité de la LPM 2003-2008, est placé sous le signe de plusieurs changements liés à l'élection du nouveau Président de la République, Nicolas Sarkozy. Tout d'abord, il s'agit d'un budget de transition dans l'attente du nouveau Livre blanc et des futures réformes annoncées. Ensuite, le budget est concerné par la révision générale des politiques publiques, qui se traduit par le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux. Enfin, changement plus mineur pour l'armée de Terre mais d'importance pour l'étude des budgets à partir de celui-ci, la présentation des budgets fait l'objet de changements plus importants encore qu'avec la LOLF. Désormais, les crédits militaires – dont ceux de l'armée de Terre s'articulent autour de deux programmes, à savoir le programme 146 « équipement des forces » et le programme 178 « préparation et emploi des forces ». Alors que la présentation du programme 178 se fait toujours par armées (y compris dans les rapports parlementaires), la présentation du programme 146 se fait à partir de 2008 dans une logique interarmées. S'ajoutent à cela les programmes 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » et 212 « Soutien de la politique de la défense », présentés eux aussi dans une logique interarmées.

Les rapports pour avis issus de la Commission des Affaires étrangères, de la

847L'OBS. « Le ministère de la Défense va-t-il manquer de fonds ? », *L'Obs*, 24 janvier 2007 . En ligne : <https://www.nouvelobs.com/politique/20070124.OBS8466/le-ministere-de-la-defense-va-t-il-manquer-de-fonds.html> [consulté le 7 mars 2021].

848GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 57.

défense et des forces armées du Sénat, que nous avons jusqu'ici préférés aux rapports issus de la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale puisqu'ils étaient rédigés après le vote du budget en première lecture par la chambre basse, reprennent cette présentation interarmées. Les rapports pour avis sont désormais éclatés entre les différents programmes évoqués plus haut. S'il est probablement bénéfique au travail parlementaire, ce qui est essentiel, ce changement se traduit *in fine* par moins de détails relatifs au financement de l'armée de Terre, moins d'informations pertinentes pour notre sujet. Les rapporteurs pour avis de l'Assemblée nationale continuent cependant de rédiger des avis spécifiques à l'armée de Terre s'agissant du programme « Préparation et emploi des forces ». À partir du budget 2008, nous allons donc prioriser les travaux de l'Assemblée nationale. Nous avons au préalable vérifié que les projets de budget soumis au vote de l'Assemblée nationale et les budgets votés par la même chambre avant leur examen par le Sénat diffèrent très peu durant la période qui va nous concerner dans l'immédiat, à savoir le début de la présidence de Nicolas Sarkozy⁸⁴⁹.

Quid à présent du budget 2008 lui-même ? On remarque tout d'abord que les crédits de l'armée de Terre sont encore stables, malgré le recul des dépenses de fonctionnement⁸⁵⁰. Si les dépenses liées au personnel augmentent du fait de la revalorisation des traitements et de mesures prises en faveur de la condition militaire et civile⁸⁵¹ des personnels – autant de dispositions témoignant d'une bonne anticipation puisqu'elles auront probablement contribué à l'attractivité des armées, donc à leur capacité de recrutement, le budget de fonctionnement (équivalent à l'ancien Titre III) est « fortement contraint⁸⁵² ». Notons que ce budget est hors de loi de programmation dans le cas de la LPM en cours d'exécution. Nous avons évoqué à plusieurs reprises, dans les budgets antérieurs à la LPM 2003-2008, le problème criant du financement de l'entraînement des forces, qui s'était atténué (de manière cependant insuffisante) à partir de 2003. La situation appelle à nouveau à la vigilance, les tensions sur les dépenses de fonctionnement risquant selon Jean-Louis Bernard (député membre du Parti radical et de majorité UMP, rapporteur pour avis et

849A partir de l'automne 2011, lorsque le Sénat passe à gauche pour la toute première – et jusqu'ici unique – fois dans l'histoire de la V^e République, la chambre haute ne vote évidemment pas de la même manière que l'Assemblée nationale encore majoritairement à droite.

850 *Sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°189)*. Avis n°280, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 11/10/2007, p. 5.

851 *Ibid.*, p. 8.

852 *Ibid.*, p. 10.

auteur du rapport cité) de fortement peser sur les crédits consacrés aux munitions⁸⁵³. Le rapporteur pour avis alerte sur le fait que « toute nouvelle baisse des crédits aurait des conséquences sur les capacités opérationnelles des troupes projetées mais aussi sur la sécurité de leurs personnels ». L'entraînement des forces étant essentiel à la préparation de l'avenir, qui plus est dans une armée professionnelle, ces insuffisances témoignent d'une mauvaise anticipation. Mais les conséquences de l'insuffisance des dotations se font sentir y compris dans la conduite des opérations, M. Bernard relevant que « *les militaires français aujourd'hui engagés en Afghanistan ne sont pas suffisamment dotés de munitions pour pouvoir être engagés dans des zones de conflit de plus haute intensité*⁸⁵⁴ ». Nous avons conclu plus haut que les difficultés matérielles de l'armée de Terre (notamment la disponibilité insuffisante des matériels) ne l'empêchaient pas encore d'accomplir ses missions sur le terrain : il semble que ce constat soit révolu. Faute de munitions, les forces terrestres ne peuvent faire face à toutes les situations dans le cadre de leur déploiement en OPEX, ce qui est préoccupant.

Plus largement, alors que l'année 2008 constitue comme nous l'avons dit la dernière année de la LPM 2003-2008, il semble que celle-ci est en voie de ne pas être totalement respectée malgré un taux d'exécution exemplaire qui tranche avec l'ensemble des années précédentes depuis le début de notre période d'étude. En effet, on relève s'agissant des dépenses d'équipement un « *achèvement partiel des investissements prévus par la loi de programmation militaire*⁸⁵⁵ ». Ceci est entre autres dû au fait que derrière l'effort financier considérable déployé pour la conduite des grands programmes, « *les petits programmes de cohérence opérationnelle ont constamment fait l'objet d'arbitrages défavorables*⁸⁵⁶ ». Si l'effort consenti pour les programmes majeurs est à saluer au regard des contraintes budgétaires et montre une volonté de ne pas sacrifier l'avenir, cette négligence des programmes mineurs témoigne d'une mauvaise anticipation : en effet, une déficience de ces programmes de cohérence opérationnelle peut fortement amoindrir les capacités de l'armée de Terre, laquelle forme un système complexe aux besoins multiples.

Autre point problématique, même s'il est à relativiser : la diminution des effectifs. Comme rappelé plus haut, le budget de l'armée de Terre pour 2008 est soumis à la RGPP,

853 *Ibid.*, p. 11.

854 *Ibid.*, p. 11.

855 *Ibid.*, p. 11.

856 *Ibid.*, p. 12.

donc au non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. L'armée de Terre contribue à cet effort de maîtrise de la masse salariale publique « *avec la disparition de 4 674 équivalents temps plein dont 3 428 militaires, soit une baisse globale de plus de 3%⁸⁵⁷* ». Si la baisse des effectifs, quoique importante sur une année, ne remet pas non plus dangereusement en cause les capacités de l'armée de Terre, nous pouvons estimer que cette décision témoigne d'une mauvaise anticipation selon nos critères. Ceux-ci incluent en effet la question du « *welfare vs warfare* » : or, les armées et l'armée de Terre en particulier ayant fait l'objet d'une maîtrise puis d'une réduction de leurs effectifs bien plus importantes que dans les autres ministères, le fait de mettre à contribution les effectifs militaires, déjà en tension, de la même manière que d'autres postes d'emplois publics ayant été jusqu'ici épargnés et présentant plus de marges de manœuvre témoigne d'une mauvaise anticipation, ceci d'autant que les gains en matières d'économies sur la masse salariale sont minimes.

Pour en revenir à la question des équipements, le rapporteur déplore les nombreux retards dans les commandes et livraisons de matériels neufs, qui ont contribué au vieillissement du parc de l'armée de Terre⁸⁵⁸. Du côté des équipements en âge avancé, M. Bernard cite ainsi les hélicoptères Puma, « âgés de plus de 34 ans en moyenne⁸⁵⁹ », et les camions GBC8KT, âgés en moyenne de treize ans de plus. Or, comme le souligne l'auteur, « *la plupart des parcs n'avaient pas été conçus pour une telle durée de vie* », tandis que les engins blindés et les hélicoptères sont en situation de suractivité. À noter également que l'emploi croissant de ces matériels en opérations extérieures a entraîné « *une augmentation très forte des crédits d'entretien et de maintenance⁸⁶⁰* ». Qu'il s'agisse du maintien en service de matériels déjà trop anciens ou de la suractivité des matériels, nous pouvons parler d'une mauvaise anticipation : dans le premier cas parce que les dotations et programmes ne suffisent pas (ou ne prévoient pas de) remplacer des matériels qui ont déjà dépassé le cycle de vie initialement prévu, et dans le second cas parce que le suremploi des matériels est lié à une incohérence entre les moyens et les missions – un élément que nous avons retenu parmi nos critères permettant de juger d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation. Le rapporteur pointe également la situation « alarmante » de l'aviation légère de l'armée de Terre (ALAT), au point d'estimer que l'armée de Terre apparaît « en limite de

857Ibid., p. 17.

858Ibid., p. 28.

859Ibid., p. 28.

860Ibid., p. 28.

capacité en ce qui concerne l'aéromobilité⁸⁶¹ », ce qui constitue un nouveau signal d'alerte après la question des munitions évoquée plus haut, « *et ne parvient à doter ses forces en OPEX des matériels nécessaires qu'au prix de restrictions métropolitaines drastiques*⁸⁶² ». Nous voyons ici qu'au terme de la LPM 2003-2008, l'armée de Terre fait face à des problèmes capacitaires d'importance, qui ternissent son bilan y compris en matière d'anticipation. Le fait que le rapporteur précise que le renforcement de la disponibilité des matériels en question ne pourra « *s'inscrire dans la durée que si les crédits consacrés au MCO sont préservés*⁸⁶³ » rappelle aussi que les crédits prévus par la LPM restent calculés au plus juste.

Comme vu plus haut, le financement des grands programmes s'est fait en partie au détriment des petits programmes de cohérence opérationnelle qui « *ont constamment fait l'objet d'arbitrages défavorables*⁸⁶⁴ ». Or, il apparaît que ces programmes pourtant essentiels sont largement sous-financés. Selon le rapporteur pour avis, ceux-ci « *nécessitaient l'engagement de 400 millions d'euros mais seuls 52 millions d'euros leur ont été effectivement consacrés*⁸⁶⁵ ». Il s'agit ici clairement d'un nouvel exemple de mauvaise anticipation, qui contribue à relativiser le bilan jusqu'ici largement positif de la LPM. Du côté des programmes majeurs ou intermédiaires, l'année 2008 voit l'arrivée au sein de l'artillerie du CAESAR, qui contribue à la modernisation des forces terrestres. Avant même l'entrée en vigueur de la LPM 2003-2008, la situation financière de l'armée de Terre s'était améliorée lorsque, nous l'avons vu, un collectif budgétaire à l'été 2002 avait permis de prendre en charge des surcoûts liés aux OPEX. Or, malgré « *une hausse significative en 2007*⁸⁶⁶ » de ces surcoûts du fait des OPEX, l'armée de Terre continue à en assumer la plus grande part, tout comme elle doit prendre en charge l'intégralité des dépenses liées à l'usure du matériel qui « *ne font l'objet d'aucune compensation financière*⁸⁶⁷ ». Il s'agit là d'un retour, ou plutôt d'une perpétuation, de pratiques témoignant d'une mauvaise anticipation.

On constate pour cette dernière annuité de la LPM 2003-2008 l'aggravation d'une autre tendance que les budgets précédents avaient en partie contribué à inverser : le sous-

861Ibid., p. 29.

862Ibid., p. 29.

863Ibid., p. 29.

864Ibid., p. 12.

865Ibid., p. 31.

866Ibid., p. 36.

867Ibid., p. 36.

financement de l'entraînement des forces. Celui-ci s'avère « de plus en plus contraint⁸⁶⁸ », ce qui marque une véritable régression. Comme nous l'avons décrit plus haut, les progrès dans le financement avaient permis de redresser le taux d'activité. Remonté à 96 jours d'activité en 2007, soit presque l'objectif de 100 jours une nouvelle fois fixé par la LPM, l'entraînement de l'armée de Terre est ainsi pénalisé par le recul des dépenses, au point que « l'objectif risque d'être ramené à 88 jours d'activité, soit une baisse de plus de 8 %⁸⁶⁹ », pour l'année 2008.

Au global, l'analyse du budget prévu pour l'armée de Terre pour l'année 2008, qui correspond à la dernière annuité de la LPM, fait ressortir plusieurs points de vigilance particulièrement importants, qui montrent que l'armée de Terre ne souffre pas de simples insuffisances au sortir de cette loi de programmation. Elle souffre de véritables limites dans sa capacité à assurer ses missions, entre le manque de munitions qui l'empêche de se battre dans certaines zones d'affrontement de haute intensité en Afghanistan où elle est déployée, et la situation de l'aéromobilité également évoquée plus haut. Du vieillissement des parcs à l'entraînement des forces, qui connaît une régression, plusieurs problèmes latents de l'armée de Terre que la LPM devait contribuer à résoudre s'aggravent quand les autres restent d'actualité, malgré une véritable amélioration depuis la LPM précédente (notamment le financement du MCO, qui s'est substitué à celui de l'EPM, ou le respect des dépenses d'équipement). Tout ceci montre que la LPM, qui est pourtant une dernière correctement exécutée dans son ensemble s'agissant des crédits pour l'armée de Terre, est loin d'avoir suffi à réparer l'armée de Terre après plus de dix ans de fragilisation de son financement et de ses capacités, et encore moins d'avoir permis une remontée en puissance et préparé l'avenir. Malgré l'ampleur de l'effort prévu et la rigueur de son exécution, la LPM 2003-2008 témoigne globalement pour l'armée de Terre d'une mauvaise anticipation.

Après cette étude année par année du financement de l'armée de Terre, le rapport d'information déposé en janvier 2009 par les députés Patricia Adam, Patrick Beaudouin et Yves Fromion sur l'exécution de la loi de programmation militaire 2003-2008 permet une remise en perspective. Alors que la LPM prévoyait une légère hausse de ses effectifs, l'armée de Terre aura vu ses effectifs reculer de 3%, mais cette dernière estime que ses effectifs lui suffisent à assurer ses missions⁸⁷⁰. Nous avons que la question de

868 *Ibid.*, p. 38.

869 *Ibid.*, p. 39-40.

870 Sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Rapport

l'entraînement des forces restait un problème constant au cours de la LPM, problème qui s'est aggravé en fin d'exécution malgré de franches améliorations par rapport à la programmation précédente. Sur l'ensemble de la LPM, l'armée de Terre a réalisé en moyenne 96 jours d'activité par an, soit quatre de moins que l'objectif fixé. Si de prime abord, il s'agit là d'un réel progrès, les députés notent que « *les estimations pour 2008 [font] état d'une nouvelle baisse à seulement 91 jours d'activité⁸⁷¹* », conséquence des difficultés financières que nous avons évoqué dans l'analyse du budget pour l'année 2008. Parmi les causes d'un tel résultat, les rapporteurs évoquent le fait que « *les crédits consacrés à l'entraînement sont les premiers à faire les frais de la régulation budgétaire⁸⁷²* » : nous pouvons à nouveau y voir un élément de mauvaise anticipation, du fait du caractère incontournable de l'entraînement des forces pour le maintien des capacités et la préparation de l'avenir. S'agissant de la disponibilité des matériels, le taux moyen sur la LPM « avoisine 74 %⁸⁷³ », c'est-à-dire un point de moins que ce que prévoyait la programmation pour les matériels majeurs (une performance honorable au vu de la LPM précédente). Mais si les moyennes de disponibilité pour les matériels en OPEX dépassent les 90%⁸⁷⁴ – soit plus que l'objectif prévu par la programmation, la disponibilité moyenne des matériels sur le territoire métropolitain n'est que de 71%, « *niveau tout juste suffisant pour satisfaire les besoins liés à la préparation opérationnelle des unités⁸⁷⁵* ». Nous voyons ici que la LPM 2003-2008 ne règle donc pas le problème de l'insuffisance de la disponibilité des matériels en dotation, ce qui peut compliquer la tâche de l'armée de Terre dans les années qui suivent.

Quid ensuite du taux d'exécution des crédits ? Celle-ci est globalement satisfaisante – nous avons vu que les avis budgétaires successifs faisaient régulièrement état d'un respect des crédits prévus pour l'annuité concerné. On constate cependant une insuffisance majeure du côté du programme 146 « Équipement des forces » : l'armée de Terre estime en effet « *avoir perdu sur 2003-2007 une capacité de paiement équivalente à une demi annuité de la loi de programmation, portant pour la plus grande part sur les petits programmes et les équipements de cohérence opérationnelle⁸⁷⁶* ». Nous avons en effet vu à

d'information..., *op. cit.*, p. 12.

871 *Ibid.*, p. 26.

872 *Ibid.*, p. 27.

873 *Ibid.*, p. 31.

874 *Ibid.*, p. 31.

875 *Ibid.*, p. 32.

876 *Ibid.*, p. 42.

plusieurs reprises que ces programmes mineurs ou intermédiaires, mais indispensables pour les capacités de l'armée de Terre, avaient fait l'objet d'arbitrages défavorables pour financer les grands programmes. Plus précisément, toujours pour les programmes de cohérence opérationnelle, l'exécution est conforme à la LPM s'agissant des crédits de paiement, mais très inférieure aux objectifs fixés s'agissant des autorisations d'engagement, ce qui signifie que « *les engagements qui garantissent le caractère opérationnel des futurs matériels n'ont pas été passés*⁸⁷⁷ », témoignant là aussi d'une mauvaise anticipation, en tout cas pour le court terme. Malgré ce type d'écueils, les députés saluent une programmation « globalement cohérente⁸⁷⁸ », notant entre autres que « *les crédits ouverts par les lois de finances successives respectent les dispositions*⁸⁷⁹ » de la loi de programmation militaire. Parmi les points plus problématiques, on relève une consommation « insuffisante⁸⁸⁰ » des crédits d'équipement. Sur ce point, le taux de consommation des crédits d'équipement en capital est toujours compris entre 81 et 94%⁸⁸¹ (généralement autour de 85%), excepté en 2008 où ce taux de 114%⁸⁸² (probablement du fait de la volonté de rattraper le retard sur la sous-consommation des années précédentes). La programmation militaire ne pouvant tout prévoir, la LPM a également du intégrer en cours de route de nouveaux besoins⁸⁸³, qui n'ont cependant pas perturbé outre-mesure le financement de l'armée de Terre.

Nous avons évoqué plus haut le fait que la LPM 2003-2008 était insuffisante dans la perspective d'un financement du « modèle d'armée 2015 », et une nouvelle fois calculée au plus juste. Le rapport de 2009 sur l'exécution de cette LPM confirme que celle-ci a été mal calibrée durant sa conception. Les députés font ainsi le constat d'une « *programmation financière initialement déficiente*⁸⁸⁴ », et d'une « *sous-dotation initiale* » entraînant un problème de « *cohérence physico-financière*⁸⁸⁵ », c'est-à-dire de cohérence entre les moyens prévus et les programmes mis en œuvre ou engagés durant la LPM. Outre les imprévus et nouveaux besoins qui s'ajoutent à la programmation en cours d'exécution, comme évoqué plus haut, la programmation pluriannuelle est également perturbée par le renchérissement du coût des matériels et l'allongement de leurs délais de conception et de

877Ibid., p. 47.

878Ibid., p. 72.

879Ibid., p. 72.

880Ibid., p. 73.

881Ibid., p. 74.

882Ibid., p. 74.

883Ibid., p. 75.

884Ibid., p. 77.

885Ibid., p. 77.

fabrication, du fait d'une complexité technologique croissante : pour l'armée de Terre, c'est notamment le cas des VBCI et des hélicoptères Tigre⁸⁸⁶ durant la LPM en question.

Dans leur conclusion, Patricia Adam, Patrick Beaudouin et Yves Fromion constatent que leurs travaux ont « mis en lumière de fortes préoccupations, notamment financières », pour l'avenir de la défense. Ainsi que nous allons le voir au paragraphe suivant, la LPM 2003-2008, malgré de réels progrès pour le financement de la défense qui se constatent au niveau de l'armée de Terre, contribue à placer l'effort de défense dans une nouvelle crise ; *a minima*, cette LPM n'aura pas suffi à désamorcer cette crise. Enfin, cette même LPM aura selon les députés mis en exergue le fait que « *l'on atteint la limite de la sollicitation de l'enveloppe budgétaire que la France affecte à sa propre défense*⁸⁸⁷ ». Autrement dit, la loi de programmation militaire 2003-2008, même en progression et globalement bien exécutée, aura montré que des crédits calculés au plus juste suffisent tout juste à assurer l'existant et n'autorisent pas davantage d'ambition. Ceci alors que la France continue d'engager ses forces – terrestres en premier lieu – dans de nouveaux théâtres d'opérations et de prétendre à un rôle de premier plan – notamment dans l'émergence d'une authentique défense européenne. Au global, ce sont surtout les limites de la LPM et de l'effort de défense *lato sensu* qui ressortent ici, y compris pour la seule armée de Terre. Des limites qui face aux besoins identifiés, aux ambitions proclamées et à l'impasse financière constatée, témoignent d'une mauvaise anticipation à la fois de la part d'une programmation 2003-2008 qui n'est « *pas parvenue à corriger les errements qu'elle entendait éviter*⁸⁸⁸ », et de la part des grandes orientations budgétaires de la politique de défense au cours de la décennie 2000.

2) *Entre crise latente du financement de l'armée de Terre et rigueur consécutive à la crise financière : l'accentuation d'une logique budgétaire déconnectée de l'anticipation des enjeux stratégiques (2009-2012)*

886Ibid., p. 78.

887Ibid., p. 79.

888GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide, op. cit.*, p. 458.

L'élaboration du budget de l'armée de Terre pour l'année 2009 se fait dans un contexte d'attente de la nouvelle LPM, le seul texte figé pour l'orientation du financement de la défense étant le nouveau Livre blanc. Notons cependant que le fait que la LPM 2009-2014 n'ait pas encore été votée – elle le sera début 2009 – n'empêche pas que, selon les propos du ministre de la Défense, le projet de budget pour 2009 « *correspond à la première année de l'exécution de la loi de programmation militaire*⁸⁸⁹ ». Avant d'évaluer les points du budget de l'armée de Terre pour l'année 2009 qui témoignent d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation, il convient de relever quelques éléments pertinents pour notre sujet dans le rapport d'information sur le projet de loi de programmation pour les années 2009 à 2014, rédigé par le sénateur UMP et ex-président du Conseil régional de Bretagne, Josselin de Rohan.

Le rapporteur rappelle que la LPM 2003-2008, à la différence de la précédente, a fait l'objet d'une exécution financière « très satisfaisante⁸⁹⁰ » en comparaison de la précédente (nous pourrions même dire : en comparaison des autres LPM depuis 1990, mais peut-être le rapporteur passe-t-il sous silence les LPM qui ont été mal exécutées sous des gouvernements du même bord que lui), du fait d'une relative proximité entre budgets prévus en annuités par la programmation et lois de Finances, et d'un écart « extrêmement réduit⁸⁹¹ » entre crédits inscrits et crédits consommés. Sur ce dernier point, le rapport souligne que sur l'ensemble des six années couvertes par la LPM, l'écart entre montants prévus et montants consommés « *se limite à 1,9 milliard d'euros, soit un peu plus de 2 % de l'enveloppe*⁸⁹² ». Le tableau sur l'exécution globale de la LPM 2003-2008, que nous avons inclus en annexe, montre que la programmation a été exécutée à des taux compris entre 92,5 et 102,6% selon les années⁸⁹³. Autre point positif, sur les quatre dernières années de la LPM, les dépenses d'équipement « *représentent en moyenne 15,5 milliards d'euros contre 11,8 milliards d'euros sur la période 1998- 2001*⁸⁹⁴ » ; rappelons d'ailleurs comme le

889 *Sur le projet de loi de finances pour 2012 (n°1127)*. Avis n°1202, Tome VI – Défense : équipement des forces, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 16/10/2008, p. 44.

890 *Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*. Rapport d'information n°513 de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 01/07/2009, p. 20.

891 *Ibid.*, p. 20.

892 *Ibid.*, p. 21.

893 ANNEXE n° 2, Série 1, tableau 2 : niveau d'exécution de la LPM 2003-2008.

894 *Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*. Rapport d'information n°513... *op. cit.*, p. 21.

fait Martial Foucault que les crédits d'équipement ont été consommés à 99%⁸⁹⁵ au cours de la LPM. Mais cet effort en faveur des équipements n'a « *pas pour autant garanti la bonne réalisation physique des objectifs de la loi*⁸⁹⁶ », ainsi que le soulignent le rapport sur le projet de LPM 2009-2014.

De manière large, les rapporteurs concluent que « *le redressement financier opéré à compter de 2002 n'a pas suffi à préserver la réalisation du modèle d'armée*⁸⁹⁷ », rejoignant les constats faits dans la sous-partie précédente. Nous avons vu au fil des budgets de la LPM 2003-2008 que les grands programmes continuaient d'être affectés par les retards : le rapport sur le projet de la LPM 2009-2014 permet, avec le recul, de faire le bilan. S'agissant de la seule armée de Terre, on constate que le programme ayant trait aux chars Leclerc s'est achevé « avec un an et demi de retard⁸⁹⁸ » (2007), les premières livraisons de véhicules blindés de combat d'infanterie « sont intervenues en 2008⁸⁹⁹ », soit la fin de la LPM, « *pour une quarantaine d'exemplaires [...] alors que 272 livraisons étaient prévues sur la durée de la loi*⁹⁰⁰ », que seule une vingtaine d'hélicoptères Tigre ont été livrés « *au lieu des 37 prévus par la loi de programmation*⁹⁰¹ ». Si tout ne peut être mis sur le seul compte des politiques publiques, les industriels ayant évidemment leur part de responsabilité pour des raisons que nous ne détaillerons pas ici, ces retards sont en grande partie dus aux perturbations des grands programmes que nous avons détaillé durant l'examen des budgets de 1991 à la fin de la LPM 2003-2008, indiquant là encore une mauvaise anticipation dans la gestion et le financement des grands programmes.

La LPM prévoit sur sa durée d'application une réduction des effectifs de 46 000 équivalents temps plein⁹⁰² sur une durée de six à sept ans⁹⁰³, laquelle sera majoritairement supportée par l'armée de Terre comme nous le verrons. A noter que les économies attendues de cette réduction supplémentaire des effectifs est censée contribuer à « *financer des dépenses d'équipement supérieures de 10% en moyenne à leur niveau de 2008, sur les*

895FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

896*Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense.* Rapport d'information n°513... *op. cit.*, p. 21.

897*Ibid.*, p. 19.

898*Ibid.*, p. 21.

899*Ibid.*, p. 21.

900*Ibid.*, p. 21.

901*Ibid.*, p. 21.

902*Ibid.*, p. 21

903*Ibid.*, p. 61.

six années 2009-2014⁹⁰⁴ ». Bien que l'ampleur de cette réduction d'effectifs soit déjà critiquable en soi au vu des missions que doit remplir l'armée de Terre et du contexte international, la volonté de renforcer les dépenses d'équipement pour poursuivre les grands programmes d'équipements témoigne d'une bonne anticipation puisqu'elle vise à réduire le risque d'impasse financière ou capacitaire. Mais comme nous le détaillerons au fur et à mesure, la déflation des effectifs s'avérera excessive, tandis que le financement des équipements sera non seulement insuffisant, mais réduit et sous-exécuté par rapport à la programmation, indiquant une mauvaise anticipation globale. Toutefois, rappelant que la LPM 2003-2008 avait été une nouvelle fois affectée par les surcoûts liés aux programmes et à d'autres types de dépenses, le rapporteur souligne que « *une attention toute particulière a été apportée [...] aux moyens de prévenir ce type de situation*⁹⁰⁵ » dans le cadre de la LPM 2009-2014, ce qui témoigne en l'occurrence d'une bonne anticipation, au moins sur le principe.

Enfin, avant de passer à l'analyse des budgets de l'armée de Terre sur la séquence 2008-2012, il est nécessaire de rappeler à quel point l'armée de Terre est, au début de cette période, à la fois fragilisée et inquiète pour son financement futur. En janvier 2008, le chef d'État-major de l'armée de Terre, le général Bruno Cuche, se fend d'une lettre à son supérieur le chef d'État-major des armées, où il alerte sur ce qu'il qualifie de « *paupérisation globale*⁹⁰⁶ » de son armée, notamment du fait de la « *dégradation importante sur le plan des équipements*⁹⁰⁷ » qui menace selon lui la cohérence des forces terrestres. Interrogé par *Le Figaro*, un autre militaire cité déplore que « *sur deux ans, nous [l'armée de Terre, NDR] avons perdu un milliards d'euros* », au point que « *si cela continue, nos capacités opérationnelles vont être sérieusement entamées*⁹⁰⁸ ». Nous retrouvons ici la confirmation, en des termes plus directs, des tendances que dessinent les rapports parlementaires successifs. Alors que ces rapports font régulièrement état de difficultés parfois préoccupantes s'agissant des munitions, un officier interrogé par *Le Figaro* estime que « *la disponibilité de certains matériels pour l'entraînement est catastrophique et le manque de munitions confine parfois au ridicule*⁹⁰⁹ », en déplorant au

904Ibid., p. 11.

905Ibid., p. 57.

906DE LA GRANGE, Arnaud. « Budget : le cri d'alarme du patron de l'armée de terre », *Le Figaro*. 24 janvier 2008 . En ligne : <https://www.lefigaro.fr/actualites/2008/01/24/01001-20080124ARTFIG00006-budget-le-cri-d-alarme-du-patron-de-l-armee-de-terre.php> [consulté le 19 juillet 2021].

907Ibid.

908Ibid.

909Ibid.

passage l'effet de tels écueils sur le moral des soldats de l'armée de Terre. En rappelant que « *la bonne tenue des troupes françaises déployées en opérations extérieures cache mal une certaine disette des forces restées à l'arrière*⁹¹⁰ », le plus vieux quotidien de France met également des mots sur la réalité de l'état des équipements (collectifs et individuels) non-déployés en OPEX : si les données des rapports parlementaires indiquent l'écart de disponibilité entre les matériels déployés et ceux restés en métropole, les chiffres ne suffisent en effet pas à décrire les difficultés sur le terrain. De tels signaux faibles, que les sources parlementaires ou académiques ne permettent pas toujours de restituer, montrent à quel point l'armée de Terre reste, au sortir de la LPM 2003-2008 et à l'approche de la suivante, confrontée à de sérieuses difficultés.

Concernant à présent le budget de l'armée de Terre pour 2009, le rapporteur pour avis souligne d'emblée que si les grandes orientations dudit budget « *semblent satisfaisantes, leur réalisation dépend des conditions de fin d'exécution 2008 et des ressources exceptionnelles*⁹¹¹ ». Les crédits sont en augmentation légère, ce qui est notable dans un contexte où la situation économique internationale amène à la prudence dans la gestion des comptes publics. Mais *dixit* Jean-Louis Bernard, cette augmentation globale des crédits doit « *être appréhendée avec prudence* », du fait d'un recul de 0,6% pour les dépenses de rémunération (un recul vraisemblablement lié à la diminution des effectifs) et de la diminution de 20% des crédits de paiement pour les dépenses d'investissement⁹¹². A ce titre, le rapporteur pointe un « *décalage récurrent*⁹¹³ » entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement – nous avons vu précédemment que de tels décalages pouvaient s'avérer problématiques dans la gestion des dépenses d'équipement.

Toujours dans le cadre du budget de l'armée de Terre pour 2009, on relève dans le rapport d'un autre député, François Cornut-Gentille, un progrès dans la gestion des grands programmes d'armement. Dans le but de répondre à la dérive régulière de ceux-ci, le ministère de la Défense a mis en place un comité ministériel d'investissement (CMI), censé « *devenir un cadre d'échanges avec chacun de ses grands subordonnés [comme l'EMA et la DGA, NDR], afin d'éclairer sa prise de décision sur les investissements de défense*⁹¹⁴ ». La création de ce comité ministériel va de pair avec le « *renforcement des compétences*

910Ibid.

911Sur le projet de loi de finances pour 2009 (n°1127). Avis n°1202, Tome III..., *op. cit.*, p. 5.

912Ibid., p. 9.

913Ibid., p. 10.

914Sur le projet de loi de finances pour 2012 (n°1127). Avis n°1202, Tome VI..., *op. cit.*, p. 30.

*financières du ministère, ne serait-ce qu'en ce qui concerne l'estimation initiale du coût des programmes ou de l'évaluation de leur risque*⁹¹⁵ » : une telle initiative témoigne d'une bonne anticipation, à la fois dans son but – prévenir la dérive des grands programmes qui a déjà fortement affecté le financement et l'équipement de l'armée de Terre – et dans sa mise en œuvre. On relève cependant des aspects plus négatifs concernant l'équipement des forces. Rappelant que l'EMAT « *considère avoir perdu une capacité de paiement de l'ordre d'une annuité entre 2003 et 2007*⁹¹⁶ », François Cornut-Gentille souligne que « *la situation est encore plus dégradée pour les commandes qui accusent un décalage de l'ordre de deux annuités*⁹¹⁷ ». Nous mesurons ici une nouvelle fois les conséquences de décisions précédentes qui ont affecté le financement de l'armée de Terre, des conséquences que le budget pour 2009 ne permet pas d'atténuer. Enfin, en s'attardant sur les équipements liés à l'aéromobilité dont le rôle est de plus en plus incontournable pour la projection et le déploiement des forces en OPEX, le rapporteur souligne estime qu'il est « *très surprenant que ces matériels ne bénéficient pas d'un meilleur traitement budgétaire en 2009*⁹¹⁸ », ce qui témoigne dans ce cas précis d'une mauvaise anticipation vu leur importance que nous venons de décrire pour la conduite des opérations extérieures.

Alors que nous avons vu à de nombreuses reprises à quel point l'insuffisance des dotations en munitions était devenue handicapante, au point de participer à la réduction du niveau d'entraînement des forces terrestres et de limiter à leur capacité d'action dans le théâtre afghan, le député Jean-Louis Bernard fait le constat suivant dans son propre rapport : dans un scénario où l'armée de Terre « *serait amenée à déployer les 30 000 hommes prévus dans son contrat opérationnel*⁹¹⁹, *elle serait dans l'incapacité de les doter en munitions, faute de stocks suffisants*⁹²⁰ ». Cette donnée alarmante témoigne d'une mauvaise anticipation selon plusieurs critères : l'incohérence entre les ambitions affichées et les moyens mis à disposition ; la sous-estimation des besoins, mais aussi des menaces – une telle sous-dotation étant possiblement liée au fait que l'hypothèse d'un conflit majeur n'est pas véritablement prise au sérieux ; l'absence de marges de manœuvre pour faire face à d'éventuelles crises graves ; dans des proportions bien plus graves que pour le sous-financement des besoins liés à l'entraînement des forces, une négligence dans la

915 *Ibid.*, p. 30.

916 *Ibid.*, p. 51.

917 *Ibid.*, p. 51.

918 *Ibid.* p. 53.

919 Dans le contrat opérationnel issu du nouveau Livre blanc de 2008.

920 Sur le projet de loi de finances pour 2009 (n°1127). Avis n°1202, Tome III., *op. cit.*, p. 12.

préparation de l'avenir.

Notons que cette remarque du rapporteur est à replacer dans un contexte marqué par le déclenchement récent d'une guerre classique – restée certes limitée dans le temps et l'intensité des combats – entre la Russie et la Géorgie, et le choc de l'embuscade d'Uzbin en Afghanistan qui a montré, entre autres, le besoin de renforcer les équipements individuels et collectifs des soldats déployés en OPEX. La guerre russo-géorgienne a rappelé à quel point l'irruption de « surprises stratégiques » prenant de court la communauté internationale obligent les armées françaises à rester prêtes face à toutes les éventualités, dont le déploiement d'un grand nombre d'hommes sur court préavis au cas où la sécurité ou les engagements de la France seraient concernés ; elle a aussi montré que le retour de conflits interétatiques impliquant une grande puissance restant d'actualité⁹²¹, il convenait de conserver les moyens d'y faire face. Quant à l'embuscade d'Uzbin, elle a montré à quel point les conflits même asymétrique pouvaient s'avérer violents, nécessitant d'y déployer davantage de moyens si nécessaires. À la lumière de ces enseignements, le fait que la dotation de l'armée de Terre à la fin des années 2000 ne suffise pas à lui assurer les munitions nécessaires au déploiement de grande ampleur prévu par le contrat opérationnel paraît d'autant plus inquiétant et témoigne d'autant plus d'une mauvaise anticipation.

Bien que la forte déflation des effectifs ne s'engage qu'à partir de l'année suivante, le budget de l'armée de Terre pour l'année 2009 prévoit une légère réduction des effectifs⁹²². Parallèlement à la baisse des effectifs qui se poursuit graduellement dans l'attente d'une nouvelle réduction du format des forces, l'armée de Terre continue de multiplier les déploiements extérieurs, déployant ainsi 22 300 hommes et femmes en OPEX en 2008⁹²³ et potentiellement davantage en 2009 au moment de l'élaboration du budget. Elle poursuit également, dans des proportions certes bien moindres, son déploiement sur le territoire national dans le cadre d'OPINT dont la plus importante reste le plan Vigipirate⁹²⁴. À ce sujet, le budget 2009 introduit « l'identification d'une ligne budgétaire consacrée aux OPINT⁹²⁵ », une mesure qui témoigne d'une bonne anticipation pour le financement de l'armée de Terre. Cependant, cette amélioration doit être tempérée

921Le précédent de l'invasion de l'Irak l'avait certes rappelé cinq ans plus tôt, mais présentait des enseignements pour la sécurité de la France très différents de celui d'une agression d'un pays européen par la Russie.

922Sur le projet de loi de finances pour 2009 (n°1127). Avis n°1202, Tome III., *op. cit.*, p. 13.

923Ibid., p. 23.

924Ibid., p. 28.

925Ibid., p. 29.

par le fait que « *la dotation initiale de 360 000 euros pour le titre 2 ne couvre que très partiellement les dépenses réelles*⁹²⁶ », les surcoûts liés aux OPINT continuant d'être assumés par le programme « Préparation et emploi des forces » qui finance déjà d'autres surcoûts en cours d'année.

Avant d'entrer dans le détail du budget de l'armée de Terre pour cette année, il convient de remettre l'ensemble du budget de la défense prévu pour 2010 dans une perspective historique : en valeur, celui-ci correspond « *peu ou prou [...] au budget adopté en 1981*⁹²⁷ » comme le rappelle Martial Foucault qui souligne aussi que l'État français « *accorde la même priorité budgétaire à sa défense en 2010 qu'en 1998*⁹²⁸ », alors qu'en l'espace de douze ans, les opérations extérieures ont été multipliées, les menaces se sont renforcées, les dépenses militaires de puissances concurrentes, voire inamicales, ont fortement progressé, et les coûts liés aux effectifs ou aux équipements ont évidemment cru. Ce constat, qui témoigne d'une mauvaise anticipation selon plusieurs critères à commencer par celui de l'inadéquation entre les besoins et les moyens, donne un tout autre sens à l'ampleur de l'effort de défense à l'aube de la décennie 2010.

Malgré les investissements supplémentaires dans les dépenses de défense liées au plan de relance, le budget de l'armée de Terre pour 2010 laisse déjà entrevoir les conséquences de la rigueur. Les dépenses dévolues à l'armée de Terre dans le cadre du programme « Préparation et emploi des forces » reculent de 0,9% en AE et de 2,85% en CP⁹²⁹. Les dépenses de personnel diminuent de 2,67%. On constate cependant un progrès non négligeable s'agissant du financement des munitions, au point que le rapporteur peut écrire que l'armée de Terre « *dispose des moyens nécessaires en termes de munitions pour approvisionner les forces engagées en opérations et d'alerte et pour la préparation opérationnelle*⁹³⁰ », un *satisfecit* jusqu'ici pratiquement inédit au fil des budgets que nous avons étudié jusqu'ici. L'armée de Terre disposerait également des moyens de « constituer les stocks d'alerte et d'engagement nécessaires au soutien des contrats opérationnels issus du Livre blanc⁹³¹ », ce qui montre que l'alerte de l'an précédent a visiblement été entendue,

926 *Ibid.*, p. 29.

927 FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

928 *Ibid.*

929 Sur le projet de loi de finances pour 2010 (n°1946). Avis n°1972, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 14/10/2009, p. 11.

930 *Ibid.*, p. 13.

931 *Ibid.*, p. 13.

témoignant d'une bonne anticipation. S'agissant de l'entraînement des forces, la dotation pour les munitions d'instruction augmente ainsi de 40% par rapport à l'an précédent⁹³². Preuve que l'effort nécessaire en termes de munitions était loin d'être insurmontable, le rapporteur précise enfin que le fait de maintenir l'effort à ce niveau dans la durée permettrait d'assurer « *un niveau de stock suffisant pour faire face à l'ensemble des missions*⁹³³ » à moyen terme ainsi que la préparation des forces. Ce redressement, qui témoigne on l'a dit d'une bonne anticipation, montre à l'inverse à quel point le fait de ne pas consentir à la dotation en munitions un effort financier pourtant à portée, entraînant de vraies difficultés matérielles pour des économies marginales, et ce pendant plus de dix ans, induisait lui une mauvaise anticipation.

L'année 2010 voit également s'ouvrir la phase de conception du programme SCORPION⁹³⁴, lequel constitue une nouvelle étape dans la modernisation de l'armée de Terre. Sur ce point, le fait de maintenir et de lancer suffisamment tôt un programme aussi ambitieux malgré les contraintes budgétaires offre un nouvel exemple de bonne anticipation selon deux critères : la préparation de l'avenir, ici évidente, et la cohérence entre les ambitions et les moyens, en l'occurrence le fait de garantir, fût-ce avec des moyens restant limités, le maintien de la supériorité technologique de l'armée de Terre en cohérence avec l'ambition maintes fois répétée de conserver le rang international de la France. Cependant, dans l'immédiat, les difficultés persistent pour le parc matériel de l'armée de Terre avec une disponibilité qui « *reste fragile*⁹³⁵ », l'introduction de la nouvelle politique d'emploi et de gestion des parcs (PEGP) ainsi que la modernisation du MCO devant, entre autres, améliorer la situation dans un futur proche. Si ces deux dispositions, qui relèvent elles aussi d'une bonne anticipation puisqu'elles visent à renforcer la disponibilité du matériel en mettant notamment l'accent sur une forme de prévention, constituent une avancée, le rapporteur se montre sceptique s'agissant du « *soutien sur le théâtre par l'industriel*⁹³⁶ », en évoquant le risque d'une « *perte de savoir-faire interne aux armées à moyen terme*⁹³⁷ » et celui d'un « *affaiblissement majeur des capacités lorsque [...] les compétences internes étant devenues inexistantes, l'industriel ne sera plus intéressé par*

932Ibid., p. 13.

933Ibid., p. 13.

934Ibid., p. 20.

935Sur le projet de loi de finances pour 2010 (n°1946). Avis n°1972, Tome IV – Défense... *op. cit.*, p. 21.

936Ibid., p. 21.

937Ibid., p. 21.

*ce marché*⁹³⁸ ». S'il est alors difficile d'établir à quel point ces inquiétudes sont fondées, celles-ci témoignent d'une crainte de voir une mesure possiblement efficace sur le court terme entraîner des conséquences nocives sur une période plus étendue, la perte de compétences étant particulièrement longue, coûteuse et difficile à rattraper. Concernant la DTO des matériels terrestres au sein de l'armée de Terre, on retrouve des ordres de grandeur comparables aux années précédentes, avec une forte disponibilité pour les matériels utilisés en OPEX (supérieure à 90%) et une disponibilité globale de 73%⁹³⁹ qui signifie des niveaux bien plus bas pour les équipements sur le territoire métropolitain. Quant aux aéronefs, leur disponibilité globale s'élève à 57,3%, avec un point de vigilance pour les hélicoptères Tigre qui affichent un taux de disponibilité de 44,2%, inférieure de quatre points au « seuil d'acceptabilité⁹⁴⁰ » de 48%⁹⁴¹, qui lui est tout juste atteint par les hélicoptères de manœuvre.

Nous avons estimé plus haut que le maintien de l'entrée du programme SCORPION dans sa phase de conception suffisamment tôt témoignait d'une bonne anticipation selon le critère de la cohérence entre les ambitions – ici celle de conserver la supériorité technologique de l'armée de Terre, et donc de contribuer au maintien du rang international de la France. Selon le même critère, un élément crucial du budget de l'armée de Terre témoigne a contrario d'une mauvaise anticipation : la question des drones, dont nombre est faible au sein de l'armée de Terre. Du fait des besoins en opérations extérieures, ceux disponibles y sont engagés « *au détriment de l'entraînement*⁹⁴² ». À l'orée de la décennie 2010, la technologie des drones s'est déjà imposée comme essentielle non seulement pour les conflits asymétriques qui concentrent alors l'attention, mais aussi pour de futurs affrontements entre États. Il est donc déjà évident que cet enjeu ne peut être négligé... ce qu'il sera. Nicolas Baverez, que nous avons interrogé, déplore comme d'autres le fait que la France ait « *complètement raté le tournant des drones dans les trois armées*⁹⁴³ », et se trouve « *extrêmement en retard*⁹⁴⁴ » dans ce domaine clé. Or, le tournant des drones était déjà en train de prendre forme au début de la décennie 2010. Le sous-investissement dans les drones, que l'on constate ici au niveau de l'armée de Terre, témoigne d'une mauvaise

938Ibid., p. 21.

939Ibid., p. 21.

940A l'entraînement fixé par l'EMAT.

941Sur le projet de loi de finances pour 2010 (n°1946). Avis n°1972, Tome IV – Défense... op. cit., p. 22.

942Ibid., p. 24.

943Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

944Ibid.

anticipation d'autant plus criante que le caractère incontournable des drones dans les conflits futurs était, lui, largement anticipé.

S'agissant de l'entraînement des forces, nous avons déjà relevé que celui-ci bénéficiait à compter de 2010 de la franche remontée des dotations en munitions d'instruction. On recense d'autres progrès dans ce domaine à l'orée de la nouvelle décennie. Dans les précédents budgets, l'un des principaux indicateurs pour juger du niveau d'entraînement dans l'armée de Terre – comme du reste dans les autres armées – était le nombre de jours d'activité par an. Mais à partir de l'année 2010, on parle de journées de préparation et d'activité opérationnelle (JPAO), lesquelles « *intègrent les projections en opérations extérieures et les missions intérieures mais excluent les activités hors préparation opérationnelle et les unités ne concourant pas directement au contrat opérationnel*⁹⁴⁵ ». En conséquence, le nombre de JPAO effectuées par an devient le principal critère d'évaluation du niveau d'activité dans l'armée de Terre. Si le nombre de JPAO prévu pour 2010 « *ne perme[t] pas d'atteindre l'objectif fixé par la LPM*⁹⁴⁶ » celui-ci remonte par rapport aux années précédentes, tandis que le nombre d'heures de vol prévu pour les pilotes de l'armée de Terre est « conforme à la programmation⁹⁴⁷ », ce qui n'a pas été le cas durant l'essentiel des années précédentes.

Avant de nous pencher plus en avant sur le budget de l'armée de Terre pour l'année 2011, il convient de citer en amont quelques remarques faites par le général Elrick Irastorza, chef d'État-major de l'armée de Terre, dans le cadre de son audition devant la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale. Ce dernier rappelle d'emblée que « *2010 a été une année difficile marquée par une très forte mobilité interne*⁹⁴⁸ », faisant par là référence aux nombreuses restructurations dont l'armée de Terre a fait l'objet et que nous évoquons dans l'une des sous-parties consacrées à l'évolution du format des forces terrestres. Mais *dixit* le CEMAT, 2011 sera « encore plus difficile⁹⁴⁹ », puisqu'en plus des restructurations déjà engagées (« *sept dissolutions et quatre transferts majeurs*⁹⁵⁰ »), sont prévues pour cette année des réorganisations ayant trait

945 Sur le projet de loi de finances pour 2010 (n°1946). Avis n°1972, Tome IV – Défense... op. cit., p. 33.

946 *Ibid.*, p. 34.

947 *Ibid.*, p. 34.

948 Sur le projet de loi de finances pour 2011 (n°2824). Avis n°2862, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 14/10/2010, p. 41.

949 *Ibid.*, p. 42.

950 *Ibid.*, p. 42.

à l'administration générale et « *aux soutiens courants en bases de défense*⁹⁵¹ ». S'ajoutent d'autres remarques éclairantes pour notre sujet de la part du général, qui tranchent avec le ton visiblement plus optimiste du rapporteur pour avis et que nous abordons plus loin.

S'agissant du budget de l'armée de Terre pour 2011, on relève d'emblée la forte baisse des effectifs qui s'engage, le plafond d'emploi autorisé par le BOP⁹⁵² 178 baissant de 7,7% (avec plus de 10 000 ETPT en moins d'une année sur l'autre) ; les effectifs de l'armée de Terre descendent ainsi au-dessous de 110 000 personnels, ce qui devient préoccupant au vu des menaces et des besoins identifiés. Toujours du côté des personnels, le rapport fait état de vrais difficultés dans la fidélisation des forces⁹⁵³, ce qui est là aussi préoccupant au regard des besoins d'une armée intégralement professionnelle qui doit être attractive s'agissant du recrutement mais aussi capable de garder des hommes expérimentés. Le budget 2011 prévoit également des financements pour l'élaboration du programme SCORPION⁹⁵⁴ ; sur ce point, le général Irastorza évoque des éléments à avoir en tête avant « *d'envisager de démembrer le programme Scorpion*⁹⁵⁵ », ce qui sous-entend qu'il y aurait des velléités de remettre en cause ce programme essentiel, qui témoigneraient en ce cas clairement d'un manque d'anticipation au vu de l'importance du programme pour la préparation de l'avenir.

Concernant justement les équipements, la DTO des matériels terrestres s'améliore par rapport à l'année précédente : 91,4% pour les équipements déployés en OPEX, 75,4% pour les matériels terrestres de manière globale⁹⁵⁶. Ces progrès sont pour l'essentiel à mettre au compte de la PEGP, dont nous avons évoqué plus haut la mise en œuvre, qui « *permet la mise à disposition du bon matériel au bon endroit et au bon moment*⁹⁵⁷ ». Cette réforme, avec le maintien de crédits visiblement significatifs pour le MCO, témoigne d'une bonne anticipation pour les besoins du court terme, mais aussi pour la disponibilité des matériels à moyen terme, prévenant donc de futures impasses capacitaires et financières. La situation est moins positive s'agissant des aéronefs, dont la disponibilité globale, de 57,6% en 2009, passe sous les 50% au premier semestre de l'année suivante⁹⁵⁸. Détail

951 *Ibid.*, p. 42.

952 Les BOP désignent les budgets opérationnels de programme. En l'occurrence, le BOP 178 désigne le budget opérationnel pour le programme 178 « Équipement des forces ».

953 *Sur le projet de loi de finances pour 2011 (n°2824)*. Avis n°2862, Tome IV..., op. cit., p. 16-17.

954 *Ibid.*, p. 24.

955 *Ibid.*, p. 44.

956 *Ibid.*, p. 25.

957 *Ibid.*, p. 25.

958 *Ibid.*, p. 26.

intéressant : le rapporteur note que la disponibilité des hélicoptères Tigre, qui a encore diminué, se situe cinq points en-dessous du « *seuil minimal de 45 %*⁹⁵⁹ » : on constate que le « seuil minimal » lui-même a été réduit d'une année sur l'autre (il était établi à 48% pour 2010). Faut-il y voir l'illustration d'une certaine tendance de l'armée de Terre à diminuer ses exigences et à étendre son seuil de tolérance, ne serait-ce que pour s'adapter à des contraintes toujours plus fortes ? Constat attendu puisque répété pratiquement d'année en année, le rapporteur rappelle également que le vieillissement des matériels engendre « une augmentation du poids de la maintenance préventive et curative⁹⁶⁰ », qui pèse toujours plus sur les crédits.

Avec 24 missions hors métropole (c'est-à-dire incluant les Outre-Mer, comme la Guyane qui constitue alors l'un des trois principaux théâtres d'intervention des forces avec l'Afghanistan et le Liban) en cours en 2010⁹⁶¹, l'armée de Terre continue d'être fortement sollicitée, à la veille d'un « Printemps arabe » dont peu se doutent qu'il va déboucher sur des opérations aériennes en Libye dès 2011, et une intervention au sol au Sahel deux ans plus tard. Selon le rapporteur, l'armée de Terre dispose des moyens de faire face aux opérations qu'elle mène, et d'assurer « *le soutien des premiers mois d'engagement d'une force de 30 000 hommes*⁹⁶² » sur les 12 mois prévus par le contrat opérationnel du Livre blanc. On retrouve ici le constat, régulièrement renouvelé par la suite, d'une armée de Terre capable de faire face à un engagement majeur sur une période courte, mais pas dans la durée. Alors que nous avons vu que les dotations en munitions avaient fait l'objet d'une forte augmentation au cours du budget précédent, au point de satisfaire aux besoins des opérations comme à l'instruction, la situation semble se dégrader à nouveau. Ainsi le rapporteur regrette-il que « *les munitions restent toujours la variable d'ajustement*⁹⁶³ », ce qui montre que ce poste de dépenses n'est pas sanctuarisé malgré les leçons accumulées jusqu'ici, et alors que la LPM 2009-2014 prévoit la mise en service de nouveaux armements qui nécessiteront évidemment un effort soutenu en matière de munitions. Le rapporteur avait souligné l'an précédent que pour améliorer durablement la situation s'agissant des stocks de munitions, la hausse des dépenses dans ce domaine devait être poursuivie dans la durée⁹⁶⁴ : cela n'a manifestement pas été le cas.

959Ibid., p. 26

960Ibid., p. 26.

961Ibid., p. 31.

962Ibid., p. 31.

963Ibid., p. 29.

964Sur le projet de loi de finances pour 2010 (n°1946). Avis n°1972, Tome IV – Défense... *op. cit.*, p. 13.

Cette absence d'effort prolongé dans la dotation en munitions a-t-elle des conséquences sur l'entraînement des forces ? En tout cas, celui-ci est également source de déceptions du fait des moyens alloués. Le nombre de JPAO prévu pour 2011 est en recul comparé à l'an précédent, et en recul aussi par rapport à la cible fixée par la LPM (116 JPAO prévus pour 2011 contre un objectif de 150 dans le cadre de la programmation⁹⁶⁵). Le général Irastorza, auditionné en commission, livre d'ailleurs un constat pessimiste : « à enveloppe constante [...], le nombre de jours de préparation et d'activité opérationnelles diminuera légèrement⁹⁶⁶ », avec, on l'a dit, 116 jours en 2001, « contre 120 en 2010 ; nous tomberons probablement à 111 jours en 2012 et à 105 en 2013⁹⁶⁷ ». Le rapporteur constate lui que l'armée de Terre ne dispose que des ressources « tout juste nécessaires pour conduire ses entraînements⁹⁶⁸ » ; c'est également en raison « des contraintes budgétaires⁹⁶⁹ » et de la disponibilité des appareils elle-même largement liée aux crédits de MCO que l'objectif d'entraînement des pilotes affiché pour 2011 est de 160 heures, là où la LPM en prévoyait normalement 20 de plus. Malgré des signaux initiaux encourageants l'année précédente, nous voyons ici que l'entraînement des forces terrestres continue de faire l'objet d'un sous-financement. Nous pouvons y voir une nouvelle fois un témoignage de mauvaise anticipation, lié à une insuffisance de moyens alloués à la préparation de l'avenir. Le degré de mauvaise anticipation est ici renforcé par le fait que la diminution des effectifs devrait s'accompagner d'une meilleure formation, les soldats étant de plus en plus sollicités, de plus en plus susceptibles d'être projetés, et la qualité devant *in fine* suppléer à la quantité comme cela avait été envisagé au cours des réductions d'effectifs qui ont précédé puis suivi la professionnalisation.

Dans le cadre des débats parlementaires entourant la préparation des budgets pour 2012, le ministre de la Défense, Gérard Longuet, tient le propos suivant au cours d'une réponse à son prédécesseur Jean-Pierre Chevènement, qui l'interroge sur la trajectoire de réduction des déficits : « Est-ce que la défense sera une variable d'ajustement ? La réponse est clairement non. Sera-t-elle solidaire de la politique nationale ? La réponse est oui ». Certes, la réponse n'apporte guère d'information nouvelle : déjà presque toujours mis à contribution pour réduire les déficits avant la crise financière, le budget de la Défense est

965 Sur le projet de loi de finances pour 2011 (n°2824). Avis n°2862, Tome IV..., op. cit., p. 38.

966 Ibid., p. 43.

967 Ibid., p. 43.

968 Ibid., p. 38.

969 Ibid., p. 38.

particulièrement concerné après l'éclatement de celle-ci. Les propos du ministre sont cependant révélateurs de la logique qui prévaut alors que les armées – l'armée de Terre en particulier – affichent un état de plus en plus préoccupant : après avoir enchaîné plus de réformes qu'aucune autre politique publique, après avoir supporté davantage de mesures d'économies qu'aucun autre poste de dépense, la Défense nationale aborde les années qui suivent sous le signe de la rigueur budgétaire.

Dernier du quinquennat de Nicolas Sarkozy, le budget de l'armée de Terre pour l'année 2012 est élaboré à un moment où l'opération Harmattan en Libye, malgré des succès sur le terrain, montre l'ampleur des limites que peuvent rencontrer les armées françaises dans un engagement intensif. S'il s'agit d'une opération dominée par les seules forces aériennes, ces dernières en viennent en effet à manquer rapidement de munitions de guerre. Malgré ces enseignements qui s'ajoutent à ceux des années précédentes, l'effort de défense est toujours semble-t-il davantage guidé par les incontestables contraintes budgétaires et économiques que par les nécessités stratégiques. D'entrée de jeu, le rapport sur le budget 2011 de l'armée de Terre remarque que celle-ci, malgré ses engagements, passe « *sous le seuil symbolique des 100 000 militaires et des 10 000 civils*⁹⁷⁰ » n'a jamais été « *aussi réduite depuis l'avènement de la République*⁹⁷¹ » là où la population française n'a jamais été aussi importante. En tant que telle, l'évolution du budget de l'armée de Terre est difficile à évaluer⁹⁷² du fait de changements législatifs qui dépassent la seule présentation des budgets pour concerner leur répartition et leur affectation, et sur lesquels nous ne nous attardons pas du fait de leur peu d'intérêt pour notre sujet.

S'agissant des effectifs, le plafond d'emploi autorisé du BOP 178 de l'armée de Terre baisse plus fortement encore que l'an précédent, avec un recul de 13,3%⁹⁷³. Concernant les matériels, le rapporteur relève d'abord une « *avancée satisfaisante*⁹⁷⁴ » dans la conduite du programme LRU (lance-roquette unitaire), lequel avait éveillé des inquiétudes. En effet, le général Irastorza avait prévenu l'an précédent que le fait de décaler « *au-delà du raisonnable* » l'entrée en service du LRU priverait les armées « *de la seule capacité interarmées tactique combinant actuellement précision quasi métrique, portée*

970 Sur le projet de loi de finances pour 2012 (n°3775). Avis n°3809, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 26/10/2011, p. 5.

971 Ibid., p. 5.

972 Ibid., p. 13.

973 Ibid., p. 17.

974 Ibid., p. 31.

étendue [...] et employabilité immédiate quelles que soient la météo et l'heure [...]»⁹⁷⁵ », rappelant qu'il n'avait proposé de diviser par deux la taille de l'artillerie que parce qu'il comptait sur le programme LRU pour compenser. Le fait que ce programme présente une avancée satisfaisante dans le cadre du budget 2012 témoigne d'une bonne anticipation au sens où les inquiétudes de l'EMAT ont probablement abouti à éviter un nouveau report du LRU et apporter un financement à hauteur. S'agissant des munitions, on relève un progrès avec la mise en place progressive du Service interarmées des munitions (SIMu), créé au printemps 2011 avec l'objectif « *d'harmoniser et d'optimiser les activités liées à l'acquisition, le stockage et la maintenance des munitions* »⁹⁷⁶ : un tel dispositif témoigne, a minima sur le papier, d'une bonne anticipation puisqu'il peut contribuer à rationaliser la gestion des stocks et à la rendre plus efficace. Concernant l'usage des matériels, Jean-Louis Bernard évoque un « bilan positif »⁹⁷⁷ pour les hélicoptères de l'aviation légère de l'armée de Terre, utilisés notamment en Afghanistan et dans une moindre mesure en Libye⁹⁷⁸.

Toujours dans le domaine des équipements, le député rappelle que le passage du programme SCORPION au stade de la réalisation, initialement prévu pour 2012, a été décalé à l'année, ce qui n'est selon lui « pas inquiétant »⁹⁷⁹ à condition que le programme ne soit pas repoussé une nouvelle fois – parler d'une mauvaise anticipation à ce stade peut donc paraître exagéré. M. Bernard attire en outre l'attention sur le fait que si les ambitions de SCORPION devaient être réduites pour des raisons budgétaires « *la réalisation de ce programme pourrait être étalée dans le temps mais en aucun cas il ne saurait être démantelé* »⁹⁸⁰, puisque le programme se base sur un ensemble de projets étroitement coordonnés. Le rapporteur souligne cependant que la prolongation de matériels anciens et l'arrivée de nouveaux placent les forces terrestres « *face à la difficulté de devoir assurer, avec une ressource en EPM placée sous forte contrainte budgétaire, le maintien en condition de matériels qui se situe aux deux extrémités du cycle de vie d'un équipement* »⁹⁸¹, donc aux deux phases durant lesquelles le soutien d'un équipement est le plus cher. Sans un renforcement des crédits d'EPM, l'armée de Terre « *sera confrontée à des choix drastiques en termes de priorisation des actes techniques et d'attribution des*

975 Sur le projet de loi de finances pour 2011 (n°2824). Avis n°2862, Tome IV..., op. cit., p. 44.

976 Sur le projet de loi de finances pour 2012 (n°3775). Avis n°3809, Tome IV..., op. cit., p. 13.

977 Ibid., p. 31.

978 Ibid., p. 32.

979 Ibid., p. 34.

980 Ibid., p. 34.

981 Ibid., p. 35.

*ressources de MCO*⁹⁸² » entre les nombreux besoins des matériels.

Pis, le rapporteur estime que l'armée de Terre pourrait « *perdre sa cohérence, à l'instar de l'armée anglaise, entraînant des conséquences sur son niveau opérationnel, sur sa faculté à remplir la mission et sa capacité à fidéliser ses soldats*⁹⁸³ ». Il apparaît clairement que sur le plan des matériels, l'armée de Terre s'achemine à nouveau vers le point de rupture dont elle s'était écartée à partir de 2002 grâce à l'effort (insuffisant, nous l'avons vu) de la LPM 2003-2008. Nous pouvons ici indiscutablement faire le constat d'une mauvaise anticipation, laquelle compromet sérieusement la pérennité de l'outil militaire. Nous avons vu précédemment que le budget 2011 prévoyait 116 jours de JPAO sur l'année pour l'armée de Terre, en recul par rapport à l'an précédent et en-deçà de l'objectif de la LPM (150 JPAO). Le budget de l'armée de Terre pour 2012 prévoit une nouvelle réduction de l'activité, à 111 jours⁹⁸⁴, tandis que le nombre d'heures de vol par pilote est passé de 177,4 heures en moyenne en 2010 à 172 en 2011⁹⁸⁵.

Au global, le budget de l'armée de Terre pour l'année 2012 est censé permettre aux forces terrestres de disposer des « *ressources strictement nécessaires* » : la dotation continue d'être calculée au plus juste, alors que l'armée de Terre doit faire face à des besoins qui se multiplient, un contexte qui se dégrade, et de potentiels surcoûts et dépenses imprévues que des ressources « strictement nécessaires » ne permettent généralement pas d'absorber suffisamment. Alors que l'armée de Terre voit ses effectifs passer sous les 100 000 militaires, un plus-bas historique, Jean-Louis Bernard insiste sur le fait que celle-ci « *ne saurait voir ses moyens et effectifs baisser plus encore dans les années à venir*⁹⁸⁶ », ce qui est pourtant prévu par la LPM s'agissant des effectifs, et probable au vu de la gestion des comptes publics s'agissant des moyens. Pour le rapporteur, une « *telle situation pourrait in fine se révéler dangereuse pour notre sécurité nationale, en empêchant l'armée de terre de remplir correctement et pleinement les missions que la nation lui assigne*⁹⁸⁷ ». Un tel constat clinique, ajouté à la mise en garde formulée plus tôt par le rapporteur pour avis s'agissant de l'entretien et de la disponibilité des équipements concentre plusieurs critères permettant de parler d'une mauvaise anticipation : un financement qui ne permet

982Ibid., p. 35.

983Ibid., p. 35.

984Ibid., p. 41.

985Ibid., p. 42.

986Ibid., p. 47.

987Ibid., p. 47.

pas de préparer l'avenir ni de faire face à l'imprévu ; une incohérence entre, d'un côté, les moyens alloués à l'armée de Terre, et, de l'autre, les qui lui sont confiées et les ambitions stratégiques qu'elle est censée soutenir ; une accumulation de crises latentes, non-résolues ou en devenir du fait du sous-financement et du suremploi des forces. Nous avons dit plus haut que de tels signaux faibles montraient que l'armée de Terre se rapprochait à nouveau de son point de rupture : le constat est semble-t-il approprié à la charnière des années 2011 et 2012, soit avant la conjonction de nouveaux engagements extérieurs et intérieurs sur fond de moyens encore réduits qui intervient dans les trois ans qui suivent.

Section III) Les raisons et conséquences de la contraction du format de l'armée de Terre à partir de 2008 : comment le primat des nécessités budgétaires à court terme sur les impératifs stratégiques conduisent à un format « juste insuffisant »

1) Le « modèle d'armée 2015 » frappé d'obsolescence par la « bosse » budgétaire et les interrogations sur le format des forces : un cas d'école de mauvaise anticipation dans les politiques de défense au cours de la période étudiée

Comme évoqué dans la partie consacrée aux années 1990, ainsi qu'au moment du redressement de l'effort de défense en 2002, le « modèle d'armée 2015 » s'avère de plus en plus difficilement finançable. Au cours du second mandat de Jacques Chirac, les inquiétudes quant à la viabilité de ce modèle d'armée sont de plus en plus vives. En 2006, une tribune remarquée signée dans *Le Monde* par trois spécialistes des questions de défense engagés à gauche – Louis Gautier, que nous avons déjà cité abondamment, Bruno Tertrais et Stéphane Verclytte – formule ainsi à l'endroit du modèle « Armées 2015 » des critiques intéressantes pour notre sujet. Bien qu'ils reconnaissent que « *l'effort financier en faveur de la défense depuis cinq ans est important*⁹⁸⁸ », les signataires déplorent que le

988GAUTIER, Louis, Bruno TERTRAIS, et Stéphane VERCLYTTE. « Ce qui doit changer dans notre défense », *Le*

Président Chirac « *laisse le budget de la défense dans une impasse financière*⁹⁸⁹ ». Celle-ci est selon eux précisément liée au maintien du modèle 2015. Citant la « dispersion des dépenses », la « sous-estimation de la professionnalisation⁹⁹⁰ » – on peut nuancer ce point malgré les remarques que nous avons déjà faites sur la compression des dépenses de fonctionnement – et celle « du coût des programmes », le décalage entre « *[les] crédits votés et [les] crédits affecté[s]*⁹⁹¹ », les trois auteurs (dont nous remarquons d'emblée qu'ils omettent de critiquer la responsabilité du gouvernement Jospin dans la situation financière de la défense), livrent une conclusion des plus intéressantes pour notre sujet. Pour eux,

« Le "modèle d'armée 2015" apparaît d'ores et déjà hors d'atteinte. En admettant même d'en repousser le terme à 2020, sa réalisation nécessiterait d'injecter 70 milliards d'euros supplémentaires, autrement dit de faire passer les crédits d'investissement de 14,7 milliards à 20 milliards par an !⁹⁹² »

Ce constat étant justifié, nous pouvons parler à son égard de mauvaise anticipation dans le financement de la défense. Mais paradoxalement, Louis Gautier, Bruno Tertrais et Stéphane Verclytte font à leur tour preuve d'une mauvaise anticipation lorsqu'ils critiquent le contenu du modèle d'armée en lui-même. Rappelant – ce qui est vrai – que le modèle d'armée 2015 est issu du Livre blanc de 1994 et que le contexte géostratégique a fortement évolué depuis⁹⁹³, les auteurs avancent l'argumentaire suivant :

« Est-il toujours d'actualité d'envisager le déploiement de 50 000 hommes pour des combats en Europe ? Un parc de 450 avions de combat est-il indispensable alors qu'au Kosovo, au plus fort de la campagne aérienne, nous n'en avons mobilisé qu'une soixantaine ? Un second porte-avions avec tout son environnement s'impose-t-il ? Le modèle d'armée 2015 est périmé.⁹⁹⁴ »

Certes, dans un contexte de difficultés budgétaires, il est légitime et pertinent de poser la question d'une réduction supplémentaire du format des armées, et ce d'autant qu'une telle opération peut réduire les incertitudes liées au financement des grands programmes. Mais nous voyons ici que les signataires, tous les trois influents dans le débat stratégique (c'est

Monde. 14 juillet 2006 . En ligne : https://www.lemonde.fr/idees/article/2006/07/14/ce-qui-doit-changer-dans-notre-defense_795572_3232.html [consulté le 11 décembre 2020].

989Ibid.
990Ibid.
991Ibid.
992Ibid.
993Ibid.
994Ibid.

en tout le cas pour Louis Gautier et Bruno Tertrais) et écoutés par les décideurs publics, font preuve d'une mauvaise anticipation de deux manières. Tout d'abord, en négligeant le risque de voir resurgir des menaces majeures. En écartant visiblement un engagement massif dans des « combats en Europe », les auteurs écartent la possibilité d'un conflit classique de haute intensité, comme le font nombre d'analystes et de décideurs publics. Quinze ans plus tard, en 2021, l'hypothèse de conflits de haute intensité y compris sur un théâtre européen n'est définitivement plus exclue : elle s'est même imposée comme un scénario central auxquelles les armées se préparent, et notamment l'armée de Terre. MM. Gautier, Tertrais et Verclytte font donc preuve d'une mauvaise anticipation en ne prenant pas en compte des menaces qui étaient déjà identifiées à l'époque par une partie de la communauté stratégique, et qui font aujourd'hui globalement consensus au sein de cette même communauté.

Ensuite, les trois signataires font preuve d'une mauvaise anticipation lorsqu'ils s'inscrivent – là encore comme une grande partie de la communauté stratégique – dans une logique de concentration sur les besoins liés aux « conflits du moment ». En estimant qu'il n'est pas indispensable de conserver 450 avions de combat alors que seule une soixantaine ont été utilisés « *au plus fort de la campagne aérienne* » durant les opérations au Kosovo, les auteurs s'inscrivent en effet dans une telle logique. Ils jugent que l'entretien d'un parc matériel aussi large est inutile au vu des besoins constatés en opérations extérieures. Or, le fait de conserver autant de matériel en dotation s'avère indispensable non seulement dans le cas d'un conflit majeur – hypothèse que les auteurs écartent visiblement, mais aussi en cas de remontée des menaces. Comme nous l'avons vu, notamment avec l'étude de Guillaume Garnier⁹⁹⁵, la remontée en puissance d'une armée dont les moyens ont été réduits est longue, difficile et ne s'improvise pas. Réduire trop fortement le format des forces, c'est l'assurance de ne pas être prêt. *In fine*, si les signataires de cette tribune dans *Le Monde* font eux-mêmes preuves d'une mauvaise anticipation, leur constat sur « l'impasse financière » dans laquelle la LPM 2003-2008 contribue à placer les armées, et donc l'armée de Terre, est justifié ; cette « impasse financière » témoigne en elle-même d'une mauvaise anticipation, ainsi que nous allons le voir plus loin. Les années qui suivent donnent raison aux trois auteurs s'agissant du caractère difficilement soutenable du « modèle d'armée 2015 ». Ainsi l'un des signataires, Louis Gautier, peut-il écrire trois ans plus tard que « *le*

995 GARNIER, Guillaume. « Les chasse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *op. cit.*

modèle d'armée 2015 qui sous-tend alors les travaux de programmation militaire s'avère à la longue intenable, faute d'une remise à plat des commandes d'équipements et de la politique d'effectifs⁹⁹⁶ ».

Nous avons évoqué plus haut la parution, au cours de la campagne présidentielle, d'un rapport pointant les gigantesques besoins de financement du « modèle 2015 ». Fin janvier 2007, le journal *La Tribune* révèle des extraits d'un rapport « réalisé en 2005 par l'État-major des armées, la Délégation générale pour l'armement et le Secrétariat général pour l'administration⁹⁹⁷ » pour le ministère de la Défense et réactualisé depuis. Le rapport avance que « avec le modèle actuel de ressources, 2% du Produit intérieur brut (PIB) avec une croissance des ressources de 1% en volume, il manquera 40 milliards d'euros en 2015⁹⁹⁸ » pour mener à bien le « modèle d'Armée 2015 ». Toujours selon le même document, « si l'effort de dépense n'augmente pas de 1% en volume, il manquera alors 70 milliards d'euros⁹⁹⁹ ». Le rapport évoque également une troisième hypothèse, dans laquelle « le modèle est atteint si les ressources atteignent 2,25% du PIB¹⁰⁰⁰ », en augmentant chaque année de 2% en volume. Un montant qui n'est en soi pas insurmontable, si on le rapporte de manière objective à la dépense publique globale. Mais en tenant compte à la fois des expériences passées dans la gestion des finances publiques, caractérisées par une difficulté à maîtriser la dépense publique, et des engagements que prennent les différents candidats à la présidentielle, un tel effort paraît bien plus difficile à atteindre. Quoiqu'il en soit, les conclusions de ce rapport témoignent d'une mauvaise anticipation de la part du gouvernement qui maintient l'objectif du « modèle d'armée 2015 » sans réviser ce modèle à la baisse, ou réviser l'effort de défense à la hausse. Au vu de ces conclusions, qui rappellent les données évoquées plus haut dans la tribune de MM. Gautier, Tertrais et Verclytte qui écrivaient en 2006 que la réalisation du modèle d'armée 2015 « nécessiterait d'injecter 70 milliards d'euros supplémentaires¹⁰⁰¹ », nous pouvons dire que la LPM 2003-2008 témoigne d'une mauvaise anticipation malgré le redressement financier qu'elle met en œuvre. A ce titre, la presse relève que le rapport « épingle également la gestion de Michèle Alliot-Marie avec un déficit de quatre milliards d'euros entre 2003 et 2008¹⁰⁰² », montrant

996GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 56.

997L'OBS. « Le ministère de la Défense va-t-il manquer de fonds ? », *L'Obs*, art. cit.

998CHALLENGES. « La Défense manquera de 40 à 70 milliards d'euros d'ici 2015 », *Challenges*, art. cit.

999Ibid.

1000L'OBS. « Le ministère de la Défense va-t-il manquer de fonds ? », *L'Obs*, art. cit.

1001GAUTIER, Louis, Bruno TERTRAIS, et Stéphane VERCLYTTE. « Ce qui doit changer dans notre défense », *Le Monde*, art. cit.

1002L'OBS. « Le ministère de la Défense va-t-il manquer de fonds ? », *L'Obs*, art. cit.

que la LPM, malgré une exécution exemplaire par rapport à celle de la précédente, pâtit elle aussi d'une gestion discutable qui aggrave encore les perspectives pour le financement de la défense.

En juillet de la même année, après l'élection de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République, le sénateur UMP Serge Vinçon, dont nous avons cité plusieurs rapports sur le budget de l'armée de Terre, publie un rapport d'information sur les perspectives en matière d'équipement des forces. Parmi les annexes au rapport, la retranscription d'une intervention de son collègue socialiste Didier Boulaud contient plusieurs éléments intéressants pour notre sujet. Le sénateur de l'opposition rappelle que son groupe parlementaire aurait, selon lui, insisté par le passé sur le fait que les projets de lois de lois de finances, c'est-à-dire de budgets de la Défense pour l'année suivante, avaient « *l'air de respecter la loi de programmation militaire*¹⁰⁰³ » – ce qui a été quasi systématiquement le cas, ainsi que nous l'avons vu en examinant les budgets de l'armée de Terre au cours de la LPM 1997-2002, mais masquaient « l'insincérité¹⁰⁰⁴ » du budget de la Défense, « l'insincérité » évoquée par le sénateur désignant le fait que les dépenses militaires ne correspondent pas aux financements nécessaires à la réalisation du modèle d'armée. M. Boulaud rapporte même avoir dit en décembre 2006 que « *le modèle 2015 est, aujourd'hui, unanimement considéré comme financièrement inaccessible et en fort décalage avec les besoins stratégiques de la période à venir*¹⁰⁰⁵ », et exprimé sa crainte que « *les dépenses nécessaires à la réalisation du modèle 2015 ne soient hors de notre portée financière, quel que soit le futur Président de la République*¹⁰⁰⁶ ». Il s'agit ici d'une autre indication que l'insoutenabilité financière – du moins dans le cadre des orientations budgétaires d'alors – du « modèle 2015 » était définitivement connu de l'exécutif chiraquien comme de sa majorité parlementaire.

L'exécutif a donc continué en connaissance de cause sur la voie d'un « modèle 2015 » qu'il savait irréalisable : le Président Chirac et les gouvernements Raffarin et Villepin n'ont ni engagé de révision à la baisse du format prévu par le « modèle 2015 », pour raccorder celui-ci aux capacités de financement, ni modifié la politique budgétaire en vue de rehausser progressivement l'effort de défense au niveau de ce que nécessitait le

1003 *Sur les perspectives en matière d'équipements militaires. Rapport d'information n°370 du Sénat...*, op. cit., p. 47.

1004 *Ibid.*, p. 47.

1005 *Ibid.*, p. 47.

1006 *Ibid.*, p. 47.

format visé par « Armées 2015 », ce qui témoigne d'une mauvaise anticipation. A ce titre, Didier Boulaud rappelle que Michelle Alliot-Marie est ministre de l'Intérieur du nouveau gouvernement qui « reconnaît aujourd'hui que le modèle 2015 ne sera pas atteint à l'horizon prévu et que son financement dépasserait amplement le niveau de ressources consenti à l'effort de défense depuis cinq ans¹⁰⁰⁷ » : le sénateur sous-entend évidemment que Mme Alliot-Marie ayant été ministre de la Défense au cours du quinquennat précédent, cette dernière est comptable d'un modèle que le gouvernement Fillon dans lequel elle occupe un poste clé considère comme inatteignable au vu de la trajectoire budgétaire des années précédentes. Sur le format des forces en lui-même, l'élu socialiste rappelle enfin que les effectifs des armées en 2007 accusent « un déficit d'environ 20 000 civils et militaires¹⁰⁰⁸ », un déficit qui est la conséquence des réductions successives que nous avons pu observer au niveau de la seule armée de Terre dans les budgets que nous avons étudiés, et témoigne d'une mauvaise anticipation liée entre autres à la compression des dépenses du Titre III liées aux effectifs.

Au global, si le format retenu par le « modèle d'armée 2015 » était, avec le recul, visiblement moins inadapté que ne le pensaient certains analystes au cours de la décennie 2000, il est clair qu'un tel format était inatteignable dans le cadre des grandes orientations budgétaires poursuivies depuis 1996. Nous avons montré jusqu'ici plusieurs exemples de mauvaise anticipation selon le critère de l'écart entre les ambitions et les moyens alloués. D'une certaine manière, ce critère peut s'appliquer au cas du « modèle 2015 » : les ambitions sont ici capacitaires, résidant dans la mise en œuvre d'un modèle d'armée conservant une certaine masse au niveau des effectifs comme des équipements, mais les moyens alloués au cours des deux premières (sur trois) LPM nécessaires à la réalisation de ce modèle sont en décalage complet avec les besoins de financement. Avec plus de dix ans de recul, nous pouvons donc conclure que de sa conception à sa mise en œuvre inachevée, le « modèle d'armée 2015 » témoigne d'une mauvaise anticipation, pour l'armée de Terre comme d'ailleurs pour les autres armées.

1007 *Ibid.*, p. 48.

1008 *Ibid.*, p. 48.

2) *Entre orientations du Livre blanc de 2008, format « juste insuffisant » RGPP et réforme territoriale : une réduction du format des forces terrestres dont l'ampleur et la mise en œuvre témoignent d'une mauvaise anticipation*

Comme vu précédemment, la réalisation du « modèle d'armée 2015 », et donc du format qui en découle pour l'armée de Terre, est compromise par des besoins de financements difficilement soutenables qui se sont accumulés du fait de l'insuffisance des LPM 1997-2002 et 2003-2008. Nous pouvons à ce sujet parler de la formation d'une véritable « bosse » budgétaire, terme que nous avons défini comme désignant « à la fois l'accumulation des reports et étalements dans le temps des paiements et le montant financier de cette accumulation, pesant ainsi lourdement sur le financement de la défense nationale et ses perspectives¹⁰⁰⁹ ». De fait, au début du quinquennat Sarkozy, le maintien en l'état du modèle « Armées 2015 » ne semble plus être une option viable. Rappelons que la révision du modèle d'armée engagée par le nouveau Président – la troisième en vingt ans¹⁰¹⁰, témoignage d'une certaine instabilité qui induit elle-même un manque d'anticipation – vise, entre autres, à « stabiliser financièrement le modèle d'armée, en contractant le volume des effectifs militaires notamment de l'armée de terre, en limitant le nombre des implantations de défense notamment sur le territoire et en modifiant les contrats opérationnels¹⁰¹¹ ». Dès la préface du Livre blanc de 2008, Nicolas Sarkozy entérine son abandon en écrivant que « le modèle d'armée 2015 », qui guidait la transformation de l'outil de défense français, « s'est révélé à la fois inadapté et inaccessible¹⁰¹² », le Livre blanc indiquant plus loin que « le renouvellement des matériels anciens et la poursuite simultanée de l'évolution à la hausse des autres dépenses de la défense, tels qu'ils étaient planifiés à la fin de la période 2003-2008, conduisaient à une situation financière pour le moins périlleuse¹⁰¹³ ». S'il est indiscutable qu'au moment de la publication du nouveau Livre blanc, le « modèle 2015 » est « inaccessible » aux plans budgétaire et industriel, il convient de nuancer les propos de l'ancien Président de la République cités à l'instant.

1009 Voir la sous-partie : « "Bosse des paiements", "politique prototypaire", "politique de non-choix", "chausses-trappes de la remontée en puissance"... les décisions budgétaires à court terme anticipent mal les conséquences à moyen-long terme pour le financement et les capacités de l'armée de Terre ».

1010 GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*, op. cit., p. 60.

1011 *Ibid.*, p. 61.

1012 *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale 2008*, op. cit., p. 9.

1013 *Ibid.*, p. 288.

Tout d'abord, comme nous l'avons expliqué, le « modèle 2015 » initialement prévu était, s'agissant du format des forces et singulièrement de l'armée de Terre, mieux adapté aux besoins des armées et à la conduite de leurs multiples missions que les formats réduits mis en place par la suite, le modèle initial prévoyant de conserver une certaine « masse ». Le « modèle d'armée 2015 » était donc loin d'être aussi « inadapté » que ne l'écrit le chef de l'État élu en 2007. Plus précisément, si le modèle en question était inadapté aux moyens que les gouvernements qui se sont succédé depuis 1996 étaient prêts à mettre à disposition en prenant en compte la nécessité de maîtriser les comptes publics et celle de financer leurs engagements de campagne, il n'était pas inadapté aux ambitions fixées par les mêmes gouvernements en matière de défense nationale (ou alors inadapté par insuffisance). De même, nous pouvons relativiser le caractère « inaccessible » du « modèle d'armée 2015 » par le fait que l'effort de défense nécessaire (autour de 2,25% du PIB, là où l'effort de défense représente 1,5% du PIB et près de 1,9% en 2000) doit être rapporté à la dépense publique globale au cours des années 2000, ainsi qu'à son évolution.

En effet, le niveau de dépense publique rapporté au PIB passe de 51,7% en 2000 à 53,3% en 2008¹⁰¹⁴ (avant la crise financière qui se traduit par une forte hausse des dépenses publiques en 2009). Rappelons d'ailleurs que Nicolas Sarkozy, qui a participé à plusieurs gouvernements sous Jacques Chirac de 2007 à 2012 après avoir été ministre du gouvernement Balladur sous le second septennat de François Mitterrand, partage donc la responsabilité de l'impasse financière dans laquelle se trouve la défense nationale, qu'il dénonce une fois parvenu à l'Élysée (nous avons cité précédemment la polémique survenue en 2004 lorsque M. Sarkozy, alors ministre des Finances, entendait réaliser des coupes supplémentaires dans le budget de la Défense nationale¹⁰¹⁵). Sans se prononcer sur la gestion et l'allocation des dépenses publiques sur la période, qui relèvent toutes deux de choix politiques, nous pouvons conclure que le modèle d'armée 2015 n'était pas « inaccessible » s'agissant de l'effort budgétaire nécessaire à sa réalisation. Comme évoqué précédemment, l'effort de défense au cours des années 2000 est victime d'une logique « *welfare vs warfare* » que nous avons retenue comme un critère de mauvaise anticipation.

Si le fait d'avoir fixé (et surtout maintenu) pour le « modèle d'armée 2015 » des objectifs incompatibles avec les orientations des gouvernements qui se succèdent sur la

1014INSEE. *Dépenses et recettes publiques* | Insee. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381414> [consulté le 7 mars 2021].

1015LEBÈGUE, Thomas. « Budget: guerre des nerfs entre la Défense et Bercy », *Libération*, art. cit.

période 1996-2008 témoigne d'une mauvaise anticipation pour les raisons évoquées plus haut, le « modèle 2015 » était en soi accessible à condition de raccorder les orientations de politique budgétaire aux ambitions de la politique de défense. Outre le « *welfare vs warfare* », la gestion des finances publiques qui conduit Nicolas Sarkozy à déclarer en 2008 que le « modèle d'armée 2015 » s'est révélé « inaccessible » témoigne donc d'une mauvaise anticipation selon le critère d'écart entre les ambitions et les moyens. Une mauvaise anticipation que le Livre blanc de 2008 perpétue, puisqu'il ne révisé pas à la baisse les ambitions de la France en matière de défense et de politique étrangère, tout en réduisant le format ds forces.

Quoiqu'il en soit, le nouveau Livre blanc publié au cours du quinquennat Sarkozy enterre définitivement « Armées 2015 », en avançant que « *en ce qui concerne les armées, les moyens que décrivait le modèle 2015 adopté en 1996 ne correspondent pas à cet équilibre nouveau [celui des nouvelles fonctions stratégiques, NDR], ni aux orientations à long terme qui ont été exposées¹⁰¹⁶* ». Des orientations de long terme qui incluent, entre autres, l'idée que la menace d'un conflit d'ampleur auquel serait mêlé la France s'avère de moins en moins crédible, et que la France ne doit plus faire de la préparation à une telle issue une priorité, sauf en apportant sa contribution dans le cadre d'une coalition multinationale. À ce titre, le niveau maximum des capacités d'intervention des forces terrestres n'est « *plus attaché à une participation massive à une opération de défense collective de l'espace aéroterrestre en Europe, dans le cadre de l'Alliance Atlantique, comme c'était encore le cas dans les "contrats opérationnels" issus du modèle d'armée 2015¹⁰¹⁷* ». Sur le format des forces *stricto sensu*, nous pouvons relever ici une mauvaise anticipation liée à la perception des menaces et des besoins. En effet, le Livre blanc annonce que la capacité maximale d'engagement des forces ne s'inscrit plus dans la logique d'une participation de grande ampleur des forces françaises à un potentiel conflit majeur en Europe, éventualité qui n'est visiblement plus prise au sérieux à un horizon proche. En conséquence, le format des forces ne sera plus taillé pour un tel type de conflit.

Or, si l'hypothèse d'un conflit majeur reste extrêmement improbable pour les prochaines années au moment de la publication du Livre blanc, cette éventualité redevient plus crédible à partir de 2014 (soit six ans plus tard), notamment du fait de la résurgence

1016 *Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale* de 2008, *op. cit.*, p. 127.

1017 *Ibid.*, p. 128.

d'une puissance russe agressive aux capacités militaires considérablement renforcées. Les auteurs du *Livre blanc* sous-estiment donc la dégradation de la situation internationale et l'horizon à partir duquel l'hypothèse d'un conflit majeur redevient progressivement crédible. Certes, une telle rupture était difficilement prédictible – l'annexion de la Crimée constituant un cas d'école de « surprise stratégique ». Mais la logique d'anticipation implique précisément de se préparer à des situations difficiles à prévoir – anticiper l'événement. Le fait d'écarter l'hypothèse d'une « participation massive » des forces françaises à un éventuel conflit majeur en Europe dans l'élaboration du nouveau format des forces témoigne donc d'une mauvaise anticipation. De même, l'hypothèse d'un conflit majeur en Europe, encore improbable à court terme au début de la décennie 2020 bien qu'elle soit revenue dans le champ des possibles, est très peu crédible en 2008, justifiant le choix des auteurs du *Livre blanc* de ne pas faire de la préparation à une telle issue une priorité pour les prochaines années. Cependant, le principe d'anticipation commande de ne pas compromettre la capacité des armées à faire face à ce type de scénario à plus long terme au prétexte que la menace est faible à court terme. En effet, comme nous l'avons montré en nous appuyant sur les travaux de Guillaume Garnier, la réduction d'un format, la perte ou la diminution de capacités, peut se faire rapidement, mais la remontée en puissance prend du temps et peut, à partir d'un certain seuil, se révéler impossible¹⁰¹⁸. La révision du modèle d'armée prévue par le *Livre blanc* de 2008 n'est pas encore de nature à rendre irréversible la diminution des capacités des armées ou à empêcher une future remontée en puissance. En revanche, elle rend nécessaire, en cas de remontée des menaces, un effort de redressement particulièrement coûteux et qui prendrait inévitablement de longues années à se concrétiser. Une situation dans laquelle les armées françaises, et notamment l'armée de Terre, se trouvent encore aujourd'hui. La sous-estimation des menaces par le *Livre blanc* de 2008 ne se limite pas à la seule remontée des risques de conflit majeur, et intègre le terrorisme ; ainsi que nous l'a expliqué le général Jean-Pierre Bosser : « en 2008, on avait du mal à mettre des mots sur l'ennemi, sur son origine géographique¹⁰¹⁹ ».

Dans le détail, qu'en est-il du format des forces terrestres prévu par le *Livre blanc* de 2008 ? Alors que les effectifs de l'ensemble des armées sont censés passer de 271 000

1018 GARNIER, Guillaume. « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *op. cit.*

1019 Entretien n° 2 : BOSSE, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

personnels en 2008 à 225 000 en 2014-2015¹⁰²⁰ (au terme de la future LPM), soit 46 000 suppressions de postes en six à sept ans, il est prévu que les effectifs de l'armée de Terre descendent à cette échéance à 131 000 hommes¹⁰²¹ ». Le format de l'armée de Terre s'appuierait en premier sur une force opérationnelle de 88 000 soldats¹⁰²², laquelle serait organisée en « 8 brigades interarmes, disposant de l'ordre de 250 chars [...] Leclerc, d'environ 650 véhicules blindés de combat de type VBCI, 80 hélicoptères de combat, 130 hélicoptères de manœuvre, [...] 25 000 équipements individuels [...] Félin¹⁰²³ », auxquels s'ajouteraient « 3 brigades spécialisées » et les « moyens d'appui correspondants¹⁰²⁴ ». Le format des forces est donc en nette réduction par rapport à celui que prévoyait le modèle d'armée 2015, qui fixait un objectif de 170 000 hommes dans l'armée de Terre¹⁰²⁵, 420 chars lourds et 350 chars légers, 180 hélicoptères¹⁰²⁶, 500 VBCI, 1235 VAB modernisés, 208 canons, 48 LRM et 380 systèmes sol-air pour 2015¹⁰²⁷.

Le format de l'armée de Terre défini par le Livre blanc de 2008 est évidemment lié à un contrat opérationnel. Celui-ci prévoit de projeter, « dans le cadre d'un engagement majeur multinational, sur un théâtre distant de 7 000 à 8 000 kilomètres¹⁰²⁸ », jusqu'à 30 000 hommes « déployables en six mois pour une durée d'un an, sans renouvellement, disposant de leur autonomie dans les principales fonctions opérationnelles interarmes¹⁰²⁹ », pour des actions allant d'opérations aussi rapides que limitées à des engagements majeurs, l'armée de Terre devant également conserver un « dispositif d'alerte opérationnelle¹⁰³⁰ » de 5 000 hommes et être capable de pouvoir déployer « jusqu'à 10 000 hommes en quelques jours¹⁰³¹ » sur le territoire national pour des missions intérieures. Ainsi, les forces terrestres conservent une solide capacité de projection qui permet à la France de conserver son rang sur la scène internationale et d'exécuter plusieurs OPEX et OPINT simultanément. En revanche, l'armée de Terre manque déjà de la « masse » suffisante pour un engagement de haute intensité dans la durée – en cohérence avec les

1020 Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale, *op. cit.*, p. 228.

1021 *Ibid.*, p. 228.

1022 *Ibid.*, p. 224.

1023 *Ibid.*, p. 224.

1024 *Ibid.*, p. 224.

1025 Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002. Rapport d'information n°427..., *op. cit.*, p. 20.

1026 *Ibid.*, p. 21.

1027 *Ibid.*, p. 121.

1028 Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale, *op. cit.*, p. 223.

1029 *Ibid.*, p. 211.

1030 *Ibid.*, p. 211.

1031 *Ibid.*, p. 223.

orientations exposées précédemment, et son format n'autorise déjà qu'un nombre relativement limité d'interventions d'ampleur – ainsi, le nombre d'hommes projetables par l'armée de Terre est sensiblement le même que le nombre de soldats projetés hors du territoire métropolitain en 2021, la grande majorité d'entre eux étant issus de l'armée de Terre. Le nouveau format de l'armée de Terre se rapproche donc un peu plus de la stricte suffisance, ce qui, ainsi que nous allons le voir, éveille des inquiétudes en pleine exécution de la LPM 2009-2014.

En effet, à la mi-juillet 2012, alors que la réduction du format de l'armée de Terre prévue par le Livre blanc et la nouvelle loi de programmation se poursuit sur fond d'engagement accru des forces, un rapport rédigé par les sénateurs Jean-Marc Pastor, André Dulait, Jacques Berthou, Michelle Demessine, Jacques Gautier, Alain Gournac, Christian Namy et Alain Néri vise à établir s'il est encore raisonnable de réduire un format « juste suffisant¹⁰³² ». La réponse à cette question est négative pratiquement d'entrée de jeu, les rapporteurs estimant que le format des armées est « juste insuffisant¹⁰³³ ». Les élus de la Chambre haute rapport rappellent en effet que l'armée de Terre « d'emploi », c'est-à-dire susceptible d'être engagée en opérations, représente 97 000 hommes ; dans une définition plus réduite, les forces terrestres totalisent « 80 régiments et 88 000 hommes dont près de 20 000 pour l'engagement opérationnel global¹⁰³⁴ ». Nous avons vu dans le cadre de l'examen du budget de l'armée de Terre pour 2012 que le rapporteur pour avis, Jean-Louis Bernard, alertait sur le fait que l'armée de Terre était passée « sous le seuil symbolique des 100 000 militaires et des 10 000 civils¹⁰³⁵ » et n'avait donc jamais été « aussi réduite depuis l'avènement de la République¹⁰³⁶ ». Dans une perspective historique comparable, les auteurs du rapport sénatorial sur le format des armées font un constat plus sévère encore au sujet de l'armée de Terre, en rappelant que celle-ci est « aujourd'hui au format de celle de Louis XIV¹⁰³⁷ », soit le « plus petit appareil militaire de l'histoire moderne¹⁰³⁸ ». Or, son niveau d'engagement est évidemment bien supérieur, avec des missions infiniment plus variées sur des théâtres qui le sont de plus en plus.

1032 *Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ?* Rapport d'information n°680 du Sénat..., *op. cit.*

1033 *Ibid.*, p. 19.

1034 *Ibid.*, p. 19.

1035 *Sur le projet de loi de finances pour 2012 (n°3775). Avis n°3809, Tome IV...*, *op. cit.*, p. 5.

1036 *Ibid.*, p. 5.

1037 *Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ?* Rapport d'information n°680..., *op. cit.*, p. 20.

1038 *Ibid.*, p. 20.

Alors qu'il est question de réduire encore le format de l'armée de Terre, les rapporteurs rappellent à quel point celle-ci, qui aura « *supprimé près de 21 000 postes et en [aura] transféré 25 000 vers les services interarmées*¹⁰³⁹ » sur la période 2008-2015, a aussi réduit son matériel, passant en une décennie de plus de 400 chars à 254, de 252 canons à 135, de 600 hélicoptères à 330¹⁰⁴⁰, et alertent sur le risque pour la France de se retrouver avec une armée « *échantillonnaire*¹⁰⁴¹ » (une expression qu'utilise le général Vincent Desportes dans l'entretien qu'il nous a accordé¹⁰⁴²). Du renouvellement des matériels aux coûts de MCO en passant par le moral des forces terrestres, le rapport évoque liste des points bien connus que nous avons déjà abordés. Mais plus intéressant, les rapports soulignent le fait que si le nouveau Livre blanc de 2008 a « *déterminé un format au plus juste pour répondre au contrat opérationnel qu'il lui est fixé*¹⁰⁴³ », ce qui est déjà problématique, « *les contraintes budgétaires successives ont depuis rendu difficiles l'exécution et la soutenabilité de certains de ces contrats*¹⁰⁴⁴ », que ce soit dans la durée ou dans la capacité à exécuter simultanément les différents contrats. Là où le rapport sur le budget des forces terrestres pour 2012 insistait sur le fait que l'armée de Terre « *ne saurait voir ses moyens et effectifs baisser plus encore dans les années à venir*¹⁰⁴⁵ », le rapport du Sénat sur le format des armées alerte sur le fait que dans l'armée de Terre, « *certaines domaines de spécialités sont aujourd'hui à un niveau plancher et ne pourront supporter de nouvelles réductions sauf à imposer d'abandonner lesdites capacités*¹⁰⁴⁶ ».

Autre point intéressant, alors que la dissuasion conventionnelle reste un élément clé de la stratégie de défense française, les rapporteurs s'alarment du fait que la réduction continue des effectifs risque de compromettre cette fonction essentielle, en rappelant que « *la dissuasion conventionnelle n'est crédible qu'à la condition d'aligner, en quantité comme en qualité, un arsenal de combat capable de prévenir par son existence même une grande variété de menaces*¹⁰⁴⁷ ». Dans une perspective plus large, le fait que la réduction du

1039 *Ibid.*, p. 20.

1040 *Ibid.*, p. 20.

1041 *Ibid.*, p. 20.

1042 Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

1043 *Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ?* Rapport d'information n°680..., *op. cit.*, p. 20.

1044 *Ibid.*, p. 20.

1045 *Sur le projet de loi de finances pour 2012 (n°3775)*. Avis n°3809, Tome IV..., *op. cit.*, p. 47.

1046 *Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ?* Rapport d'information n°680..., *op. cit.*, p. 20.

1047 *Ibid.*, p. 21.

format des forces prenne une ampleur telle que la dissuasion conventionnelle s'en trouve menacée peut laisser parler d'une mauvaise anticipation selon le critère de l'écart entre les ambitions et les moyens. En effet, la dissuasion conventionnelle, qui passe par une certaine taille critique des armées assortie d'une qualité supérieure de l'équipement comme de l'entraînement des forces, est l'un des piliers de la puissance militaire française, un levier diplomatique, un incontournable pour le « rang » qu'entend maintenir la France. Compromettre la dissuasion conventionnelle par une réduction excessive du format des forces, c'est donc compromettre en partie la capacité de la France à maintenir son rang, ce qui indique une mauvaise anticipation selon ce critère.

En soulignant, à propos de l'équilibre entre dissuasion conventionnelle et dissuasion nucléaire, qu'il faut « *faire attention à ne pas sacrifier l'un à l'autre*¹⁰⁴⁸ », les rapporteurs rééditent un constat observé depuis plusieurs années, à savoir le fait que la sanctuarisation des dépenses liées à la dissuasion nucléaire se fait d'une certaine manière au détriment des dépenses conventionnelles. Une problématique que décrit en détail Vincent Desportes dans *La dernière bataille de France*, où il défend la nécessité de rééquilibrer davantage l'effort en faveur de la dissuasion nucléaire et l'effort en faveur de la dissuasion conventionnelle, entre capacités de dissuasion et capacités d'action, plutôt que de chercher à sanctuariser à tout prix l'arsenal nucléaire¹⁰⁴⁹. Ce dernier, au cours de notre entretien, a précisé sa position sur le sujet :

*« Par le passé, j'ai pu lutter contre le maintien de la composante aérienne de la dissuasion nucléaire. J'ai arrêté à partir du moment où les budgets ont commencé à croître. Je disais que s'il fallait absolument continuer à baisser les budgets, on ne pouvait pas se payer le luxe d'une composante qui n'était pas absolument nécessaire, notamment avec la composante aéronavale qui va tripler le budget du prochain système aérien*¹⁰⁵⁰ ».

Si le général a revu sa position du fait du desserrement de la contrainte budgétaire pour les dépenses conventionnelles autant qu'en raison de l'aggravation de la situation internationale, le constat d'une érosion de la capacité de dissuasion conventionnelle du fait de la réduction continue du format est pleinement d'actualité en 2012. Au-delà du risque d'un sacrifice de la dissuasion conventionnelle, dont les crédits diminuent, au profit de la

1048 *Ibid.*, p. 21.

1049 DESPORTES, Vincent. *La Dernière Bataille de France*, op. cit., p. 117-118.

1050 Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

dissuasion nucléaire, dont les crédits restent inamovibles, les sénateurs s'inquiètent des conséquences de réductions supplémentaires des capacités des armées, au point d'écrire : « en caricaturant on pourrait dire que l'État devra bientôt choisir entre capacités de dissuasion et capacités d'action¹⁰⁵¹ ».

Relevant qu'au cours des dernières années, le maintien d'investissements élevés dans les matériels a été financé par des réductions successives du format des forces (à hauteur de 54 000 postes¹⁰⁵²), les sénateurs estiment que si les politiques de défense poursuivent la quête de modernisation des équipements à un haut niveau technologie, « la contraction des formats va donc se poursuivre inexorablement » du fait des besoins de financement. Une perspective qui témoigne d'une mauvaise anticipation si l'on met en perspective les missions et contrats opérationnels d'un côté, et le format nécessaire pour les remplir de l'autre, alors que « les formats rattrapent toujours, à la baisse, les volumes d'équipements que nous pouvons financer¹⁰⁵³ ». Sur ce dernier point, qui induit que les effectifs des armées servent de variable d'ajustement au sein même des dépenses militaires pour chercher à préserver les crédits d'équipement (nous pouvons d'ailleurs nuancer le constat des sénateurs par le fait que la LPM 1997-2002 se soit par exemple caractérisée par une forte contraction des dépenses d'équipement, en partie pour conserver un Titre III constant tout en finançant la professionnalisation), il est possible de parler d'une mauvaise anticipation liée à l'écart entre ambitions et moyens. Les ambitions ne sont ici pas d'ordre stratégique (bien que, comme le soulignent les sénateurs, la réduction continue des formats contribue à la diminution du « poids stratégique¹⁰⁵⁴ » de la France) : il s'agit de celles auxquelles prétend le modèle d'armée, et que les dépenses allouées ne permettent clairement pas d'atteindre, au point de devoir compresser le format des forces dans des proportions excessives.

Au-delà du *Livre blanc*, la période qui s'ouvre à partir de 2008 est surtout marquée par la révision générale des politiques publiques, que nous avons évoquée ailleurs. Celle-ci, qui est censée toucher l'ensemble des effectifs publics, frappe les effectifs des armées – armée de Terre en premier lieu – dans des proportions bien supérieures aux autres gisements d'emplois publics. Plusieurs des personnalités que nous avons interrogées

1051 *Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ?* Rapport d'information n°680..., *op. cit.*, p. 52.

1052 *Ibid.*, p. 51.

1053 *Ibid.*, p. 52.

1054 *Ibid.*, p. 52.

insistent sur le fait que l'application de la RGPP dans les armées engendré la plus forte réduction d'effectifs depuis le passage à l'armée professionnelle, et lui attribuent généralement des conséquences néfastes. Il convient d'évoquer d'abord le point de vue de Nicolas Baverez, puisque ce dernier, soutien critique de Nicolas Sarkozy, a contribué à l'élaboration du *Livre blanc*¹⁰⁵⁵ sans en partager toutes les conclusions. L'essayiste se félicite d'avoir joué un rôle dans l'introduction en France de la notion de « sécurité nationale » via le Livre blanc de 2008, mais regrette que « tout cela a été télescopé par la RGPP¹⁰⁵⁶ ». M. Baverez constate également que :

« on a continué cette politique de diminution de l'effort de défense alors même que les risques remontaient : il y a eu le terrorisme à partir de 2001, les démocratures avec la Russie à partir de 2014 de manière évidente et [...] on a continué à vouloir sauver l'équipement tout en faisant des réductions d'effectifs qui ont été notamment très fortes sous Nicolas Sarkozy ».

Dans une perspective large, l'intellectuel libéral déplore que « *il y a eu une sous-estimation des risques, et à partir de la moitié des années 2000 une poursuite de cette sous-estimation et un vrai sous-investissement dans l'armée qui prend un tour critique à partir de 2008-2010*¹⁰⁵⁷ ». Il est donc clair à ses yeux que la réduction des effectifs est la plus forte sous Nicolas Sarkozy. Un constat partagé par le général Pierre de Villiers, qui rappelle que la baisse des effectifs a « *eu un pic important avec la revue générale des politiques publiques sous le quinquennat du Président Sarkozy* ». L'ancien CEMA désigne la RGPP comme étant, avec les « dividendes de la paix », la principale décision témoignant d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense depuis 1990 :

S'il y a une erreur majeure parmi les décisions prises, c'est la revue générale des politiques publiques pour la défense. Non pas que la RGPP était une mauvaise décision, au contraire, mais que la défense supporte 60%, sur la période de 2010 à 2017, de l'ensemble de l'effort étatique de tous les ministères, me semble une erreur par rapport à l'évolution du contexte géostratégique que l'on voyait venir à l'époque avec les deux ruptures que l'on avait subies : la fin de l'équilibre bipolaire en 1989, et l'apparition du terrorisme de masse en 2001. A partir du moment où nous sommes rentrés dans ce cycle, et que les

1055BAVEREZ, Nicolas. « Du nouveau stratégique au réveil du débat », *Commentaire*. 2008, Numéro 123 n° 3. p. 898-901.

1056Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

1057Ibid.

organisations internationales n'avaient plus l'impact nécessaire pour remplir leur rôle de stabilisateur diplomatique, évidemment qu'il fallait arrêter l'hémorragie. Je rappelle que 54 000 postes devaient être supprimés ; nous en avons supprimé un peu moins de 50 000, à raison de 7 000 par an pendant sept ans. C'est pour moi l'archétype de décisions décalées par rapport à la vision que j'avais déjà à l'époque – et je n'étais pas le seul¹⁰⁵⁸.

Le fait que les armées aient supporté l'essentiel des suppressions de postes liées à la RGPP tout en ne représentant qu'une petite partie de l'ensemble des effectifs publics est bien sûr une nouvelle manifestation de la logique du « *welfare vs warfare* ». Enfin, lorsque nous lui avons demandé si les réductions successives d'effectifs et de matériels dans l'armée de Terre avaient été justement proportionnées et cohérentes avec les besoins de l'armée, l'ancien CEMAT Jean-Pierre Bosser a répondu la chose suivante :

Ce dont je suis absolument convaincu, avec un peu de recul, c'est que de manière générale la révision des politiques publiques, la RGPP des années 2008, a été fatale pour de nombreux domaines. Non pas qu'il ne fallait pas la faire, et d'ailleurs plusieurs ministères aujourd'hui sont confrontés à ce regard un peu à rebours de ce qu'a généré la révision des politiques publiques. Ma critique porte plutôt sur le fait qu'à un certain niveau, on prend des décisions qui deviennent irréversibles¹⁰⁵⁹.

Certes, la réduction du format de l'armée de Terre dans le cadre du nouveau modèle d'armée n'est pas de nature à générer des pertes de capacités « irréversibles » au combat ou dans la projection des forces. En revanche, ce sont des capacités propres à la vie intérieure de l'armée – ainsi que nous l'abordons plus loin avec le cas de la fermeture du Val-de-Grâce, ainsi que des capacités nécessaires à leur cohérence opérationnelle, qui disparaissent.

L'avant-dernier point qui va nous intéresser ici est justement lié à la logistique, au soutien et à la structure territoriale de l'armée de Terre. Outre la révision à la baisse dans le cadre du format des forces dans le cadre du nouveau modèle d'armée, la RGPP et le passage à un format « juste insuffisant », la période qui s'ouvre en 2008 est aussi marquée par des réformes que nous n'aborderons pas dans le détail. Parmi celles-ci, figure cependant la création des bases de défense (BDD). Or, selon deux des personnalités que

1058Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

1059Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

nous avons interrogées, la création des BDD témoigne d'une mauvaise anticipation. Pour Vincent Desportes, cette réforme a « subordonné des objectifs opérationnels à des considérations budgétaires¹⁰⁶⁰ », rejoignant une critique récurrente au cours de notre période d'études. Selon le général, « on a manqué d'anticipation, puisqu'au fond en faisant ça [les bases de défense, NDR], on a dit que ce qui était important n'était pas la capacité à s'engager, mais la réduction de la dépense¹⁰⁶¹ ». Pourtant moins critique de la politique de Nicolas Sarkozy de prime abord, Nicolas Baverez estime lui aussi que la création des bases de défense a été une erreur. Invoquant les leçons du passé, celui qui a une formation d'historien rappelle que :

C'est parce que nous avons coupé la logistique du commandement que nous avons subi une énorme défaite en 1870, et la leçon de cette défaite était qu'il ne fallait plus jamais découpler le commandement opérationnel de la logistique. Si vous regardez l'histoire militaire, les grands stratèges gagnent ou perdent souvent du fait de la logistique. Avec les BDD on a refait la même erreur du découplage commandement-logistique¹⁰⁶².

Enfin, si M. Baverez voit globalement dans les réformes conceptuelles introduites par le Livre blanc une avancée – notamment, comme évoqué *supra*, l'introduction de la notion de « sécurité nationale » qu'il défendait de longue date, le général Desportes critique quant à lui la création des « fonctions stratégiques », qu'entérine le Livre blanc de 2008 au niveau de la stratégie de défense plusieurs années après l'introduction de « fonctions » et de « missions » au niveau budgétaire (notamment via la mise en place de la LOLF, que nous avons détaillée plus haut). Pour l'auteur de *La dernière bataille de France* :

« [...] la mise en place des « fonctions stratégiques » a été une aberration qui nous a empêché de réfléchir ; on a subdivisé la défense en quatre puis cinq fonctions stratégiques qui n'ont évidemment aucun sens en elles-mêmes, sachant que tout s'entrelace, pour des raisons strictement budgétaires. C'est une faute intellectuelle majeure, qui a participé assez largement à la dégradation de la défense, alors que la défense est une fonction systémique, qui compte toutes les autres¹⁰⁶³ ».

Il s'agit ici d'une critique moins récurrente que celles faites au sujet de l'application

1060Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

1061Ibid.

1062Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

1063Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

disproportionnée de la RGPP dans les armées ou la création des BDD pour l'armée de Terre ; faute d'éléments permettant d'indiquer des conséquences directes et significatives pour le format ou le financement de l'armée de Terre, nous choisissons de ne pas retenir l'adoption des « fonctions stratégiques » comme un élément de bonne ou de mauvaise anticipation.

Au global, la révision du modèle d'armée sous Nicolas Sarkozy procède d'une révision du « modèle d'armée 2015 » qui était irréalisable au vu de la politique budgétaire suivie par la France depuis la fin de la Guerre froide et d'une volonté de raccorder le format des forces à ces orientations budgétaires. Une telle démarche témoigne sur le papier d'une bonne anticipation, quoiqu'il s'agisse avant tout d'une inévitable réaction – tardive au demeurant, d'autant que l'exécutif et la majorité « sarkozystes » sont largement issus de l'exécutif et de la majorité « chiraquiens » qui ont perpétué l'objectif de réaliser le « modèle d'armée 2015 » en dépit des critiques que nous avons citées – à une situation qui devenait de plus en plus problématique. Comme indiqué avec à l'appui des statistiques de l'INSEE, le « modèle d'armée 2015 » était sinon atteignable à condition d'adapter la politique budgétaire en cohérence avec les ambitions poursuivies en matière de défense, le « *welfare vs warfare* » ayant été préféré à une telle réorientation.

La révision à la baisse du modèle d'armée et de son financement ne s'accompagnant pas d'une révision analogue des ambitions stratégiques de la France, nous pouvons parler à ce sujet d'une autre forme de mauvaise anticipation. Le format des forces – singulièrement celui de l'armée de Terre – et les budgets sont réduits, les ambitions demeurent élevées. Surtout, le format des armées pâtit d'une nouvelle déflation d'effectifs particulièrement sévère, notamment dans l'armée de Terre, au point que l'on parle en 2012 de « *format juste insuffisant*¹⁰⁶⁴ ». Ainsi, l'armée de Terre perd une grande partie des capacités nécessaires pour faire face à l'hypothèse d'une « participation massive » à un engagement aéroterrestre majeur en Europe, selon l'idée qu'une telle issue n'est pas crédible dans un futur proche. Comme nous l'avons montré, cette sous-estimation des menaces autant que la réduction du format des forces terrestres qui en découlent témoignent d'une mauvaise anticipation, notamment si l'on prend en compte ce que Guillaume Garnier appelle les « *chasse-trapes de la remontée en puissance*¹⁰⁶⁵ ».

1064 *Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ?* Rapport d'information n°680..., *op. cit.*, p. 20.

1065 GARNIER, Guillaume. « Les chasse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du

La mise en œuvre de la RGPP dans les armées s'avère, on l'a vu, disproportionnée, le MINDEF (ministère de la Défense) supportant la majorité (60%¹⁰⁶⁶) des baisses d'effectifs alors qu'il ne représente qu'une petite partie de l'ensemble des effectifs publics, ce qui constitue un nouvel exemple de « *welfare vs warfare* ». Un « *welfare vs warfare* » qui peut en partie s'expliquer par le fait que Nicolas Sarkozy se montre, d'après Pierre Servent qui s'appuie sur le témoignage de hauts gradés, rétif à toute sanctuarisation de l'effort de défense dans l'idée que celui-ci, dans un contexte économique difficile, est déjà suffisamment voire trop élevé¹⁰⁶⁷. L'addition de la RGPP et de la révision du modèle d'armée conduisent à porter le format des forces à un niveau qui permet d'assurer un contrat opérationnel certes conséquent (30 000 hommes projetables) et capable de préserver le rang militaire de la France, mais limité au regard des ambitions stratégiques du pays et inadapté à un éventuel durcissement des menaces. Enfin, la création des bases de défense – une décision à rapprocher de la mutualisation des parcs d'équipement, que nous abordons plus loin – dans une logique avant tout budgétaire, n'est pas non plus sans conséquences dommageables pour l'armée de Terre pour les raisons évoquées *supra*, dans des proportions certes moindres que la suppression de plusieurs dizaines de milliers de postes dans les forces terrestres.

Au global, à l'exception de la création des « fonctions stratégiques », nous pouvons conclure que l'ensemble des décisions étudiées à l'instant – révision du modèle d'armée et réduction du format des forces (notamment terrestres) dans le cadre des orientations du Livre blanc de 2008, RGPP, bases de défense de l'armée de Terre – et de leurs conséquences – le passage à un format « juste insuffisant », particulièrement dans l'armée de Terre – témoignent d'une mauvaise anticipation.

Conclusion de la partie II

De ce qui précède, nous pouvons conclure que la période 2001-2012 constitue bien pour l'armée de Terre une décennie perdue. Le rattrapage de l'effort de défense conduit au

redressement militaire », *op. cit.*

1066Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

1067SERVENT, Pierre. *Les présidents et la guerre*, *op. cit.*, p. 307.

cours du second mandat de Jacques Chirac ne permet que d'effacer partiellement les conséquences des mauvaises anticipations qui se sont cristallisées au cours de la LPM 1997-2002, sous-exécutée et rognée d'année en année alors qu'elle consacrait déjà une réduction dans les faits de l'effort de défense malgré la nécessité de financer la professionnalisation. Surtout, il est largement sous-dimensionné au regard des besoins liés au financement du « modèle d'armée 2015 », et ceci en connaissance de cause. En connaissance de cause, puisque le niveau de dépenses nécessaire à la réalisation de ce modèle d'armée est connu – du moins dans les ordres de grandeur – avant 2002, et que l'exécutif et la majorité UMP mettent en œuvre une LPM 2003-2008 qui n'est pas à la hauteur de la trajectoire financière exigée. À ce titre, l'accusation « d'insincérité » budgétaire faite à l'encontre des gouvernements Raffarin puis Villepin ne paraît pas excessive. L'exécutif chiraquien reporte ainsi à la LPM suivante l'essentiel de la hausse des dépenses militaires, et ce dans des proportions insoutenables au regard à la fois de la situation des finances publiques et du financement des engagements pris par M. Sarkozy au cours de l'élection présidentielle.

Ce dernier n'a de fait pas d'autre choix que d'acter l'abandon du « modèle d'armée 2015 ». Mais il a, au regard des marges de manœuvre budgétaire dont il dispose sur d'autres postes et des besoins de financement dans des secteurs tels que l'entraînement des forces, les stocks ou les équipements, à la fois la possibilité et l'obligation (par rapport à ses propres ambitions en matière de défense et de politique étrangère) de poursuivre la hausse des dépenses militaires en vue de préserver les capacités des forces terrestres. Les crédits de défense ne sont néanmoins pas prioritaires et sont, malgré les investissements dans la défense liés au plan de relance, mis à contribution plus que d'autres postes de dépense publique pour réduire les déficits publics après la crise. La défense nationale redevient ainsi, malgré les dénégations de Gérard Longuet en 2011, une « variable d'ajustement budgétaire ».

Quant à la révision du format des forces terrestres, celle-ci témoigne sur plusieurs points d'une mauvaise anticipation. Le format prévu par le « modèle d'armée 2015 », s'il a été considéré comme excessif par une partie de la communauté stratégique et comme « inadapté » par le Président de la République qui y a mis fin, semble avec le recul avoir témoigné dans sa conception d'une meilleure anticipation que communément admis puisqu'il garantissait davantage de « masse » aux forces terrestres. Ce qui est certain, c'est

que sa mise en œuvre qui a témoigné d'une mauvaise anticipation. Quant au nouveau format des forces issu des orientations du Livre blanc de 2008, qui font elles-même preuve d'une mauvaise anticipation en sous-estimant la remontée des menaces majeures et la nécessité de s'y préparer plusieurs années en amont, il paraît déjà excessivement amoindri au regard des ambitions de la politique de défense. L'application de la RGPP, en se concentrant de manière disproportionnée sur les effectifs des armées – armée de Terre en particulier, témoigne d'une mauvaise anticipation selon le critère du « *welfare vs warfare* », tandis que d'autres réformes, telles que la création des bases de défense qui découple la logistique du commandement, et dans une moindre mesure la création des fonctions stratégiques, témoignent d'une mauvaise anticipation pour les raisons évoquées par les personnalités que nous avons interrogées.

**Partie III : De la tentation d'un déclassement sans retour de l'outil de défense français
à la nécessité d'une remontée en puissance : le rôle de l'anticipation dans le
redressement de l'armée de Terre sur fond de montée des menaces intérieures et
extérieures (2012-2021)**

Introduction de la partie III

Lorsque François Hollande accède à la présidence de la République en 2012, l'armée de Terre est dans une situation comparable à celle qui était la sienne au début du second mandat de Jacques Chirac dix ans plus tôt : bien que l'armée tout juste professionnalisée du début des années 2000 ait cédé la place à une armée professionnelle exemplaire par ses qualités opérationnelles autant que par les capacités d'adaptation dont elle a témoigné, celle-ci souffre d'un sous-entraînement, d'une sous-dotation, d'une disponibilité insuffisante de ses équipements, et d'un manque de visibilité alors que la perspective d'un redressement de son financement est encore lointaine. Hors, le retour de la gauche au sommet de l'État s'accompagne de débats sur l'opportunité de financer certaines promesses électorales par des réductions supplémentaires du budget des armées, puis, en 2013, d'un projet porté par le ministère des Finances visant à réduire massivement l'effort de défense au point d'entraîner un décrochage stratégique de la France sur la scène internationale. Si le budget de la Défense bénéficie à partir de cette même année d'une sanctuarisation en demi-teinte, notamment du fait de nouvelles OPEX qui concernent l'armée de Terre au premier chef, il ne redevient une priorité absolue qu'en 2015-2016. Ces deux années, qui voient la France être frappée par une vague d'attentats majeurs alors que la situation internationale continue de se dégrader, constituent un tournant pour notre sujet comme pour notre période d'étude. Au cours du quinquennat suivant, celui d'Emmanuel Macron qui poursuit et amplifie le redressement de l'effort de défense, se pose de plus en plus ouvertement la question d'un nouveau modèle d'armée face au retour des risques de conflit de haute intensité.

Alors que l'armée de Terre passe en quelque d'année d'un risque de déclassement avec la perspective d'une réduction massive de ses moyens, à une remontée en puissance déjà entamée avec la LPM actuelle et qui pourrait s'intensifier dans un futur proche, il reste

à évaluer quel est le rôle de l'anticipation dans ce redressement. Nous nous attacherons d'abord à déterminer quel est le degré d'anticipation dans le « tournant » qui s'observe dans la politique de défense au milieu des années 2010. Ensuite, nous mettrons en évidence le fait que la LPM actuelle, censée engager la « remontée en puissance » des armées, s'apparente d'abord pour l'armée de Terre à une « réparation », et les limites de cette programmation pluriannuelle du point de vue de l'anticipation. Enfin, en nous concentrant sur le format des forces terrestres à l'aube d'un nouveau cycle de conflictualité, nous démontrerons en quoi la préparation de l'armée de Terre aux conflits de demain et les interrogations sur son devenir témoignent d'un niveau d'anticipation inédit pour notre période d'étude, et ce jusqu'au plus haut niveau de l'État.

Section I) De la consécration de l'effort de défense comme variable d'ajustement budgétaire à sa reconsidération comme priorité politique : vu de l'armée de Terre, quelle degré d'anticipation dans le « tournant » de la politique de défense (2012-2016) ?

1) Entre risque de décrochage irréversible, sanctuarisation fragile des moyens et nouvelle réduction du format de l'armée de Terre : comment la politique de défense conduit l'outil militaire près du point de non-retour en pleine remontée des menaces (2012-2014)

Il convient d'abord de resituer l'évolution du financement de l'armée de Terre sous le mandat de François Hollande dans son contexte initial : celui des débats qui entourent l'avenir de l'effort de défense dans les premières semaines du quinquennat. Après une campagne présidentielle où les politiques de défense ont été une nouvelle fois au second rang des priorités du débat comme des programmes, la question d'une baisse supplémentaire des crédits militaires est désormais clairement posée. Alors que François Hollande avait, comme son désormais prédécesseur, promis durant la campagne de ne pas

faire de la Défense une « variable d'ajustement budgétaire » mais pas de renforcer significativement ses moyens, une partie de la gauche de gouvernement victorieuse met sur la table l'idée de financer une partie des promesses de campagne grâce à des économies sur ce poste. Moins de trois semaines après le retour de la gauche à l'Élysée, Martine Aubry rappelle la volonté de son camp de « *créer des emplois [publics] dans au moins 3 secteurs*¹⁰⁶⁸ », à savoir l'enseignement (60 000 nouveaux postes), la police et la justice, et « *dans quelques secteurs, du type le Pôle Emploi*¹⁰⁶⁹ ». Interrogée sur la manière dont sera financée cette hausse du nombre d'agents publics, l'ancienne ministre du Travail de Lionel Jospin qui avait déjà financé une partie de ses décisions de politique économique et sociale par des prélèvements sur les crédits militaires prévus par la LPM 1997-2002 évoque « *des économies à faire [...] par exemple, dans le domaine de la Défense*¹⁰⁷⁰ ». La maire de Lille avance même que « il y a un accord avec l'armée, nous y avons beaucoup travaillé, pour réduire l'armée¹⁰⁷¹ ». Au même moment, sénateur EELV Jean-Vincent Placé, évoque lui aussi des économies potentielles – et conséquentes – à réaliser sur le budget de la Défense¹⁰⁷², là encore en vue de financer les engagements de campagne de la gauche.

Dans les jours qui suivent, un rapport de l'Inspection générale des Finances dont les orientations visent à réduire les dépenses de l'État 3,9 à 5,3 milliards d'euros¹⁰⁷³ par an sur le quinquennat propose, entre autres pistes, de stabiliser en valeur absolue les investissements militaires, tout en reconnaissant que cela induirait « une contrainte non négligeable sur la capacité à lancer de nouveaux engagements¹⁰⁷⁴ » et exigerait une « réflexion sur la stratégie et le format des armées¹⁰⁷⁵ ». Alors que se profilent les législatives et que se précise la mise en œuvre des engagements présidentiels, les

1068 LAGNEAU, Laurent. « Martine Aubry évoque une « réduction de l'armée » », *Opex360*. 31 mai 2012 . En ligne : <http://www.opex360.com/2012/05/31/martine-aubry-annonce-une-reduction-de-larmee/> [consulté le 18 décembre 2020].

1069 *Ibid.*

1070 *Ibid.*

1071 CHAPLEAU, Philippe. « “Un accord avec l'armée (...) pour réduire l'armée”, selon Martine Aubry », Blog *Lignes de défense - Ouest France*. 2012. En ligne : <http://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2012/06/02/un-accord-avec-l-armee.html> [consulté le 18 décembre 2020].

1072 LE POINT. « Les crédits Défense dans la ligne de mire de la gauche », *Le Point*. 5 juin 2012 . En ligne : https://www.lepoint.fr/politique/les-credits-defense-dans-la-ligne-de-mire-de-la-gauche-05-06-2012-1469729_20.php [consulté le 22 juillet 2021].

1073 GUÉLAUD, Claire. « Dépenses de l'Etat : la charge de l'inspection générale des finances », *Le Monde*. 4 juin 2012 . En ligne : https://www.lemonde.fr/politique/article/2012/06/04/dépenses-de-l-etat-la-charge-de-l-inspection-generale-des-finances_5989209_823448.html [consulté le 22 juillet 2021].

1074 LEFEVRE, Etienne. « Suppressions de postes, gels de pensions et de prestations, réformes : des leviers d'action sensibles », *Les Echos*. 4 juin 2012 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/2012/06/suppressions-de-postes-gels-de-pensions-et-de-prestations-reformes-des-leviers-daction-sensibles-357723> [consulté le 22 juillet 2021].

1075 *Ibid.*

discussions au sein de la future majorité de gauche amènent une partie de la presse à avancer que « le budget de la Défense pourrait bien être la première victime de la rigueur socialiste¹⁰⁷⁶ », alors que celui-ci avait fait à l'automne précédent l'objet d'un « coup de rabot » de 167 millions d'euros¹⁰⁷⁷ par rapport au projet initial de loi de Finances dans lequel s'inscrivait le budget 2012 de l'armée de Terre que nous avons étudié plus haut. A l'exception des propositions du rapport de l'IGF, qui s'inscrit dans une logique de rigueur globale, tout ce qui précède témoigne clairement d'une mauvaise anticipation selon le critère du « *welfare vs warfare* », une mauvaise anticipation qui ne concerne bien sûr pas que la seule armée de Terre.

Quid à présent du budget de l'armée de Terre pour l'année 2013, le premier de la présidence de François Hollande ? Celui-ci est rapidement qualifié de « budget de transition¹⁰⁷⁸ », puisqu'il est élaboré dans l'attente à la fois de la publication du nouveau *Livre blanc*, et du vote de la future LPM 2014-2019. Après les inquiétudes entraînées par les prises de position de certains cadres de la majorité présidentielle, que nous venons d'évoquer, le nouveau rapporteur pour avis, le député socialiste et maire d'Alençon Joaquim Pueyo, insiste sur le fait que le budget de la Défense ne sera pas une « variable d'ajustement » budgétaire et précise qu'elle contribuera au redressement des comptes publics « *dans les mêmes proportions que les autres missions de l'État, les missions prioritaires mises à part*¹⁰⁷⁹ ». Sans porter de jugement d'ordre politique, nous pouvons déjà noter qu'en dépit des alertes successives sur la situation des armées et de l'armée de Terre en particulier, et du fait que les dépenses militaires aient été bien plus réduites que l'essentiel des autres postes de dépenses publiques, la Défense n'est pas considérée comme une « mission prioritaire ». Nous pouvons à nouveau y voir un exemple de « *welfare vs warfare* », mais aussi d'une mauvaise anticipation liée au fait que la Défense ne soit pas jugée prioritaire en dépit de la remontée des menaces et des besoins de financements urgents dont des rapporteurs de divers bords politiques se sont fait l'écho. Intéressant pour notre sujet, Joaquim Pueyo rappelle que

1076 L'EXPRESS AVEC AFP. « La gauche favorable à une réduction du budget de la Défense », *L'Express*. 5 juin 2012. En ligne : https://www.lexpress.fr/actualite/politique/la-gauche-favorable-a-une-reduction-du-budget-de-la-defense_1122841.html [consulté le 22 juillet 2021].

1077 LE POINT. « Les crédits Défense dans la ligne de mire de la gauche », *Le Point*, art. cit.

1078 Sur le projet de loi de finances pour 2013 (n°235). Avis n°256, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 10/10/2012, p. 7.

1079 *Ibid.*, p.7.

« jusqu'à présent [2012], l'armée de [T]erre a été la première concernée par la pression budgétaire pesant sur le ministère de la [D]éfense. Ces dernières années, ce sont en effet les crédits des forces terrestres qui ont été touchés en priorité pour réaliser des économies¹⁰⁸⁰ ».

Nous retrouvons ici une nouvelle confirmation du sous-financement de l'armée de Terre à la fois au regard des besoins identifiés et des dépenses prévues en programmation, mais aussi au regard des autres armées. Dans le budget 2013, les forces terrestres supportent à nouveau le gros de l'effort de rigueur interarmées, puisque *dixit* le rapporteur, « 76% des économies globales d'équipements de la mission "Défense"¹⁰⁸¹ » sont concentrées sur la seule armée de Terre. Si aucun montant global pour le budget des seules forces terrestres n'est indiqué par l'auteur, ce dernier relève que les 1,27 milliards d'euros de recettes exceptionnelles qui permettent de compenser la diminution alors engagée des dépenses de défense, assurent pour une partie « le financement de journées de préparation opérationnelle supplémentaires¹⁰⁸² ».

Mais la situation de l'entraînement des forces reste justement problématique pour l'armée de Terre, et le budget pour 2013 ne permet pas d'améliorer la situation. Alors que la LPM (encore d'actualité pour ce budget) prévoyait un objectif de 150 journées de préparation opérationnelle par an, l'armée de Terre n'a pu en effectuer que 120 en 2011, 111 en 2012, et s'achemine vers un objectif de seulement 105 journées en 2013¹⁰⁸³. De même, l'atteinte de l'objectif de 180 heures de vol pour les pilotes de l'aviation légère de l'armée de Terre devient « de plus en plus aléatoire », les crédits alloués à l'entraînement des pilotes pour 2013 ne permettant que de prévoir potentiellement 175 heures de vol par personne sur l'année¹⁰⁸⁴. La situation globale de l'entraînement est telle que pour le chef d'État-major de l'armée de Terre, le général Bertrand Ract-Madoux, l'armée de Terre « est passée en dessous d'un seuil plancher qui fait peser un risque sur [...] la réussite de la mission et donc sur la vie de nos soldats¹⁰⁸⁵ ». À noter que la situation aurait pu être plus difficile

1080 *Ibid.*, p.9.

1081 *Ibid.*, p.9.

1082 *Ibid.*, p. 7.

1083 *Ibid.*, p. 21.

1084 *Ibid.*, p. 21.

1085 *Ibid.*, p. 21-22.

encore : Joaquim Pueyo rapporte ainsi que « *une baisse plus importante* » du niveau d'entraînement « *avait été un temps évoquée*¹⁰⁸⁶ » et n'a pas abouti du fait de l'opposition de Jean-Yves Le Drian. Si l'armée de Terre est objectivement sous-entraînée avec seulement 105 JPO de prévues pour 2013, il convient d'ajouter que les forces terrestres représentent 45% des effectifs de l'ensemble du ministère de la Défense, mais perçoivent seulement 20% du budget dédié à cette mission¹⁰⁸⁷. Nous avons déjà avancé à de nombreuses reprises que la sous-dotation de l'entraînement des forces témoignait d'une mauvaise anticipation : le constat se répète ici, mais s'enrichit du fait que la préparation opérationnelle de l'armée de Terre représente seulement, en intégrant de surcroît l'EPM, 3% du budget de la Défense (800 millions d'euros)¹⁰⁸⁸. En conséquence, réduire les crédits de la préparation opérationnelle entraîne, nous l'avons vu à plusieurs occasions, des conséquences dangereuses pour les forces, mais rapporte très peu sur le plan des économies. De même, relever les crédits de la préparation opérationnelle améliorerait alors considérablement la situation tout en représentant un coût marginal pour les finances publiques. Le fait de maintenir cette mission essentielle pour les forces dans un état de sous-financement relève donc d'autant plus d'une mauvaise anticipation.

S'agissant des équipements, on relève d'emblée que le budget 2013 prévoit un nouveau report d'un an du lancement de la première étape (hors SICS) du programme SCORPION¹⁰⁸⁹, alors que nous avons vu dans un précédent rapport qu'un report supplémentaire – lequel advient – du programme serait préoccupant. Le rapporteur rappelle qu'en 2010, le report d'un an du passage à la phase de réalisation des VBMR et des EBRC avait entraîné « *de fortes tensions sur les parcs AMX10-RC et ERC-90 Sagaie, avec à la clé des surcoûts importants en matière de maintenance*¹⁰⁹⁰ » : cet autre exemple de mauvaise anticipation illustre l'une des « permanences » décrite dans l'une des sous-parties précédentes, à savoir la création de surcoûts au terme d'opérations de décalage motivées initialement par une quête d'économies. Du côté de la DTO des matériels, on relève plusieurs points de vigilance : citons notamment le niveau de disponibilité prévu pour les chars AMX 10 RC (50% en 2013¹⁰⁹¹) et celle des hélicoptères de manœuvre (47% sur l'an

1086 *Ibid.*, p. 22.

1087 *Ibid.*, p. 23.

1088 *Ibid.*, p. 23.

1089 *Ibid.*, p. 23.

1090 *Ibid.*, p. 23-24.

1091 *Ibid.*, p. 28.

écoulé, un niveau notamment dû à l'utilisation d'hélicoptères PUMA de 38 ans¹⁰⁹²). De manière plus large le rapport montre que malgré une hausse de 16% des dépenses consacrées à la disponibilité du matériel, « *des commandes d'équipements prévues en 2012 ou 2013 ont été décalées, de l'ordre de 5,5 milliards d'euros¹⁰⁹³* », le tout « *pour dégager des économies¹⁰⁹⁴* ». De même, alors que nous avons souligné à plusieurs reprises l'importance des programmes mineurs et intermédiaires essentiels à la cohérence opérationnelle et à une grande variété de tâches, « *une tranche d'une centaine de petits véhicules protégés (PVP) a été annulée¹⁰⁹⁵* », ce qui peut s'avérer problématique pour des OPEX telles que celle qui s'engagera au Sahel dans les mois suivant le vote du budget 2013. Là aussi, il est loisible de parler de mauvaise anticipation.

En ayant justement en tête l'imminence du déclenchement de l'opération Serval et de ses suites, dont le rapporteur ne peut alors évidemment prédire qu'elle adviendra, le constat de ce dernier comme quoi « *le temps des OPEX tel que nous l'avons connu ces dernières années est en passe de changer radicalement¹⁰⁹⁶* » pourrait laisser parler une nouvelle fois de mauvaise anticipation, mais un tel jugement semble excessif et ne correspond pas aux critères que nous avons déterminé. Au contraire, le rapporteur estime que « *le monde dans lequel nous vivons n'est pas sûr et il se peut que nos soldats soient amenés à intervenir tôt ou tard sur de nouveaux théâtres¹⁰⁹⁷* » : cette analyse, probablement partagée au sein de la classe politique, doit en l'occurrence nous conduire à parler de bonne anticipation. Un tel constat vaut surtout pour la forte réduction du nombre de soldats de l'armée de Terre déployés de l'armée de Terre, lequel est passé de 10 000 début 2009 à près de 6 000 en 2012, avec l'objectif de redescendre à « *3 000 hommes à la mi-2013¹⁰⁹⁸* ». Ce dernier objectif ne sera pas atteint du fait de l'engagement des forces terrestres au Sahel, mais la déflation des effectifs de l'armée de Terre engagés en OPEX relevait d'une bonne anticipation si l'on se base sur le critère de la cohérence entre les ambitions stratégiques et les moyens. Fin 2012, le retrait de l'Afghanistan, engagé dès cette année selon l'engagement de campagne de François Hollande, est jugé quant à lui satisfaisant¹⁰⁹⁹.

1092 *Ibid.*, p. 28.

1093 *Ibid.*, p. 7.

1094 *Ibid.*, p. 7.

1095 *Ibid.*, p. 7.

1096 *Ibid.*, p. 29.

1097 *Ibid.*, p. 29.

1098 *Ibid.*, p. 29.

1099 *Ibid.*, p. 31.

Le rapporteur conclut que le budget 2013 devrait permettre à l'armée de Terre de remplir ses missions, mais alerte sur le fait que son format soit devenu « tout juste suffisant¹¹⁰⁰ », ce qui sous-entend que des réductions supplémentaires dans le cadre de la future LPM seraient dangereuses pour le modèle d'armée. Enfin, l'auteur souligne la nécessité de renforcer l'effort de défense « dans les années à venir¹¹⁰¹ », pour se mettre « *en conformité avec les nouveaux contrats opérationnels*¹¹⁰² » du futur *Livre blanc*. Cette quête de mise en conformité rappelle que les crédits alloués à l'armée de Terre en 2013 et au cours des années précédentes étaient insuffisants au regard des contrats définis par le *Livre blanc*. Mais loin d'une stabilisation ou d'une remontée de l'effort de défense, c'est vers une réduction massive et historique des dépenses militaires que vont s'orienter l'exécutif et une partie de la majorité au cours des premiers mois de 2013, indiquant là encore une mauvaise anticipation dans l'élaboration des politiques de défense.

Un haut gradé¹¹⁰³ de l'armée de Terre que nous avons interrogé nous a confié que les premiers mois de l'année 2013, « *jusqu'à la nouvelle loi de programmation* », avaient généré une « *inquiétude extrême dans les armées* » du fait des coupes budgétaires alors en discussion : les pages suivantes montrent en effet à quel point le financement de la Défense est passé près d'un affaîssement brutal. Dès la fin du mois de janvier, deux semaines après le déclenchement de l'intervention française au Mali – laquelle a « une nouvelle fois révélée certaines carences capacitaires¹¹⁰⁴ », *dixit* le journaliste Michel Cabirol, ce dernier rapporte dans *La Tribune* que le budget de la Défense est poussé à dégager 250 à 300 millions d'euros d'économies sur deux milliards d'euros de surgel (gel supplémentaire des dépenses par rapport aux mesures déjà actées) pour l'ensemble des dépenses publiques. Nous pouvons souligner au passage que cette disproportion entre l'effort demandé au ministère de la Défense et son poids dans l'ensemble des dépenses de l'Etat constitue un nouveau cas de « *welfare vs warfare* ». Mais le « *welfare vs warfare* » réside surtout dans le fait que ces décisions servent à financer « *un éventuel surcoût des politiques gouvernementales en faveur de l'emploi, notamment les contrats de génération* ». L'article rappelle également que le nouveau budget triennal 2013-2014-2015 de la Défense

1100 *Ibid.*, p. 47.

1101 *Ibid.*, p. 47.

1102 *Ibid.*, p. 47.

1103 Lequel a demandé à ce que le propos en question reste anonyme.

1104 CABIROL, Michel. « Le budget de la défense ponctionné... pour l'emploi des jeunes », *La Tribune*. 25 janvier 2013. En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/20130125trib000744845/le-budget-de-la-defense-ponctionne-pour-l-emploi-des-jeunes.html> [consulté le 22 juillet 2021].

représente 29 milliards d'euros sur la dernière année, soit, « quasiment 10 % de moins¹¹⁰⁵ » par rapport à 2013, comme l'explique le CEMA Edouard Guillaud qui précise qu'au total, « la diminution des engagements atteint 5,5 milliards en 2012 et 2013, dont près de 4,5 pour les seules opérations d'armement, le reste se répartissant entre les petits équipements des armées et l'infrastructure¹¹⁰⁶ ». Au-delà du « *welfare vs warfare* », la mauvaise anticipation est ici double *a minima*. Tout d'abord, cette réduction supplémentaire des crédits intervient malgré un nouvel engagement conséquent au Sahel, dont nombre d'analystes civils et militaires préviennent qu'il est amené à durer, et qui a, comme évoqué *supra*, mis en lumière certains problèmes capacitaires des armées. Notons qu'entre les éléments évoqués à l'instant et les appels à réduire le budget militaire pour financer les promesses de campagne qui ont émaillé le mois de juin 2012, la logique qui transparaît alors au sein de la majorité présidentielle rappelle celle des « dividendes de la paix », dont nous avons dit qu'ils avaient été rejetés sur le principe mais appliqués dans les faits au cours des années 1990. La principale différence avec la période des dividendes de la paix étant que les menaces sécuritaires ne diminuent en rien, et remontent clairement – des attentats islamistes de Mohammed Merah en pleine campagne présidentielle à la dégradation de la situation internationale.

Au printemps 2013, alors que les armées – et singulièrement l'armée de Terre – sont de plus en plus fortement engagées dans la bande sahélo-saharienne où il fait de moins en moins de doute qu'elles y resteront longtemps, la question d'une éventuelle réduction de l'effort de défense s'installe elle aussi dans le débat public. Parmi les chercheurs qui s'expriment sur le sujet en-dehors des seuls cercles académiques et des *think tanks*, Étienne de Durand, alors directeur du Centre des études de sécurité de l'Institut français des relations internationales, publie dans *Le Monde* une tribune à visée pédagogique contre la potentiel réduction du budget de la Défense. L'auteur avance ainsi que celle-ci « *n'est pas le problème*¹¹⁰⁷ », soulignant que le montant de son budget de 32 milliards d'euros en 2013 – un dixième de celui de l'État – est « *resté sensiblement le même en euros constants depuis 1995*¹¹⁰⁸ », occasionnant un appauvrissement des armées. Concédant que la souveraineté de la France est « menacée » du fait de son endettement et qu'il est en

1105 *Ibid.*

1106 *Ibid.*

1107 DE DURAND, Etienne. « Ne réduisons pas le budget de la défense », *Le Monde*. 1 mars 2013 . En ligne : https://www.lemonde.fr/idees/article/2013/03/01/ne-reduisons-pas-le-budget-de-la-defense_1841424_3232.html [consulté le 22 juillet 2021].

1108 *Ibid.*

conséquence « logique que la défense contribue, comme les autres postes de la dépense publique, au desserrement de la contrainte budgétaire¹¹⁰⁹ », M. De Durand rappelle qu'une réduction de quelques milliards d'euros du budget militaire n'est pas chose aisée, citant « *l'inertie des dépenses déjà engagées, les effets de seuil et le fait que ces coupes se concentreront en priorité sur les investissements*¹¹¹⁰ ». L'auteur décrit parmi les conséquences « *un véritable jeu de massacre pour les capacités militaires et l'industrie de défense*¹¹¹¹ », lequel serait un sacrifice en vain étant donné que des économies substantielles sur le budget de la Défense pèseraient in fine très peu au regard de la dette et de la dépense publiques, là où il faudrait au contraire « *consentir les quelques milliards assurant des capacités d'action crédibles et une ambition stratégique minimale*¹¹¹² ».

Moins de deux semaines plus tard, l'actualité politique est marquée par des révélations sur les supposés *scenarii* étudiés au niveau interministériel pour le futur du financement de la Défense nationale, alors qu'il est semble-t-il « devenu clair » aux yeux de l'exécutif qu'en raison de la situation économique et budgétaire, l'effort de défense « ne pourrait pas être maintenu¹¹¹³ » à son niveau (alors de 1,5% du PIB). Devant l'ampleur des coupes envisagées, le journaliste au *Point* Jean Guisnel, à l'origine de ces révélations, parle d'une « apocalypse budgétaire¹¹¹⁴ » pour les armées françaises. La première hypothèse, dite « de survie » au sein du ministère de la Défense, vise à conserver des armées polyvalentes, mais avec des moyens et des effectifs fortement réduits (notamment *via* la suppression de 30 000 emplois de plus dans les armées). Élément particulièrement intéressant pour notre sujet, c'est « *d'abord l'armée de terre qui verrait disparaître sa capacité de projection*¹¹¹⁵ », ne pouvant plus déployer des milliers d'hommes sur un théâtre éloigné. L'hypothèse Z, que le ministère des Finances dirigé par Jérôme Cahuzac défendrait selon Jean Guisnel « avec ardeur » puisqu'elle serait la « *seule compatible avec la politique de rigueur décidée par [...] le chef de l'État*¹¹¹⁶ », induirait la suppression de 50 000 emplois supplémentaires dans les armées, la dissolution d'une trentaine de régiments, la vente ou la mise en retrait du porte-avions Charles de Gaulle, l'arrêt de l'acquisition de Rafale, l'abandon de nombreux

1109*Ibid.*

1110*Ibid.*

1111*Ibid.*

1112*Ibid.*

1113GUISNEL, Jean. « EXCLUSIF. Vers une apocalypse budgétaire pour les armées », *Le Point*. 13 mars 2013
. En ligne : https://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/exclusif-vers-une-apocalypse-budgetaire-pour-les-armees-13-03-2013-1639658_53.php [consulté le 23 juillet 2021].

1114*Ibid.*

1115*Ibid.*

1116*Ibid.*

programmes dont, s'agissant de l'armée de Terre, de SCORPION et des hélicoptères Tigre et NH-90¹¹¹⁷... Ce scénario alors défendu par Jérôme Cahuzac et Bercy viserait à réduire d'un tiers le budget de la Défense, le faisant en passer en quelques années de 30 à 20 milliards d'euros et de 1,5 à 1,1% du PIB¹¹¹⁸ (soit deux fois moins que le niveau recommandé par l'OTAN, moitié moins que le budget britannique, et un niveau proche de l'effort de défense de pays comme l'Italie). Si ce scénario ne s'est *in fine* pas réalisé, le fait qu'il ait été défendu à la fois par Bercy et par une partie de la majorité présidentielle, comme nous allons le voir *supra*, prouve que l'idée d'une réduction massive des capacités des armées assortie d'un inévitable (et irréversible) décrochage stratégique de la France était sérieusement envisagée au plus haut niveau de l'État.

Dans les jours qui suivent, les échanges autour de cette révision controversée de l'effort de défense s'étalent sur la place publique. Parmi les défenseurs d'une préservation du budget militaire, la président de la Commission de la défense nationale et des forces armées à l'Assemblée nationale, Patricia Adam, appelle à « ne pas aller trop loin¹¹¹⁹ » en évoquant les conséquences prévisibles d'une trop forte réduction des dépenses militaires – des conséquences que l'entourage de M. Cahuzac associe à une « intoxic¹¹²⁰ ». Alors que le déroulement des opérations au Mali apporte alors de l'eau au moulin des partisans d'une sanctuarisation (ou d'une moindre baisse) du budget de la Défense, rappelons comme nous l'avons évoqué dans une sous-partie précédente que les Français sont désormais une large majorité à soutenir le maintien, voire l'augmentation, de l'effort de défense¹¹²¹, dans une proportion nettement croissante par rapport à l'enquête précédente. *A contrario*, le président du groupe écologiste au Sénat, Jean-Vincent Placé, plaide une nouvelle fois en faveur d'une réduction de la défense, cette fois bien plus forte que celle envisagée début 2012. Estimant que la volonté de préserver l'effort de défense, « c'est du poujadisme, c'est se déconnecter de la réalité¹¹²² » – assimilant ainsi la position défendue par un certain

1117 *Ibid.*

1118 *Ibid.*

1119 CLEMENCEAU, François. « Cahuzac fait la guerre à Le Drian », *Le Journal du Dimanche*. 16 mars 2013 . En ligne : <https://www.lejdd.fr/Politique/Budget-Cahuzac-fait-la-guerre-a-Le-Drian-596664-3136724> [consulté le 22 juillet 2021].

1120 *Ibid.*

1121 LAGNEAU, Laurent. « 66% des Français souhaitent maintenir, voire augmenter, le budget de la Défense », *Blog Zone Militaire (Opex 360)*. 2013. En ligne : <http://www.opex360.com/2013/03/04/66-des-francais-souhaitent-maintenir-voire-augmenter-le-budget-de-la-defense/> [consulté le 15 février 2021].

1122 CLEMENCEAU, François. « A quoi servent toutes nos casernes? Pour se défendre contre qui? », *Le Journal du Dimanche*. 16 mars 2013 . En ligne : <https://www.lejdd.fr/Politique/Place-A-quoi-servent-toutes-nos-casernes-Pour-se-defendre-contre-qui-interview-596705-3136757> [consulté le 17 décembre 2020].

nombre de personnalités politiques de gauche comme de droite à un mouvement d'extrême-droite populiste des années 1950, et les analyses de spécialistes des questions stratégiques à du déni de réalité, le sénateur revendique soutenir « *la stratégie de Jérôme Cahuzac*¹¹²³ » dont il se dit persuadé qu'elle finira par l'emporter. M. Cahuzac lui-même sera emporté deux semaines plus tard par l'affaire qui porte son nom, après avoir reconnu les faits qui lui étaient reprochés, contribuant probablement à fragiliser la « stratégie » portée par son équipe. L'argumentaire alors développé par Jean-Vincent Placé en faveur d'une réduction massive des dépenses militaires mérite cependant d'être évoqué. Le futur Secrétaire d'État chargé de la Réforme de l'État et de la simplification cible notamment l'armée de Terre, demandant « *à quoi servent toutes nos casernes [...] dans l'Est [...] avec des effectifs de l'armée de Terre pour se défendre contre qui ?*¹¹²⁴ ». Après avoir affirmé que « *on peut encore diminuer les effectifs*¹¹²⁵ » dans cette armée et questionné l'utilité des forces terrestres « *en dehors des opérations extérieures*¹¹²⁶ », le sénateur propose de garder « *ce qui est nécessaire et notamment un contingent de 15.000 hommes*¹¹²⁷ » destiné semble-t-il à la projection.

Dans le journal *Le Point*, le journaliste et patron de presse Hervé Gattegno, notoirement proche de personnalités politiques parmi lesquelles plusieurs membres de l'exécutif dont le futur Premier ministre Manuel Valls, défend l'idée que « *nos soldats aussi doivent se serrer la ceinture*¹¹²⁸ » – le « aussi » sous-entendant que les armées n'auraient pas été contraintes à la rigueur, ou qu'il ne serait pas encore d'actualité qu'elle le soit. Alors que, nous l'avons dit, les armées sont de plus en plus engagées au Mali dans un contexte international qui se dégrade, l'influent journaliste estime que « *ce qui constitue la principale menace aujourd'hui, ce sont les déficits publics*¹¹²⁹ », d'où la nécessité de « *faire rentrer les militaires dans le rang... budgétaire*¹¹³⁰ ». Cette évaluation des menaces alors partagée par une partie de la classe politique témoigne d'une mauvaise anticipation à deux égards : elle minore des dangers déjà clairement identifiés ; elle se focalise sur une indéniable urgence budgétaire à très court terme (« aujourd'hui »), mais néglige les menaces

1123Ibid.

1124Ibid.

1125Ibid.

1126Ibid.

1127Ibid.

1128GATTEGNO, Hervé. « Nos soldats aussi doivent se serrer la ceinture ! », *Le Point*. 19 mars 2013 . En ligne : https://www.lepoint.fr/politique/nos-soldats-aussi-doivent-se-serrer-la-ceinture-19-03-2013-1641677_20.php [consulté le 18 décembre 2020].

1129Ibid.

1130Ibid.

qui pourraient se concrétiser à plus long terme. Après avoir défendu l'idée consacrée que l'armée est une administration parmi d'autres, Hervé Gattegno avance que celle-ci « *n'est pas l'administration la mieux gérée*¹¹³¹ » – bien qu'elle soit à la fois la plus réformée de toutes et l'une de celles où les coûts de fonctionnement sont les plus bas toutes proportions gardées, et que les militaires « *ne sont pas tous sur le pied de guerre*¹¹³² » – ce qu'ils n'ont pas vocation à être. Après avoir qualifié de « propagandistes de l'institution militaire » ceux qui appellent à ne pas « baisser la garde » face aux menaces et aux besoins propres aux armées, le journaliste concède que le budget de la Défense rapporté au PIB a déjà été divisé par deux mais affirme que « *les Français ne l'ont même pas remarqué*¹¹³³ », ce qui est discutable. Enfin, celui qui est alors rédacteur en chef de *Vanity Fair* conclut par l'idée qu'une réduction supplémentaire des moyens des armées serait « *une défaite dont nos généraux se remettront, puisqu'elle fera du bien à la France*¹¹³⁴ ». S'il n'est pas sûr que M. Gattegno fasse ici référence à l'ouvrage de Samy Cohen *La défaite des généraux*, qui avait montré la perte d'influence des militaires au bénéfice des décideurs politiques dans l'élaboration des politiques de défense, le journaliste s'inscrit visiblement dans l'idée répandue que les militaires formeraient un lobby défendant ses intérêts (notamment financiers) à l'encontre de l'intérêt général qui passerait lui par une réduction des dépenses militaires pour contribuer au renflouement des comptes publics. Notons qu'il ne nous est pas possible, faute de sources, de déterminer si la prise de position du journaliste s'est faite de manière coordonnée avec l'entourage du ministre des Finances.

Hervé Gattegno renouvelle sa position en faveur d'une réduction des dépenses militaires l'année suivante, lors d'une intervention où il appelle à supprimer le défilé du 14 juillet (décrit comme une survivance d'un passé révolu et l'incarnation d'un certain militarisme français) pour des raisons notamment budgétaires¹¹³⁵. Le journaliste estime alors qu'une telle démarche « *irait dans le sens d'une meilleure défense de la patrie puisque notre bataille principale, elle se mène sur le front des déficits publics et de la dette extérieure*¹¹³⁶ » : précisons que deux semaines plus tôt, Abou Bakr al-Baghdadi a proclamé le « califat » après la prise de Mossoul et de larges parties des territoires irakien et syrien

1131 *Ibid.*

1132 *Ibid.*

1133 *Ibid.*

1134 *Ibid.*

1135 GATTEGNO, Hervé. « Supprimons le défilé du 14 juillet ! », *Vanity Fair*. 11 juillet 2014 . En ligne :

<https://www.vanityfair.fr/pouvoir/politique/articles/supprimons-le-dfil-du-14-juillet-/14819> [consulté le 22 juillet 2021].

1136 *Ibid.*

par l'État islamique ; un peu plus de trois mois auparavant, l'annexion de la Crimée par la Russie et les prémices d'une véritable guerre en Ukraine ont déjà considérablement dégradé la situation sécuritaire en Europe ; depuis le début de l'année, la poursuite des affrontements au Sahel entérine l'idée d'une présence prolongée de la France dans la région. Des prises de position comme celle-ci se font donc dans un contexte où la remontée des menaces extérieures et intérieures est désormais indiscutable.

Parmi les personnalités qui prennent la plume, Nicolas Baverez, que nous avons interrogé, alerte à la fois sur les conséquences d'une éventuelle réduction massive du budget des armées et sur celles du *Livre blanc* paru en début d'année. L'intellectuel libéral affirme que le *Livre blanc* de 2013 a été « construit autour de quatre principes qui se sont tous révélés faux ». Sans s'y attarder, nous pouvons relever que Nicolas Baverez est dans l'inexactitude lorsqu'il écrit que le premier principe du *Livre blanc* postulait que « les menaces interétatiques et la guerre étaient en voie de disparition et que la France ne serait plus confrontée qu'à des risques hybrides et asymétriques¹¹³⁷ » : le *Livre blanc* décrit bel et bien dans les « menaces de la force¹¹³⁸ » les risques liés aux ambitions de puissances de certains États, et les risques liés notamment à de potentiels conflits interétatiques en Asie, et évoque dans une partie consacrée aux forces aériennes le rôle qu'auraient celles-ci dans un éventuel « conflit majeur¹¹³⁹ ». Si l'on peut effectivement reprocher à ce document le fait qu'il ne décrive pas l'éventualité d'un affrontement majeur impliquant directement la France ou ses alliés dans son voisinage proche, ou celui d'un affrontement entre membres permanents du Conseil de Sécurité de l'ONU, il est donc exagéré de dire qu'il fait part du postulat d'une disparition des menaces interétatiques et de la guerre. Nous pouvons mettre ces remarques sur le compte de la participation de Nicolas Baverez à l'élaboration du précédent *Livre blanc* en 2008, une participation qui l'amènerait à porter un regard sévère sur le *Livre blanc de 2013* autant que son engagement politique contre François Hollande.

L'auteur de *La France qui tombe* concède qu'il est « tout à fait vrai que la souveraineté de la France¹¹⁴⁰ » est menacée aussi bien par « l'explosion de sa dette publique¹¹⁴¹ » que par les risques stratégiques, mais rappelle au même titre qu'Étienne de

1137BAVEREZ, Nicolas. « Le livre noir de la Défense nationale », *Le Point*. 21 mars 2013 . En ligne :

https://www.lepoint.fr/editos-du-point/nicolas-baverez/le-livre-noir-de-la-defense-nationale-21-03-2013-1643679_73.php [consulté le 18 décembre 2020].

1138*Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, p. 33.

1139*Ibid.*, p. 96.

1140BAVEREZ, Nicolas. « Le livre noir de la Défense nationale », *Le Point*, art. cit.

1141*Ibid.*

Durand que la solution à la dette publique « ne passe pas par la désintégration de son système de défense¹¹⁴² » – une position défendue de longue date par l'auteur qui défendait déjà l'idée d'un redressement plus prononcé du budget de la Défense au début des années 2000¹¹⁴³. On remarque cependant que M. Baverez, qui défend la nécessité de stabiliser « dans un premier temps¹¹⁴⁴ » l'effort de défense à 1,5% du PIB et cite plusieurs pistes d'action pour conserver des armées efficaces malgré des moyens contraints, parle de conserver une « *capacité limitée mais effective de faire la guerre [...] autour de 15 000 hommes projetables, des forces spéciales et de la frappe en profondeur*¹¹⁴⁵ » avec un contingent équivalent pour les opérations de gestion de crise : si nous sommes loin des *scenarii* envisagés par Bercy, voire du « contingent de 15 000 hommes¹¹⁴⁶ » décrit par Jean-Vincent Placé dans une version probablement moins ambitieuse, M. Baverez ne se situe pas dans une logique de préparation à la haute intensité et de reconstitution d'une certaine « masse » que défendent déjà une partie des militaires et de la communauté stratégique. Enfin, alors que le spectre d'un véritable décrochage stratégique n'est toujours pas conjuré, ainsi que nous allons le voir, Nicolas Baverez avance que François Hollande bénéficie « *des arbitrages et des investissements de ses prédécesseurs, qui ont su préserver l'autonomie d'analyse, de décision et d'action de la France*¹¹⁴⁷ » et autorisent entre autres le pays à conduire des opérations extérieures et à maintenir son statut international. Si un tel constat est avéré, nous pouvons le nuancer par le fait que les arbitrages (et aussi les reports ou absences de décisions) des prédécesseurs du Président ont non seulement érodé l'outil de défense français, mais aussi obéré son financement, tout en contribuant à divers degrés à la situation des finances publiques et de l'économie qui justifie elle-même de potentielles coupes dans le budget de la Défense. Là encore, nous pouvons y voir un biais partisan de l'auteur, qui porte cependant des critiques sévères contre la politique de défense de Nicolas Sarkozy et de Jacques Chirac autant que sur celle de François Hollande dans l'entretien qu'il nous a accordé¹¹⁴⁸. Nicolas Baverez est cependant dans le vrai lorsqu'il pronostique un « *déclassement stratégique et diplomatique de la France*¹¹⁴⁹ » qui serait « irréversible »

1142Ibid.

1143BAVEREZ, Nicolas. « Repenser la défense », *Commentaire*. 2001, Numéro 96 n° 4. p. 795-802.

1144BAVEREZ, Nicolas. « Le livre noir de la Défense nationale », *Le Point*, art. cit.

1145Ibid.

1146CLEMENCEAU, François. « A quoi servent toutes nos casernes? Pour se défendre contre qui? », *Le Journal du Dimanche*

1147BAVEREZ, Nicolas. « Le livre noir de la Défense nationale », *Le Point*, art. cit.

1148Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

1149BAVEREZ, Nicolas. « Le livre noir de la Défense nationale », *Le Point*, art. cit.

pour les successeurs du Président si celui-ci engageait la réduction massive des dépenses militaires qui est alors sur la table.

A la même période, le général Vincent Desportes, qui a décrit la puissance militaire de la France comme un « *avantage comparatif*¹¹⁵⁰ » au cours de notre entretien, alerte sur les conséquences stratégiques des orientations du Livre blanc. Rappelant que « *le désarmement massif de l'Europe avait fait émerger la "France militaire" et lui avait donné, d'un même souffle, une responsabilité, un rôle et une chance historiques*¹¹⁵¹ », le général constate que « *nous nous banalisons et perdons cet avantage comparatif majeur*¹¹⁵² ». Inversement, « *alors qu'elle est déjà la plus grande puissance économique de l'Europe, l'Allemagne ressort grandie de cet exercice comme sa plus grande puissance conventionnelle*¹¹⁵³ », déplore l'auteur qui souligne que « *avant la fin de la LPM, l'armée de Terre suisse surpassera en format et équipements l'armée de Terre française*¹¹⁵⁴ ! ». De son côté, Christian Malis déplore dans *Guerre et stratégie au XXI^e siècle* que « *si l'armée de terre issue du Livre blanc de 2008 tient dans le stade de France, celle du Livre blanc de 2013 tiendra à Charléty*¹¹⁵⁵ ». Il s'agit là d'une illustration très claire de l'écart entre les ambitions stratégiques affichées par les dirigeants français et les moyens alloués aux armées qui restent un indispensable pilier de cette politique de puissance, écart que nous avons retenu comme un critère de mauvaise anticipation.

Dans les jours qui suivent la révélation des négociations budgétaires en cours, la tenue de celles-ci se précise. Au sujet de « l'apocalypse budgétaire¹¹⁵⁶ » évoquée plus haut, un parlementaire socialiste avoue qu'en réalité, « *les scénarios catastrophes, où l'on sacrifierait notre outil de défense sur l'autel du désendettement, n'ont jamais été retenus*¹¹⁵⁷ » – c'est-à-dire, probablement, jamais retenus par le Président de la République. Si cette déclaration permet déjà de relativiser le contenu des négociations, cela ne change

1150Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense).

Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

1151DESPORTES, Vincent. « Livre Blanc 2013 : vers le déclassement stratégique de la France », *Sécurité globale*. 2013, N° 23 n° 1. p. 75-80.

1152*Ibid.*

1153*Ibid.*

1154*Ibid.*

1155MALIS, Christian. *Guerre et stratégie au XXI^e siècle*. Paris : Fayard. 2014, p. 276.

1156GUISNEL, Jean. « EXCLUSIF. Vers une apocalypse budgétaire pour les armées », *Le Point*, art. cit.

1157BRETTON, Laure et Thomas HOFNUNG. « Le Budget entre en guerre contre les dépenses militaires », *Libération*. 21 mars 2013 . En ligne : https://www.liberation.fr/france/2013/03/21/le-budget-entre-en-guerre-contre-les-depenses-militaires_890380/ [consulté le 22 juillet 2021].

pas le fait que la Défense va « *bien être mise à contribution*¹¹⁵⁸ » pour réduire les déficits, avec en perspective le risque toujours présent d'un « *possible décrochage stratégique*¹¹⁵⁹ ». La déclaration du parlementaire sur le fait que les *scenarii* les plus catastrophiques n'aient supposément jamais été retenus sont elles-mêmes à relativiser par les données suivantes. En effet, la presse rapporte que « *les services de Jean-Yves Le Drian proposent de ramener le budget à 1,25% du PIB à l'horizon 2025, tandis que le ministère des Finances vise, lui, 1,18%*¹¹⁶⁰ », avec en tête l'idée de réaliser un milliard d'euros d'économies chaque année. Il est donc bien question de procéder non pas à un simple « raboutage » des crédits de la Défense, mais à une réduction sensible de son budget ; l'objectif proposé par le ministère de la Défense se situe seulement 0,15 point de PIB au-dessus de celui qu'aurait induit « l'hypothèse Z¹¹⁶¹ » visant à ramener le budget militaire à 1,1% de la richesse nationale. Intéressant pour notre sujet centré sur l'armée de Terre, il est question selon Libération de la « suppression de plusieurs régiments au sein de l'armée de terre », qui a, comme le rappelle le journal, « *déjà beaucoup donné*¹¹⁶² » ; tandis que certaines sources parlent de la suppression de 10 000 emplois dans les forces terrestres, il s'avère que l'exécutif « *veut préserver la marine et l'armée de l'air*¹¹⁶³ » du fait de leur rôle indispensable pour la projection de forces sur des théâtres éloignés de la France métropolitaine. De telles orientations témoignent d'une mauvaise anticipation au vu de la situation de l'armée de Terre que continuent de décrire les rapports successifs.

Le mois suivant, le journal *La Tribune* révèle que le ministère des Finances aurait « embobiné¹¹⁶⁴ » (*sic*) le Président de la République au sujet du budget de la Défense. Durant une réunion, les équipes de Bercy auraient garanti devant François Hollande que le budget des armées serait bien de 31,4 milliards d'euros, mais en intégrant dans ce montant 1,9 milliards de ressources exceptionnelles¹¹⁶⁵, par définition hypothétiques, réduisant ainsi le budget réel de la Défense à 29,5 milliards d'euros de ressources « sûres » (nous mettons

1158*Ibid.*

1159*Ibid.*

1160*Ibid.*

1161 GUISNEL, Jean. « EXCLUSIF. Vers une apocalypse budgétaire pour les armées », *Le Point*, *art. cit.*

1162 BRETTON, Laure et Thomas HOFNUNG. « Le Budget entre en guerre contre les dépenses militaires », *Libération*, *art. cit.*

1163*Ibid.*

1164 LA TRIBUNE. « Défense : comment Bercy a embobiné François Hollande sur le budget des armées », *La Tribune*. 15 avril 2013. En ligne : <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-1604/industrie/759438/defense-comment-bercy-a-embobine-francois-hollande-sur-le-budget-des-armees.html> [consulté le 22 juillet 2021].

1165*Ibid.*

ici des guillemets du fait que les crédits ne soient pas à l'abri d'éventuelles régulations infra-annuelles). Ainsi, malgré un maintien apparent des crédits militaires, ce sont près de 2 milliards d'euros qui peuvent leur être retirés du fait qu'ils reposent sur des ressources exceptionnelles. Notons que l'auteur de l'article en question rappelle que Bercy et Matignon auraient « *ont toujours été des alliés pour réduire le budget de la défense*¹¹⁶⁶ » : nous retrouvons ici dans les colonnes d'un journal comptant plusieurs spécialistes des enjeux économiques de la Défense et des questions budgétaires *lato sensu* une affirmation rappelant le constat sociologique que fait Bastien Irondelle lorsque celui-ci écrit parle d'une « alliance objective entre le ministère des Finances, la direction du Budget et le Premier ministre concernant la réduction des dépenses militaires et le choix de la défense comme cible privilégiée des annulations de crédits¹¹⁶⁷ ». Les révélations de la presse rejoignent ainsi des conclusions de la recherche en sociologie de la décision. Qu'il s'agisse des observations de Bastien Irondelle ou des éléments rapportés par *La Tribune*, il s'agit dans les deux cas de nouveaux exemples de « *welfare vs warfare* », que nous avons retenu comme un critère de mauvaise anticipation.

Après que les polémiques autour de l'effort de défense soient retombées du fait de la volonté affichée par le Président de préserver au maximum les crédits de défense, un rapport d'information des députés Yves Fromion (UMP) et Gwendal Rouillard (PS) présentant une revue capacitaire des armées montre l'ampleur des écueils auxquels font face ces dernières – notamment l'armée de Terre, et offre un recul supplémentaire sur certaines décisions en matière de financement de la Défense. Ces travaux parlementaires présentent l'intérêt de montrer où en sont les capacités des différentes armées, dont les forces terrestres, à la veille de la LPM 2014-2019. Le rapport bipartisan apporte un éclairage plus ou moins nouveau sur la LPM 2009-2014 que nous avons étudiée auparavant, parlant d'une « programmation ambitieuse » assortie d'une « *exécution budgétaire contrariée*¹¹⁶⁸ ». Les deux rapporteurs saluent l'effort financier « *majeur et cohérent*¹¹⁶⁹ » qui a selon eux caractérisé cette LPM, durant laquelle la renégociation de certains contrats d'armement a entraîné un « *niveau record*¹¹⁷⁰ » d'engagements avec 19,2

1166 *Ibid.*

1167 IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques*, *op. cit.*, p. 506-507.

1168 *Relatif à une revue capacitaire des armées*. Rapport d'information n°1233 de l'Assemblée nationale,..., *op. cit.*, p. 9.

1169 *Ibid.*, p. 10.

1170 *Ibid.*, p. 12.

milliards d'euros dont 9 de commandes globales et plus de un milliard lié au plan de relance de 2009¹¹⁷¹, incluant pour l'armée de Terre l'acquisition de 332 VBCI et de 16 554 systèmes Félin¹¹⁷². Mais au-delà de ces quelques éléments de *satisfecit*, MM. Fromion et Rouillard constatent « un décrochage évident à partir de 2011 », la programmation budgétaire triennale pour les années 2011-2012-2013 marquant « *une nette inflexion par rapport à la trajectoire définie par la LPM*¹¹⁷³ » dont nous pouvons même dire qu'elle était devenue obsolète. En plus de la réduction des budgets militaires liée à la dégradation de la situation des comptes publics, les crédits d'équipement ont souffert de la « *non-réalisation de certaines hypothèses financières de la LPM*¹¹⁷⁴ » – les auteurs faisant probablement référence aux hypothèses industrielles balayées par la crise ou à la sous-estimation de l'évolution des dépenses de fonctionnement ou de celles liées aux grands programmes. Ainsi, les dépenses liées à la masse salariale des armées ont moins diminué qu'envisagé en dépit de la baisse des effectifs¹¹⁷⁵, pour des raisons déjà évoquées plus haut. In fine, les dépenses d'équipement pour la séquence 2009-2012 (63,7 milliards d'euros) ont été inférieures de plus de 5,5 milliards d'euros à ce que prévoyait la LPM pour cette période (69,3 milliards)¹¹⁷⁶.

Pour mettre en perspective la situation du financement de l'armée de Terre à l'orée de la LPM 2014-2019, les rapporteurs rappellent à quel point les dépenses d'équipement prévues par les précédentes programmations ont été sous-exécutées : les crédits alloués aux équipements sur la période 1997-2002 ont été inférieures de 20% (13 milliards d'euros soit, comme vu plus haut, l'équivalent d'une année de programmation) à celles prévues par la LPM¹¹⁷⁷, avec des annulations ou révisions à la baisse de l'essentiel des programmes ; les dépenses d'équipement durant la LPM 2003-2008 ont été inférieures de 11 milliards d'euros (12,4 %, « *soit les trois quarts d'une annuité*¹¹⁷⁸ »), à ce que prévoyait la programmation. Le niveau de sous-exécution des dépenses d'équipement sous la LPM 2009-2014 qui se termine reste encore à évaluer au moment de la publication du rapport. S'agissant plus précisément de l'équipement des forces terrestres, les auteurs relèvent un

1171 *Ibid.*, p. 12.

1172 *Ibid.*, p. 12-13.

1173 *Ibid.*, p. 13.

1174 *Ibid.*, p. 13.

1175 *Ibid.*, p. 13-14.

1176 *Ibid.*, p. 16.

1177 *Ibid.*, p. 17.

1178 *Ibid.*, p. 17.

« *saut qualitatif certain pour la composante coercition*¹¹⁷⁹ », c'est-à-dire une modernisation des armements dédiés au combat et utilisés en OPEX (les véhicules de transport et les équipements dédiés à la cohérence opérationnelle n'en faisant par exemple pas partie). S'agissant des systèmes Félin, des canons CAESAR, des hélicoptères Tigre et des VBCI, les auteurs se félicitent du fait qu'ils « *hissent incontestablement l'armée de terre française au premier rang européen*¹¹⁸⁰ » : alors que nous avons retenu la cohérence entre les ambitions et les moyens comme critère de bonne ou de mauvaise anticipation, il apparaît que la France a suffisamment investi pour concrétiser son ambition de rester ou redevenir *leader* européen sur les équipements terrestres, bien que ces investissements restent insuffisants au regard des besoins comme le montrent les différents rapports que nous analysons. À ce titre, Yves Fromion et Gwendal Rouillard déplorent que les « *moyens de combat "médiants" (VAB, blindés légers de types AMX10RC et ERC90 Sagaie) restent [...] un sujet de forte préoccupation en raison de leur âge et de leur obsolescence opérationnelle*¹¹⁸¹ ».

En dépit des besoins constatés, les deux députés relèvent ainsi une sous-dotation encore poursuivie des moyens du MCO¹¹⁸² et constatent de manière plus globale les « *insuffisances croissantes*¹¹⁸³ » des budgets des trois armées, notamment sur le plan des matériels. S'agissant plus précisément de l'armée de Terre, les auteurs insistent sur le fait que celle-ci n'ait pas les moyens d'assurer un niveau d'entraînement pour les équipages de ses blindés et aéronefs et un taux de disponibilité à la hauteur de ce que prévoit le contrat opérationnel. Ainsi, le taux de disponibilité technique des chars Leclerc ne permet que de les utiliser 16 000 heures par an là où le contrat opérationnel exige une utilisation de 25 000 heures¹¹⁸⁴. Quant à la DTO, celle-ci est de 60% en moyenne dans l'armée de Terre¹¹⁸⁵ au moment de la rédaction du rapport, bien que la PEGP dont nous avons parlé plus haut ait « *permis de limiter la pénurie*¹¹⁸⁶ ». Comme évoqué dans d'autres rapports, les matériels en état sont prioritairement utilisés en OPEX, d'où un écart de taux de disponibilité avec ceux en métropole. Le rapport souligne que l'armée de Terre est contrainte « à une gestion fine

1179 *Ibid.*, p. 23.

1180 *Ibid.*, p. 25.

1181 *Ibid.*, p. 25.

1182 *Ibid.*, p. 38.

1183 *Ibid.*, p. 39.

1184 *Ibid.*, p. 53.

1185 *Ibid.*, p. 53.

1186 *Ibid.*, p. 53.

des parcs¹¹⁸⁷ » : si le constat n'est pas nouveau, nous pouvons rappeler de notre côté que la gestion contrainte est un mode de fonctionnement difficilement compatible avec l'anticipation, puisqu'il s'agit précisément de gérer l'existant sous une certaine pression qui autorise peu de marges de manœuvre. Enfin, les rapporteurs font un constat rappelant ceux que nous avons régulièrement fait au sujet de la programmation durant les années 1990, en concluant que les ambitions de la loi de programmation militaire 2009-2014 « *se sont révélées hors de portée compte tenu des effets de la crise économique et financière qui a débuté à l'automne 2008*¹¹⁸⁸ » : s'il eut été difficile de maintenir en l'état les dépenses militaires prévues, rappelons que l'un des principes qui avaient guidé l'introduction de la programmation pluriannuelle en France était précisément de placer l'effort de défense à l'abri de certains changements de la conjoncture économique. Le fait de ne pas respecter un tel principe en soumettant la programmation pluriannuelle aux aléas conjoncturels alors qu'elle est faite pour y résister relève en soi d'une mauvaise anticipation.

Le budget de l'armée de Terre pour l'année 2014 correspond à la première annuité de la LPM 2014-2019, à laquelle il est « conforme¹¹⁸⁹ ». Également premier budget placé sous les orientations du nouveau *Livre blanc* publié au printemps 2013, il conduit selon Joaquim Pueyo l'armée de Terre « *sur la voie d'une réforme au terme de laquelle elle aura un format plus resserré, mais également plus cohérent qu'aujourd'hui*¹¹⁹⁰ ». Nous remarquons au passage que le même député avait parlé d'un format « tout juste suffisant¹¹⁹¹ » pour les forces terrestres durant son précédent rapport pour avis. Il est difficile de déterminer si le parlementaire nuance sa propre opinion en tant que soutien de la majorité (en l'occurrence, parce que le *Livre blanc* de 2013 a entraîné de vives réactions qui peuvent conduire les soutiens de l'exécutif à faire corps autour de celui-ci), ou s'il estime que le nouveau format « plus cohérent¹¹⁹² » est mieux adapté que l'ancien format « tout juste suffisant¹¹⁹³ », en permettant par exemple de financer davantage les effectifs et les équipements dont le nombre se réduit encore. Le rapporteur estime que le budget pour 2014 « permet d'assurer la qualité de la préparation opérationnelle¹¹⁹⁴ » de l'armée de Terre,

1187 *Ibid.*, p. 54.

1188 *Ibid.*, p. 57.

1189 *Sur le projet de loi de finances pour 2014 (n°1395)*. Avis n°1433, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 10/10/2013, p. 7.

1190 *Ibid.*, p. 7.

1191 *Sur le projet de loi de finances pour 2013 (n°235)*. Avis n°256, Tome IV – Défense... *op. cit.*, p. 47.

1192 *Sur le projet de loi de finances pour 2014 (n°1395)*. Avis n°1433, Tome IV – Défense..., *op. cit.*, p. 7.

1193 *Sur le projet de loi de finances pour 2013 (n°235)*. Avis n°256, Tome IV – Défense... *op. cit.*, p. 47.

1194 *Sur le projet de loi de finances pour 2014 (n°1395)*. Avis n°1433, Tome IV – Défense..., *op. cit.*, p. 7.

tandis que les dépenses d'EPM sont selon lui « cohérentes avec son nouveau format¹¹⁹⁵ ».

Revenant sur le budget 2013 de l'armée de Terre, le rapporteur estime que celui-ci a été « *établi d'une manière satisfaisante mais exécuté sous de fortes tensions*¹¹⁹⁶ », là où le chef d'Etat-major de l'armée de Terre, le général Bertrand Ract-Madoux, avait estimé au cours d'une audition que ce budget avait été « très dur¹¹⁹⁷ » pour son armée. Avec une baisse des commandes d'équipement et des crédits de rénovation des matériels terrestres¹¹⁹⁸, l'armée de Terre a ainsi « beaucoup contribué à l'effort d'économie par un niveau de commande d'équipements limité en 2013¹¹⁹⁹ ». Ces restrictions ne sont évidemment pas sans conséquences sur le renouvellement et la disponibilité des matériels, au point que le CEMAT Ract-Madoux évoque « *un risque de rupture capacitaire en matière de porteurs logistiques à partir de 2018*¹²⁰⁰ », alors que « *les 700 VTL et 135 TRM 10 000 ont entre 20 et 25 ans*¹²⁰¹ », ce qui induit probablement une extension de leur cycle de vie, et que leur taux de disponibilité technique opérationnelle « ne dépasse pas 60%¹²⁰² ». Nous avons relevé précédemment le fait que l'extension de la durée de vie de plusieurs types d'équipements, due à la nécessité de prolonger leur utilisation du fait du décalage de leur renouvellement ou de leur trop faible nombre, entraînait des surcoûts alors que de tels choix étaient motivés par la réalisation d'économies. Le rapport pour avis sur le budget de l'armée de Terre pour 2014 offre un nouvel exemple, avec le fait que l'extension du cycle de vie des chars AMX 10 RC, liée au décalage du programme ERBC, entraîne une hausse de 40% des dépenses¹²⁰³ d'entretien. Il s'agit là d'un nouvel exemple de mauvaise anticipation à une échelle micro, d'autant plus pertinent qu'il y a eu auparavant suffisamment de précédents pour servir d'enseignement.

Du côté des effectifs, le budget « très difficile¹²⁰⁴ » de 2013 s'est traduit par une déflation plus sévère que prévu. Alors que l'armée de Terre devait supprimer 1 500 postes en 2013, c'est « *le double qui lui a été demandé*¹²⁰⁵ ». Au global, pour Joaquim Pueyo, les

1195 *Ibid.*, p. 7.

1196 *Ibid.*, p. 9.

1197 *Ibid.*, p. 9.

1198 *Ibid.*, p. 12.

1199 *Ibid.*, p. 13.

1200 *Ibid.*, p. 14.

1201 *Ibid.*, p. 14.

1202 *Ibid.*, p. 14.

1203 *Ibid.*, p. 15.

1204 *Ibid.*, p. 9.

1205 *Ibid.*, p. 18.

écueils auxquels auront fait face les forces terrestres durant l'année qui se termine reflètent les « déséquilibres dans la conception et dans la mise en application¹²⁰⁶ » de la LPM 2009-2014, au rang desquels l'écart maintes fois constaté entre crédits prévus et crédits consommés qui contribue aux tensions sur les dépenses d'équipement et de fonctionnement¹²⁰⁷. Des déséquilibres qui ne peuvent que peser sur le budget de l'armée de Terre pour 2014. Alors que nous avons souligné à plusieurs reprises que la présentation des budgets rendait de plus en plus difficile l'analyse du budget spécifique de l'armée de Terre, ce qui n'est de prime abord pas problématique en soi excepté pour nos recherches, le rapporteur montre que les nouvelles pratiques budgétaires compliquent en réalité le financement de l'armée de Terre lorsqu'il avance que celle-ci « ne gère véritablement qu'une partie des crédits dont elle bénéficie¹²⁰⁸ » et qu'il n'existe plus « de référentiel et de trajectoire spécifiques des crédits¹²⁰⁹ » pour cette armée. Nous avons vu dans l'examen du rapport sur le budget de l'armée de Terre pour 2013 que celle-ci avait été « la première concernée par la pression budgétaire pesant sur le ministère de la défense¹²¹⁰ ». Soulignant à nouveau que les forces terrestres ont « pris une part prépondérante dans les économies dégagées dans le budget de la défense depuis 2009¹²¹¹ », notamment s'agissant de la maîtrise des effectifs avec la suppression programmée de « 24 470 emplois entre 2008 et 2015¹²¹² », et des réformes que nous évoquons surtout dans les parties consacrées à l'évolution du format des forces terrestres.

Jugé cohérent à la fois avec le projet de LPM 2014-2019 alors en examen et avec les orientations du *Livre blanc*¹²¹³, le budget de l'armée de Terre pour 2014 est présenté par le rapporteur sous un jour plutôt positif, mais appelle un jugement plus contrasté. Alors que nous avons vu à de multiples occasions que les dotations en munitions et le financement des programmes de cohérence opérationnel (dont les équipements du génie), étaient quasi-systématiquement sous-financées, ces dépenses sont pour l'essentiel regroupées sous l'agrégat EAC (« équipements d'accompagnement et de cohérence »), lequel est censé voir sa dotation remonter à partir de 2016¹²¹⁴. Si le rapporteur y voit un point positif, on relève

1206 *Ibid.*, p. 24.

1207 *Ibid.*, p. 25.

1208 *Ibid.*, p. 25.

1209 *Ibid.*, p. 25.

1210 *Sur le projet de loi de finances pour 2013 (n°235)*. Avis n°256, Tome IV – Défense... *op. cit.*, p. 9.

1211 *Sur le projet de loi de finances pour 2014 (n°1395)*. Avis n°1433, Tome IV – Défense..., *op. cit.*, p. 26.

1212 *Ibid.*, p. 30.

1213 *Ibid.*, p. 33.

1214 *Ibid.*, p. 37.

d'emblée qu'une telle échéance est tardive au regard des besoins urgents que les rapports parlementaires successifs de ceux de l'auteur concerné ont mis exergue. De même, là où le rapporteur constate – à raison – que la diminution progressive de l'agrégat AOP (« activités opérationnelles »), qui regroupe notamment les dépenses de carburants opérationnels (c'est-à-dire utilisés en opération), d'entraînement des forces et de préparation opérationnelle, est « *cohérente avec la déflation des effectifs*¹²¹⁵ », nous pouvons nuancer ce point par le fait que la réduction des effectifs elle-même est problématique au regard des besoins. M. Pueyo cite d'ailleurs à nouveau le CEMAT pour qui le financement de l'agrégat AOP est « *au strict minimum supportable*¹²¹⁶ », ce qui est évidemment peu compatible avec une logique d'anticipation mais aussi avec la prétention à des ambitions stratégiques élevées.

Pour en revenir aux équipements, le budget de l'armée de Terre pour l'année 2014, qui correspond au lancement du programme SCORPION (lequel a déjà souffert de deux reports, comme nous l'avons indiqué plus haut), est censé mettre l'accent sur cette catégorie de dépenses ainsi que sur la préparation opérationnelle, mais avec un effort limité (les CP augmentent de 40 millions, les AE diminuent de 86 millions¹²¹⁷). Alors que cette première annuité de la LPM 2014-2019 est d'une très grande importance pour la poursuite des programmes d'équipement, le rapporteur souligne que le « point clé » de cette LPM qui a selon lui « évité le pire » – ce qui montre l'ampleur de la crise qui affecte le financement et la conduite des programmes) – se situe « *dans le fait que tous les efforts demandés vont dans le sens d'une préservation des équipements*¹²¹⁸ ». Il s'agit donc en grande partie de faire face aux conséquences des mauvaises anticipations passées, au détriment de la préparation de l'avenir, montrant un nouvel exemple du cycle vicieux de mauvaise anticipation dont nous avons déjà parlé à plusieurs reprises. Parmi l'état des lieux que le rapporteur dresse au sujet des différents équipements, nous pouvons relever le fait que le retard dans la livraison des VBMR (véhicules blindés multi-rôles) serait « *principalement dû à l'État, puisque le programme aurait du démarrer il y a trois ans*¹²¹⁹ », montrant une nouvelle fois que de telles situations sont généralement liées aux politiques de défense suivies et non aux industriels.

1215 *Ibid.*, p. 37.

1216 *Ibid.*, p. 37.

1217 *Ibid.*, p. 39.

1218 *Ibid.*, p. 39.

1219 *Ibid.*, p. 41.

Concernant l'entraînement des forces et la préparation opérationnelle, dont nous avons vu qu'ils étaient en crise grave, le budget de l'armée de Terre pour 2014 doit coïncider avec une refonte¹²²⁰ des dispositifs de préparation opérationnelle. Par souci de clarté, précisons ici que l'on parle désormais de JPO (journées de préparation opérationnelle), en lieu et place des JPAO (journées de préparation et d'activité opérationnelle), bien que la nature de ces activités ne change pas fondamentalement. Joaquim Pueyo conclut de l'examen des moyens prévus pour l'armée de Terre en 2014 « *permettent d'assurer la qualité de la préparation opérationnelle*¹²²¹ ». Il convient là aussi de nuancer ce constat. En effet, si le nombre de JPO prévu pour cette année « *correspond [...] au niveau atteint en 2013*¹²²² », il reste particulièrement bas (105 jours). Nous avons déjà souligné à quel point un tel seuil était critique pour l'entraînement et la « prépa ops ». De même, les crédits prévus pour 2014 sont censés permettre 156 heures de vol par équipage de l'armée de Terre¹²²³. Le nombre d'heures de vol prévu se situe donc une nouvelle fois très en-deçà de la cible de 180 heures annuelles. Pis, une annexe au PLF 2014 précise entre autres que « *le seuil de 160 HdV pour un équipage d'hélicoptère constitue une limite basse que le recours aux moyens de simulation ne permet pas de compenser*¹²²⁴ ». Le budget de l'armée de Terre pour cette année ne permet donc même pas d'atteindre un seuil au-dessous duquel la situation devient particulièrement critique, témoignant une nouvelle fois d'une mauvaise anticipation.

Citant entre autres les failles du très décrié logiciel Louvois de paiement des soldes, qui affectent le moral des forces terrestres¹²²⁵, et la nécessité de remplacer « rapidement » certains matériels qu'elles utilisent¹²²⁶ (notamment les blindés et hélicoptères évoqués plus haut), le rapporteur souligne les difficultés que présentent les conditions de vie et de travail des personnels de l'armée de Terre¹²²⁷, qui ne sont évidemment pas sans conséquences sur la qualité et la pérennité de l'outil de défense. Enfin, le député socialiste apporte deux autres éléments intéressants pour notre sujet : le fait que l'armée de Terre « *a supporté 40 % du total des reports ou annulations en autorisations d'engagement en 2012 et 2013 sur le programme 146 "Équipement des forces", alors qu'elle ne représente que 20 % des*

1220 *Ibid.*, p. 42.

1221 *Ibid.*, p. 43.

1222 *Ibid.*, p. 43.

1223 *Ibid.*, p. 44.

1224 *Ibid.*, p. 44.

1225 *Ibid.*, p. 52.

1226 *Ibid.*, p. 52.

1227 *Ibid.*, p. 51.

*crédits de ce programme*¹²²⁸ », montrant une nouvelle fois que celle-ci supporte de manière disproportionnée au sein des armées une érosion des crédits de la Défense qui est elle-même disproportionnée au regard de l'ensemble de la dépense publique ; les risques pesant sur le programme SCORPION, dont la cohérence est encore relativement menacée par les réductions de cibles et les reports d'échéances actés dans le cadre de la nouvelle LPM¹²²⁹.

Avant de nous pencher sur les détails de la LPM 2014-2019 pouvant s'avérer intéressants pour notre sujet, il convient de renouer avec l'analyse du débat public sur la réduction de l'effort de défense que nous avons abordé précédemment, tant celui-ci aura marqué l'année 2013. En novembre de la même année, dans un nouvel éditorial enrichi cette fois par le vote de la LPM, Nicolas Baverez concède que le budget de la Défense pour la période 2014-2019 (31,4 milliards d'euros annuels en moyenne) « permet en théorie de conserver un modèle d'armée crédible¹²³⁰ », mais avertit du fait qu'il est bâti sur « plusieurs paris à haut risque¹²³¹ ». L'auteur évoque d'abord le « pari économique¹²³² », basé sur une amélioration de la croissance du PIB et sur le financement des dépenses d'équipement par la réduction des effectifs de 24 000 hommes, alors que le retour de la croissance est toujours théorique et que l'expérience de la LPM précédente s'est traduite par une augmentation des dépenses de fonctionnement malgré des baisses d'effectifs. Ensuite, le « pari financier¹²³³ » reposant sur l'enrangement des « recettes exceptionnelles¹²³⁴ » de 6,1 milliards d'euros évoquées par la LPM. Autre pari identifié par Nicolas Baverez, le « pari industriel¹²³⁵ » basé sur l'hypothèse de l'exportation d'avions Rafale à l'étranger à partir de 2016 pour soutenir les commandes françaises, alors que le contrat avec l'Inde est déjà repoussé. Enfin, le « pari stratégique¹²³⁶ » reposant sur la sanctuarisation de la dissuasion nucléaire avec en toile de fond une multiplication des OPEX, le tout « avec des forces conventionnelles aptes au combat de haute intensité limitées à 15 000 hommes et 45 avions¹²³⁷ ». Ces quatre « paris à haut risque¹²³⁸ » témoignent d'une mauvaise anticipation

1228 *Ibid.*, p. 53.

1229 *Ibid.*, p. 53.

1230 BAVEREZ, Nicolas. « Le grand déclassement de l'armée française », *Le Point*. 7 novembre 2013. En ligne : https://www.lepoint.fr/editos-du-point/nicolas-baverez/le-grand-declassement-de-l-armee-francaise-07-11-2013-1752976_73.php [consulté le 18 décembre 2020].

1231 *Ibid.*

1232 *Ibid.*

1233 *Ibid.*

1234 *Ibid.*

1235 *Ibid.*

1236 *Ibid.*

1237 *Ibid.*

1238 *Ibid.*

dans la mesure où ils gagent pour les trois premiers d'entre eux le financement de la Défense sur des hypothèses économiques très incertaines ; le quatrième d'entre eux correspond d'une certaine manière à l'écart entre les ambitions et les moyens, que nous avons retenu comme critère de mauvaise anticipation. S'agissant plus précisément de l'armée de Terre, l'éditorialiste rappelle que celle-ci souffre d'un taux de disponibilité « réduit à 49 % pour les matériels terrestres, contre 69 % en programmation¹²³⁹ », et d'une insuffisance de son entraînement « limité à 83 jours d'activités opérationnelles¹²⁴⁰ » : ni le *Livre blanc* ni la LPM ne prévoient d'ambition à la hauteur de la résolution de ces difficultés, quand les ambitions stratégiques que l'exécutif continue d'entretenir pour la France semblent en décalage avec de telles difficultés au sein de l'armée de Terre. Bien qu'il s'agisse d'un éditorial et non d'un document de politique publique ou d'une publication académique, ce texte de Nicolas Baverez apporte un angle intéressant et complémentaire pour l'analyse de la LPM 2014-2019 qui suit *infra*.

La LPM 2014-2019 est placée sous le signe d'une fragile sanctuarisation des dépenses militaires. A ce titre, les auteures du rapport d'information sur la loi de programmation, les députées socialistes Patricia Adam et Geneviève Gosselin-Fleury rappellent l'engagement pris par le Président de la République le 13 juillet 2013 : « *les crédits de la défense seront, à la différence de ceux de la plupart des ministères, préservés dans leur intégrité*¹²⁴¹ ». S'il tranche avec les *scenarii*, évoqués plus haut, d'une « apocalypse budgétaire » pour les armées qui avaient émaillé le premier semestre de l'année, l'engagement de M. Hollande montre aussi une relative inversion de la logique du « *welfare vs warfare* ». Certes, les dépenses militaires sont préservées à un niveau toujours insuffisant là où d'autres postes de dépense continuent de voir leur budget augmenter de manière plus ou moins maîtrisée, mais ce choix qui est fait dans un contexte budgétaire des plus difficiles témoigne d'une bonne anticipation puisqu'il repose sur la prise en compte des difficultés qui s'accumulent pour les armées depuis plusieurs années.

Il convient cependant de relativiser d'emblée la sanctuarisation des dépenses annoncée par le chef de l'État. En effet, si le budget de la Défense est maintenu en valeur

1239 *Ibid.*

1240 *Ibid.*

1241 *Sur le projet de loi (n° 1473), adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale*. Rapport d'information n° 1551 de l'Assemblée nationale, Tome I, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 14/11/2013, p. 17.

durant l'essentiel de la LPM à un niveau de 31,4 milliards d'euros (pour être ensuite porté à 32,5 milliards en 2019), il diminue en termes de pouvoir d'achat du fait de l'inflation. Ainsi, l'évolution réelle des crédits pour les années 2014, 2015, 2016, 2017 et 2018 est négative, avec des reculs successifs de 1,6, 1,5, 1,75, 1,18 et 1,05%¹²⁴². Les crédits ne sont censés croître à nouveau qu'en 2019, avec une légère augmentation de 0,55 %¹²⁴³. On remarque au passage que la hausse des crédits n'est censée intervenir qu'à partir du quinquennat suivant, donc au terme d'une élection que le Président sortant, François Hollande, a des chances de plus en plus ténues de remporter. Cette pratique consistant à reporter au mandat présidentiel d'après la hausse des dépenses militaires est courante sur notre période d'étude (le dernier exemple étant celui du financement du « modèle d'armée 2015 », dont le gros est reporté à plus tard par les LPM 1997-2002 et 2003-2008). En clair, la sanctuarisation des dépenses de défense reste théorique, et leur redressement est reporté au-delà du quinquennat Hollande, témoignant malgré tout d'une mauvaise anticipation. Point davantage positif s'agissant du financement de la Défense, la dotation des équipements est censée connaître une progression réelle de 2,2% par an en moyenne¹²⁴⁴, bien que les crédits d'équipement restent en partie conditionnés par deux des « paris à haut risque¹²⁴⁵ » évoqués par Nicolas Baverez et que nous avons cité plus haut : le « pari financier », et le « pari industriel ». Certes, le « pari financier » dépend surtout de l'exportation du Rafale, ce qui ne concerne pas directement l'armée de Terre qui est au cœur de notre sujet. Cependant, l'échec d'un tel pari, en renchérissant les coûts des acquisitions pour l'armée de l'Air et la Marine nationale, peut alors déboucher sur une réduction des crédits d'équipement de l'armée de Terre pour compenser.

Autre point positif du point de vue de l'anticipation, du moins à première vue : la sanctuarisation des crédits, bien qu'en demi-teinte, contraste avec la réduction quasi-généralisée en Europe des dépenses militaires. Comme le soulignent les rapporteuses, les budgets prévus par la LPM permettent à la France de maintenir un effort de défense supérieur à celui de la plupart de ses voisins européens, les dépenses militaires prévues sur la période représentant entre 1,3 et 1,5% de la richesse nationale contre 0,9% pour la moyenne européenne¹²⁴⁶. Mais nous pouvons observer que cet effort de défense, inférieur

1242 *Ibid.*, p. 18.

1243 *Ibid.*, p. 18.

1244 *Ibid.*, p. 22.

1245 BAVEREZ, Nicolas. « Le grand déclassement de l'armée française », *Le Point*, art. cit.

1246 Sur le projet de loi (n° 1473), adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. Rapport

de 0,5 à 0,7 point à la norme exigée par l'OTAN (l'Alliance a d'ailleurs rappelé à quel point le seuil des 2% du PIB était essentiel au maintien d'un outil de défense crédible dans un rapport daté de 2010¹²⁴⁷), reste faible. Inférieur au budget militaire du Royaume-Uni en valeur comme en pourcentage du PIB, l'effort de défense français est aussi amené à être inférieur en valeur à celui de l'Allemagne, qui consacre à ses armées une part plus faible de sa richesse nationale mais se distingue par un PIB largement supérieur à celui de la France. Enfin, la LPM entérine un déclassement de la France en termes de dépenses militaires dans un monde où des puissances parfois rivales augmentent rapidement les leurs. Au vu de ces éléments, il nous faut donc relativiser le *satisfecit* affiché par les deux rapporteuses ; en nous basant sur le critère de l'écart entre les ambitions stratégiques et les moyens alloués, nous pouvons parler d'une mauvaise anticipation malgré le fait que la France soit l'un des seuls pays d'Europe à maintenir un effort de défense substantiel.

L'enseignement le plus important de cette LPM réside peut-être dans le jugement que porte le CEMA, l'amiral Edouard Guillaud, à son endroit. Celui-ci estime en effet que « en 2019, à l'issue de la nouvelle LPM, nous serons toujours capables de réaliser une opération comme Harmattan, suivie d'une autre comme Serval¹²⁴⁸ ». Pour en revenir au financement stricto sensu, la LPM prévoit comme à l'accoutumée des « clauses de revoyure ». Nous n'avons pas évoqué celles des LPM précédentes, mais les clauses de revoyure de la LPM 2014-2019 sont particulièrement intéressantes pour notre sujet car celles-ci prévoient une « clause de meilleure fortune¹²⁴⁹ ». Décrite dans l'alinéa 4 de l'article 4 bis de la loi de programmation¹²⁵⁰, cette clause appelle à tenir compte de l'amélioration potentielle de la situation économique et financière de la France lors des actualisations de la LPM, en vue de redresser éventuellement les dépenses militaires et de « *tendre vers l'objectif d'un budget de la Défense représentant 2 % du PIB*¹²⁵¹ ». Même si cette « clause de meilleure fortune » renvoie à une situation hypothétique dont les contours ne sont pas précisés – ce qui laisse libre cours à l'interprétation, il y a là une volonté clairement

d'information n°1551 de l'Assemblée nationale, Tome I..., *op. cit.*, p. 19-20.

1247ALBRIGHT, Madeleine (dir.). *NATO 2020: assured security; dynamic engagement. Analysis and recommendations of the group of experts on a new strategic concept for NATO*. 2010. En ligne : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2010_05/20100517_100517_expertsreport.pdf [consulté le 14 décembre 2020].

1248Sur le projet de loi (n° 1473), adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. Rapport d'information n°1551 de l'Assemblée nationale, Tome I..., *op. cit.*, p. 21.

1249Ibid., p. 166.

1250Ibid., p. 165.

1251Ibid., p. 33.

affichée de renforcer les dépenses militaires dès que la situation le permettra, et surtout l'objectif de ramener l'effort de défense vers les 2% du PIB. Ce dernier objectif est donc déjà mentionné un an avant le sommet de l'OTAN à Newport, où les États membres de l'Alliance s'engagent à atteindre ce seuil suite à la résurgence de la menace russe aux frontières européennes, et deux ans avant la vague d'attentats islamistes de 2015.

Enfin, il convient de citer les propos du CEMAT Bertrand Ract-Madoux, dont l'audition est retranscrite dans le Tome II du rapport de Mmes Adam et Gosselin-Fleury. Le général estime ainsi que si le budget prévu pour 2014 « relance la modernisation des forces terrestres engagée en 2008 », le « rythme envisagé » – le CEMAT parlant probablement soit du rythme des acquisitions d'équipement, soit du rythme de progression des dépenses – « ne permet pas de lever tous les risques de rupture capacitaire, plaçant ainsi l'armée de terre "sur le fil du rasoir" en matière d'équipements¹²⁵² ». Ce ton davantage pessimiste que celui des deux rapporteuses membres de la majorité présidentielle permet de relativiser une nouvelle fois le bilan que ces dernières font de la LPM. Les déclarations du « patron » de l'armée de Terre apportent, surtout, un surcroît de précisions sur la situation de cette armée à l'aube de la nouvelle LPM. Le général Ract-Madoux rappelle également que les réductions de crédits dont a pâti l'armée de Terre ont occasionné pour cette dernière « une baisse de l'ordre de 14 % des investissements consacrés aux programmes à effet majeur et aux autres opérations d'armement¹²⁵³ », et que que l'armée de Terre a supporté 40% des économies réalisées sur le programme 146 « Équipement des forces » dont elle ne représente que 20% des dépenses¹²⁵⁴ – nous avons déjà évoqué cette mise en perspective dans le cadre du budget de l'armée de Terre pour 2014¹²⁵⁵.

Nous avons vu que l'année 2013 avait été marquée par des débats portant sur une réduction massive de l'effort de défense, laquelle aurait entraîné un affaissement des capacités des armées et un décrochage stratégique sans retour pour la France, avant que le Président de la République n'annonce à la veille de la Fête nationale une sanctuarisation des crédits dont nous venons de montrer qu'elle restait fragile. Dès l'an suivant, alors le quinquennat engage un virage social-libéral marqué dès le début de l'année par l'annonce

1252 Sur le projet de loi (n° 1473), adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. Rapport d'information n°1551 de l'Assemblée nationale, Tome II..., *op. cit.*, p. 298.

1253 *Ibid.*, p. 298.

1254 *Ibid.*, p. 298-299.

1255 Sur le projet de loi de finances pour 2014 (n°1395). Avis n°1433, Tome IV – Défense..., *op. cit.*, p. 53.

de mesures fiscales en faveur de l'offre, financées par un « Pacte de responsabilité » incluant une réduction des dépenses publiques de 50 milliards d'euros sur trois ans, des rumeurs indiquant une possible baisse des crédits militaires resurgissent. En mai 2014, la presse fait ainsi état de possibles nouvelles coupes budgétaires dans la Défense nationale, lesquelles atteindraient 1,5 à 2 milliards sur l'année¹²⁵⁶ en plus de la perte de pouvoir d'achat de 500 millions d'euros par an déjà prévue sur les cinq ans à venir. Ces rumeurs s'avèrent sans lendemain – bien que de telles coupes aient visiblement envisagées, mais ainsi que nous allons le voir, le budget de la Défense élaboré en 2014 pour l'année suivante reste extrêmement contraint alors même que la situation extérieure se dégrade très sérieusement, de l'agression par la Russie d'une Ukraine en pleine révolution, à la proclamation par l'organisation État islamique de son pseudo « Califat ». Avant de nous pencher sur le budget de l'armée de Terre pour 2015, il convient de citer l'analyse que fait alors le CEMA Pierre de Villiers de la situation des armées. Devant la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, qui l'auditionne, le général de Villiers déclare que « *l'année 2015 s'annonce comme l'année charnière de la LPM, l'année de vérité*¹²⁵⁷ ». Cette déclaration, que l'on peut qualifier de visionnaire au vu du tournant que marquera effectivement l'année 2015, fait surtout référence aux difficultés auxquelles font face les armées, qui se rapprochent toujours plus du point de rupture sur fond de financement insuffisant et d'engagements multiples. Le chef d'État-major des armées alerte la représentation nationale sur l'état dans lequel se trouve l'outil de défense français alors que sont envisagées d'autres restrictions budgétaires en dépit d'engagements extérieurs qui se prolongent et d'un contexte international qui se durcit : « *Mesdames et messieurs les députés, il n'y a pas de gras dans nos armées. On attaque le muscle, alors que la situation sécuritaire se dégrade ! C'est mon devoir de vous le dire*¹²⁵⁸ ». Un mois plus tard, dans le cadre d'un entretien accordé au journal *Les Échos*, le CEMA met en perspective d'autres données intéressantes pour notre sujet. Lorsqu'on lui demande si la Défense « *paie un tribut plus lourd plus que les autres ministères* » dans le cadre de la politique de rigueur, le général de Villiers répond : « *Je ne me permettrais pas d'établir une comparaison. Ce que je note, c'est que nous représenterons cette année 60 % des baisses*

1256LE FIGARO AVEC AFP. « La Défense serait fragilisée par de nouvelles coupes budgétaires », *Le Figaro*. 12 mai 2014. En ligne : <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/05/12/20002-20140512ARTFIG00322-la-defense-serait-fragilisee-par-de-nouvelles-coupes-budgetaires.php> [consulté le 22 juillet 2021].

1257*Compte rendu n° 5 de la Commission de la défense nationale et des forces armées : audition du général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2015*. 2014. En ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/14-15/c1415005.asp> [consulté le 21 juillet 2021].

1258*Ibid.*

*d'effectifs de l'État, et 66 % l'année prochaine*¹²⁵⁹ ». Au cours de l'entretien que nous avons réalisé avec lui, Pierre de Villiers précise d'ailleurs que l'on retrouve le même ordre de grandeur dans le cadre de la RGPP, qui s'est étendue sur une période plus longue – du budget 2008 au budget 2013 – avant d'être remplacée par la MAP (modernisation de l'action publique), qui a pratiquement mis un coup d'arrêt à la réduction du nombre de fonctionnaires tandis que les effectifs militaires continuaient de baisser jusqu'en 2017. L'ancien CEMA nous a ainsi confié que :

*« S'il y a une erreur majeure parmi les décisions prises, c'est la revue générale des politiques publiques pour la défense. Non pas que la RGPP était une mauvaise décision, au contraire, mais que la défense supporte 60%, sur la période de 2010 à 2017, de l'ensemble de l'effort étatique de tous les ministères, me semble une erreur par rapport à l'évolution du contexte géostratégique que l'on voyait venir à l'époque avec les deux ruptures que l'on avait subies : la fin de l'équilibre bipolaire en 1989, et l'apparition du terrorisme de masse en 2001*¹²⁶⁰ ».

Ce constat témoigne d'une mauvaise anticipation selon plusieurs critères parmi ceux que nous avons fixé : le « *welfare vs warfare* », ici évident ; la sous-estimation des menaces ; l'incohérence entre les moyens alloués et les politiques poursuivies.

Qu'en est-il à présent du budget de l'armée de Terre pour 2015 ? Si celui-ci est comme le précédent conforme à la LPM 2014-2019¹²⁶¹, le rapporteur avertit d'emblée que le modèle d'armée dans la perspective duquel il s'inscrit « *correspond au strict minimum de moyens compatible avec le maintien de capacités terrestres crédibles*¹²⁶² ». Sur un ton plus alarmiste qu'au cours des rapports précédents, Joaquim Pueyo souligne que ce budget des forces terrestres pour 2015 représente « *une équation budgétaire très serrée, sans réelle marge de manœuvre, tant est exigeante cette programmation pluriannuelle calculée "au plus juste"*¹²⁶³ ». S'il est fidèle aux orientations de cette programmation¹²⁶⁴, le budget 2015 induit une forte contraction pour les principaux postes de dépenses : les dépenses du titre 2

1259 BARRÉ, Nicolas et Alain RUELLO. « Pierre de Villiers : « L'armée supporte les deux tiers des suppressions de postes de l'État » ». 10 novembre 2014 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/2014/11/pierre-de-villiers-larmee-supporte-les-deux-tiers-des-suppressions-de-postes-de-letat-296938> [consulté le 21 juillet 2021].

1260 Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

1261 *Sur le projet de loi de finances pour 2015 (n°2234)*. Avis n°2265, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 09/10/2014, p. 9.

1262 *Ibid.*, p. 9.

1263 *Ibid.*, p. 9.

1264 *Ibid.*, p. 12.

(dépenses de personnel, le plus important avec un budget de près de 6 milliards d'euros) baissent de 3,5% en AE comme en CP¹²⁶⁵, celles du titre 3 (dépenses de fonctionnement, avec un budget supérieur au milliard) augmentent de 0,6% en AE mais baissent de 5,35% en CP, celles du titre 5 baissent de respectivement 7,29% et 8,25% en AE et en CP¹²⁶⁶. La fidélité aux orientations de la LPM en cours se traduit aussi par une poursuite de la déflation des effectifs, avec la suppression de 3 865 ETPT dans l'armée de Terre¹²⁶⁷. Là où le rapporteur évoque une « *maîtrise accrue des dépenses de fonctionnement et de soutien*¹²⁶⁸ », il désigne par là une réduction des crédits qui n'est probablement pas liée à des gains d'efficacité dans la dépense, les précédents rapports ayant montré que de tels gisements d'économies étant de plus en plus rares, mais plutôt à des baisses de moyens. S'agissant des hausses de dépenses, le rapporteur évoque un « effort notable¹²⁶⁹ » pour les crédits d'EPM, et la poursuite de celui engagé au bénéfice des équipements de préparation opérationnelle¹²⁷⁰ concernés par l'agrégat EAC (« équipements d'accompagnement et de cohérence »).

Le député socialiste souligne que si le budget 2015 respecte les orientations prévues par la LPM alors que la situation financière est des plus difficiles, l'armée de Terre ne dispose pas de « *larges marges de manœuvre budgétaires*¹²⁷¹ ». Comme évoqué durant l'examen de budgets précédents, l'absence de marges de manœuvres est en lui-même un élément de mauvaise anticipation, ce que vont montrer les tragiques événements de l'année suivante. Le rapporteur cite deux domaines représentatifs des difficultés que la contrainte budgétaire « *fait peser [...] sur le potentiel opérationnel de l'armée de terre*¹²⁷² », à savoir la préparation opérationnelle des soldats, et l'entretien de matériels vieillissants dont le remplacement a été reporté par la LPM¹²⁷³.

Après plusieurs années de réduction des crédits alloués à la préparation opérationnelle de l'armée de Terre, le rapporteur rappelle que le niveau de préparation des forces au début de la période concernée a fini par passer en-dessous des « *seuils minimums considérés comme nécessaires au maintien de la capacité opérationnelle de nos forces*

1265Ibid., p. 13.

1266Ibid., p. 13.

1267Ibid., p. 13.

1268Ibid., p. 14.

1269Ibid., p. 15.

1270Ibid., p. 16.

1271Ibid., p. 19.

1272Ibid., p. 19.

1273Ibid., p. 19.

*terrestres*¹²⁷⁴ ». La relative hausse des moyens prévue par le budget 2015 permet de stopper cette tendance dont les précédents rapports ont montré le caractère préoccupant, mais le redressement de la préparation opérationnelle de l'armée de Terre « ne fait que commencer¹²⁷⁵ » malgré l'urgence de la situation. Si le redressement des crédits dédiés à la préparation opérationnelle est un point évidemment positif, il nous faut d'abord rappeler à la fois que la préparation opérationnelle de l'armée de Terre pèse si peu dans le financement de la Défense et exige si peu de crédits supplémentaires tout proportions gardées que le fait de ne pas avoir remédié à cette situation plus tôt et de ne pas le faire dans des proportions plus grandes témoigne en soi d'une mauvaise anticipation. S'y ajoute le fait que les expériences précédentes de redressement des crédits d'équipement suivies d'une rechute invitent à la prudence. Alors que nous avons vu à plusieurs reprises que la préparation des forces était insuffisante ne serait-ce qu'au regard des objectifs fixés, Joaquim Pueyo confirme que cette situation maintes fois observée « *s'explique essentiellement par une insuffisance de crédits*¹²⁷⁶ ». Plus intéressant s'agissant de la mise en perspective, le député-maire d'Alençon rappelle que les crédits consacrés à l'activité des forces « ont nettement décliné de 2009 à 2011¹²⁷⁷ », et que ceux-ci retrouveront en 2015 leur niveau de... 2008¹²⁷⁸. Là où la LPM prévoit un objectif annuel de 90 JPO pour les soldats de l'armée de Terre et de 180 heures de vol (HdV) par pilote, l'activité prévue pour 2015 atteint à peine 83 JPO et 156 HdV, comme en 2014¹²⁷⁹. Si l'entraînement des forces et la préparation opérationnelle sont censés remonter progressivement à partir de 2015, le rapporteur met en avant le fait que l'installation dans la durée des forces terrestres sur les théâtres sahélien et centrafricain implique de renforcer la préparation opérationnelle « spécifique » (spécifique aux particularités des théâtres d'opération concernés), ceci « *au détriment de l'entraînement dit "générique"*¹²⁸⁰ ». Selon le ministère de la Défense, cette nouvelle contrainte qui s'additionne à une préparation opérationnelle que l'armée de Terre n'arrive pas à porter à un niveau suffisant faute de financements, permettant tout juste aux forces terrestres de « limiter la fragilisation des savoir-faire fondamentaux des forces terrestres (conduite des blindés, tir missiles anti-chars, entraînement des troupes

1274 *Ibid.*, p. 19.

1275 *Ibid.*, p. 19.

1276 *Ibid.*, p. 20.

1277 *Ibid.*, p. 20.

1278 *Ibid.*, p. 20.

1279 *Ibid.*, p. 20.

1280 *Ibid.*, p. 20.

aéroportées¹²⁸¹) ».

Comme évoqué plus haut, l'autre élément représentatif des difficultés que la contrainte budgétaire « *fait peser [...] sur le potentiel opérationnel de l'armée de terre*¹²⁸² » selon Joaquim Pueyo est l'entretien de matériels vieillissants dont le remplacement a été reporté par la LPM. Nous avons déjà montré à plusieurs reprises en quoi le prolongement de la durée de service des matériels témoignait d'une mauvaise anticipation : DTO insuffisante, à des niveaux parfois critiques ; conséquences du manque de disponibilité de tels matériels sur l'entraînement des forces (la DTO étant, comme vu précédemment, nettement plus élevée pour les matériels utilisés en OPEX) ; obsolescence technologique, alors que le maintien du rang militaire de la France passe par la supériorité technologique de ses armées, dont l'armée de Terre, sur la plupart des autres pays ; surcoûts liés à l'entretien. L'un des derniers points intéressants pour notre sujet dans le rapport sur le budget de l'armée de Terre pour l'année 2015 réside précisément dans la question des surcoûts liés à l'EPM et au MCO des matériels vieillissants à la durée de vie prolongée. Selon les données que le rapporteur a reçu du ministère de la Défense, le « *prix du vieillissement*¹²⁸³ » induit par l'extension du cycle de vie de matériels hors d'âge atteint, pour l'armée de Terre, « *383 millions d'euros pour la période 2015-2020*¹²⁸⁴ ». Tandis que les problèmes de disponibilité de ces matériels s'avèrent de plus en plus handicapants pour l'armée de Terre, le niveau de ce « *prix du vieillissement* » qui contribue aux tensions sur les crédits d'EPM et de MCO montre à quel point le report fréquent du remplacement des vieux matériels relève de la mauvaise anticipation ne serait-ce que sur le plan financier.

Enfin, à la veille d'une année 2015 marquée par un relèvement inédit du niveau d'engagement des forces terrestres, il convient de noter que ce sont alors « *près de 22 000 soldats et plus de 3 000 matériels majeurs qui sont placés tous les quatre mois en posture opérationnelle*¹²⁸⁵ », malgré des moyens extrêmement contraints et une réduction des effectifs et (dans une moindre mesure) des matériels qui se poursuit. Ce dernier élément est intéressant pour notre sujet si on le met en perspective avec les missions supplémentaires que devra assumer l'armée de Terre moins de trois mois après la publication de ce rapport : il montre que les forces terrestres n'étaient déjà pas loin de tourner à plein régime, et

1281 *Ibid.*, p. 21.

1282 *Ibid.*, p. 19.

1283 *Ibid.*, p. 23.

1284 *Ibid.*, p. 23.

1285 *Ibid.*, p. 61.

auraient difficilement pu assumer l'engagement soudain de milliers d'hommes supplémentaires avec les matériels nécessaires tout en restant à moyens constants pour encore trois ans comme le prévoyait la LPM avant sa réactualisation. Il s'agit ici d'un autre exemple de mauvaise anticipation, qui concerne en l'occurrence le manque de marges de manœuvre pour faire face à des situations exceptionnelles telles que celles qui se manifestent dès le mois de janvier suivant.

2) Le « tournant » de 2015-2016 dans la gestion du format et des moyens de l'armée de Terre relève-t-il davantage de la réaction ou de l'anticipation ?

Les 7, 8 et 9 janvier 2015, la France est frappée par trois attentats islamistes à Paris qui marquent le début d'une nouvelle ère pour la sécurité intérieure et extérieure du pays. La première attaque, dirigée contre le journal satyrique Charlie Hebdo et perpétrée par les frères Saïd et Chérif Kouachi au nom d'Al-Qaïda dans la Péninsule arabique, tue onze personnes parmi lesquels huit membres de la rédaction ou salariés de l'hebdomadaire, et un policier abattu à terre ; la seconde, perpétrée le lendemain par Amedy Coulibaly, qui a prêté allégeance à Daech, coûte la vie à une policière municipale de Paris ; la troisième, perpétrée le lendemain encore par le même individu en contact avec les assassins de Charlie Hebdo, consiste en une prise d'otages au magasin Hyper Cacher où le terroriste tue cinq personnes de confession juive avant d'y être abattu par les forces du RAID et de la BRI, comme le sont les frères Kouachi le même jour au cours d'un assaut du GIGN dans une imprimerie de Dammartin-en-Goëlle où ils s'étaient réfugiés.

Dès le 12 janvier, l'opération Sentinelle, qui mobilise à ses débuts plus de 10 000 hommes et femmes de l'armée de Terre, est mise en place pour contribuer à la protection de l'ensemble du territoire national (métropolitain du moins). A la fin du mois d'avril, suite à un Conseil de défense à l'Élysée, François Hollande dévoile plusieurs décisions qui marquent le début du tournant dans la gestion du financement et du format des armées, et de l'armée de Terre au premier chef. Alors que plus de 10 000 soldats sont encore mobilisés sur le territoire national dans le cadre de l'opération Sentinelle, le Président de la République annonce que le nombre de militaires participant à cette mission va être ramené

à 7 000, l'opération étant quant elle pérennisée¹²⁸⁶. Surtout, le chef de l'Etat engage une hausse du budget de la Défense de 3,8 milliards d'euros, laquelle se mettra progressivement en place de 2016 à 2019. Les hausses de crédit pour les années 2016, 2017, 2018 et 2019 seront ainsi respectivement de 600 millions d'euros, 700 millions, 1 milliard puis 1,5 milliard¹²⁸⁷. Nous pouvons noter d'emblée que l'essentiel des hausses de dépenses est prévu pour le quinquennat suivant, au même titre que les faibles augmentations prévues par la LPM 2014-2019 à partir de 2017. Enfin, M. Hollande annonce une révision de l'objectif de déflation des effectifs : là où la LPM prévoyait encore 34 000 suppressions d'emplois d'ici 2019, cette baisse sera ramenée à 15 000, permettant ainsi de préserver 18 500 postes¹²⁸⁸.

Cette « baisse de la baisse » des effectifs, si elle améliore les perspectives des armées et notamment de l'armée de Terre qui est la principale bénéficiaire de ces préservations de postes après avoir été la principale concernée par les suppressions d'emplois passées et encore prévues, n'en témoigne pas moins d'une mauvaise anticipation. Tout d'abord, parce que cette révision de la trajectoire se fait bien en réaction à un choc qui montre les limites du contrat opérationnel et du format décidés précédemment et oblige à rectifier le tir. Ensuite, parce que le maintien d'une déflation, même réduite, des effectifs s'avérera encore excessive face à l'urgence terroriste au point que six mois plus tard, le Président devra changer une nouvelle fois d'orientation et annoncer qu'il suspend toute réduction des effectifs d'ici 2019, ainsi que nous allons le voir. Le recul nous montre que la mauvaise anticipation se fait à court terme, puisque le nouveau choc d'attentats majeurs avait été, malgré de nombreux signaux d'alerte, mal anticipé au point que les 48 heures qui suivent les massacres dans la banlieue parisienne amènent à revoir les dispositions prises fin avril et votées à l'été.

Mais avant même que les attentats islamistes de novembre ne montrent l'ampleur de la mauvaise anticipation et obligent à réviser une nouvelle fois les orientations de la LPM, il eût été possible de parler de mauvaise anticipation pour deux raisons. D'abord parce qu'en sus d'être une réaction à l'urgence, les décisions prises au printemps cherchent avant tout à raccorder les moyens des armées à des missions plus exigeantes ; il s'agit moins de donner des marges de manœuvre que d'augmenter les moyens (les effectifs continuant de

1286LE POINT AVEC AFP. « Menace terroriste : les effectifs militaires et le budget de la Défense revus à la hausse ». 29 avril 2015 . En ligne : https://www.lepoint.fr/politique/hollande-3-8-milliards-d-euros-de-credits-supplementaires-pour-la-defense-29-04-2015-1925031_20.php [consulté le 25 juillet 2021].

1287Ibid.

1288Ibid.

baisser) en lien avec l'augmentation. Les décisions prises s'inscrivent encore dans une logique de financement et de dotation du minimum nécessaire, logique qui est contraire à l'anticipation. Enfin, il est essentiellement question de permettre aux armées de faire face à un renforcement des menaces intérieures et de réduire la tension sur la conduite des missions extérieures, sur ce que nous pourrions à nouveau qualifier de « conflits du moment ». Or, de l'évolution de la menace terroriste illustrée par l'apparition d'un « Califat » à cheval sur l'Irak et la Syrie, qui attire des dizaines de milliers d'hommes sous la bannière de l'État islamique, en passant par la résurgence des menaces de la puissance qu'incarnent l'annexion de la Crimée et le déclenchement d'une guerre civile en Ukraine, la remontée des menaces pesant sur la sécurité nationale rendent définitivement obsolète le format d'armée prévu pour le *Livre blanc*, et donc la poursuite de la déflation des effectifs. La situation invite alors a minima à arrêter les suppressions de postes dans les armées – notamment dans l'armée de Terre qui est la plus concernée, voire à prévoir un redressement des effectifs, et ce bien avant que le choc du 13 novembre ne conduise l'exécutif à stopper les suppressions d'emplois prévues jusqu'en 2019.

Le 9 juin, l'Assemblée nationale vote le renforcement des crédits militaires pour la période 2015-2019¹²⁸⁹, le texte voté prévoyant une augmentation des dépenses de 3,8 milliards d'euros d'ici la fin de la LPM en cours d'exécution (dont 2,8 milliards pour financer le maintien de plusieurs milliers de postes), la suppression de 15 000 postes au lieu de plus du double, et des commandes d'équipement dont, pour l'armée de Terre, des hélicoptères Tigre et NH90¹²⁹⁰. Cinq semaines plus tard, le Sénat vote les mêmes dispositions¹²⁹¹. Le 28 juillet, l'actualisation de la LPM est publiée au Journal officiel.

Le budget de l'armée de Terre pour l'année 2016 correspond à la première étape de ce tournant limité. Conforme à la LPM dont la trajectoire a été révisée à la hausse, cet exercice qualifié de « *bon budget*¹²⁹² » par le nouveau rapporteur pour avis, François Lamy, prévoit entre autres le relèvement des effectifs de la force opérationnelle terrestre (FOT) de

1289LE POINT AVEC AFP. « L'Assemblée approuve la révision à la hausse du budget des armées 2015-2019 ». 9 juin 2015 . En ligne : https://www.lepoint.fr/politique/l-assemblee-nationale-approuve-la-revision-a-la-hausse-du-budget-des-armees-2015-2019-09-06-2015-1934922_20.php [consulté le 25 juillet 2021].

1290Ibid.

1291OUEST-FRANCE. « Le Sénat vote l'augmentation du budget des armées 2015-2019 », *Ouest-France*. 15 juillet 2015 . En ligne : <https://www.ouest-france.fr/economie/defense-le-senat-vote-laugmentation-du-budget-des-armees-2015-2019-3563086> [consulté le 25 juillet 2021].

1292Sur le projet de loi de finances pour 2016 (n°3096). Avis n°3115, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 08/10/2015, p. 7.

66 à 77 000 hommes et femmes dès fin 2016, et en conséquence de nouvelles livraisons d'équipements¹²⁹³. La mobilisation durable de plus de 7 000 sur le territoire métropolitain dans le cadre de l'opération Sentinelle s'inscrit dans une véritable « *rénovation du contrat opérationnel*¹²⁹⁴ » de l'armée de Terre. Première ombre au tableau, comme nous l'abordons dans l'une des sous-parties consacrées au format des forces, la hausse des effectifs ne concerne que la FOT ; le rapporteur rappelle ainsi que « *les déflations prévues dans les soutiens devront donc être mises en œuvre, voire accélérées si nécessaire, car 3 382 postes devront être supprimés d'ici 2019*¹²⁹⁵ », ce qui montre qu'il n'est pas encore question d'une véritable remontée en puissance pour l'armée de Terre. L'objectif est visiblement d'assurer les nouvelles OPINT en redonnant à l'armée de Terre des effectifs qui allaient sérieusement lui faire défaut, non pas d'inverser une déflation des effectifs qui n'est déjà plus viable au regard des besoins et n'a plus de sens qu'au plan budgétaire. En dépit d'une remontée des moyens, nous pouvons parler ici d'une mauvaise anticipation. S'il est exagéré de parler d'une « *hausse du format* » comme le fait le rapporteur – il ne s'agit que d'une remontée des effectifs de la FOT qui avaient été eux-mêmes fortement réduits dans les années précédentes, il est vrai que le budget 2016 est « cohérent » avec l'évolution des effectifs, les crédits du BOP¹²⁹⁶ Terre progressant de près de 2% en AE et de 1,43% en CP¹²⁹⁷. Les crédits du titre 2 de ce BOP (le programme 212 « Personnels militaires de l'armée de Terre », aux finalités proches du Titre III dont nous avons parlé durant les budgets de l'armée de Terre antérieurs à la LOLF) augmente de 5,8%¹²⁹⁸, ce qui « *permet de financer*¹²⁹⁹ » la création (ou plutôt le rétablissement) de 4 084 ETPT pour l'année qui vient.

En cohérence avec la hausse financée des effectifs, les crédits d'équipement bénéficient eux aussi d'un effort supplémentaire. Les crédits d'EPM sont haussés de 3%, tandis que ceux de l'agrégat EAC regroupant les équipements d'accompagnement et de cohérence (cohérence opérationnelle) progressent de 40% en AE et 30% en CP, contribuant à garantir la « *formation initiale des effectifs supplémentaires recrutés*¹³⁰⁰ » – ce qui marque un progrès au vu de l'affaiblissement de l'entraînement des forces que le budget 2015 devait

1293 *Ibid.*, p. 7.

1294 *Ibid.*, p. 8.

1295 *Ibid.*, p. 9.

1296 Budget opérationnel de programme, comme nous l'avons indiqué précédemment.

1297 *Sur le projet de loi de finances pour 2016 (n°3096)*. Avis n°3115, Tome IV..., *op. cit.*, p. 13.

1298 *Ibid.*, p. 14.

1299 *Ibid.*, p. 14.

1300 *Ibid.*, p. 15.

commencer à inverser après des années de sous-dotation, et à maintenir le niveau des forces « *dans le domaine du tir aux armes individuelles et collectives*¹³⁰¹ ». Cependant, les dépenses de fonctionnement et de soutien, « en baisse constante depuis 2013¹³⁰² », baissent encore en 2016, de 18% : incluant le soutien des ressources humaines (nous avons vu que le budget 2016 incluait la suppression de 3 382 emplois dans les soutiens¹³⁰³), la participation de l'armée de Terre à des États-majors internationaux (qui n'est pas la première préoccupation au vu des urgences, mais reste importante ne serait-ce qu'en termes d'action et d'influence extérieures) et le « *financement de la condition du personnel*¹³⁰⁴ », ce poste de dépenses est certes moins prioritaire face à la nécessité de soutenir d'abord l'accroissement des missions sur le terrain, mais montre que le financement de l'armée de Terre est toujours élaboré sous une certaine contrainte.

En dépit d'un retournement des crédits à la hausse, le rapporteur souligne que les capacités de l'armée de Terre présentent toujours « *des points de vigilance*¹³⁰⁵ », les problématiques liées à l'affaiblissement de la préparation opérationnelle et à l'emploi de matériels vieillissants qui avaient été l'une des principales préoccupations pour le budget 2015 restant d'actualité pour celui de 2016¹³⁰⁶. S'agissant de la « prépa ops », le rapporteur alerte d'ailleurs sur « *sous-réalisation récurrente des objectifs de préparation opérationnelle*¹³⁰⁷ » qui se confirme encore pour 2016, alors qu'en raison du redressement des effectifs de la FOT, les besoins de préparation opérationnelle sont bien sûrs appelés à augmenter mécaniquement. Notons que de 2015 à 2016, les crédits participant à la préparation opérationnelle sont en baisse, de 665 à 611 millions d'euros, ce qui montre une nouvelle fois que le financement de l'armée de Terre n'est pas dans une dynamique de remontée en puissance. Ensuite, e 2014 à 2015, le nombre de JPO pour l'armée de Terre s'effondre, passant de 83 à 64 jours¹³⁰⁸ – l'auteur cite « *l'impact de l'opération Sentinelle*¹³⁰⁹ », pour remonter progressivement à 85 d'ici 2019, soit toujours en-deçà des objectifs de la LPM fixés à 90 jours par an¹³¹⁰.

1301*Ibid.*, p. 15.

1302*Ibid.*, p. 16.

1303*Ibid.*, p. 9.

1304*Ibid.*, p. 16.

1305*Ibid.*, p. 17.

1306*Ibid.*, p. 17.

1307*Ibid.*, p. 19.

1308*Ibid.*, p. 19.

1309*Ibid.*, p. 19.

1310*Ibid.*, p. 19.

Alors que les urgences s'accroissent au point d'entraîner dès 2016 une remontée des moyens et des effectifs que la programmation ne prévoyait pas, l'entraînement des forces et la préparation opérationnelle continuent de se dégrader à des niveaux que l'on peut qualifier de préoccupants. Nous avons insisté, durant l'examen de budgets précédents, sur l'importance des crédits d'entraînement et de préparation opérationnelle pour la préparation de l'avenir, en montrant que leur sous-dotation constituait un exemple récurrent de mauvaise anticipation. L'enjeu est ici de faire face à une véritable urgence : l'absence de remontée franche des crédits d'entraînement et de « prépa ops », dont nous soulignons à nouveau qu'ils pèsent pourtant peu dans le budget de la Défense, témoigne une nouvelle fois d'une mauvaise anticipation. Notre dernier constat peut cependant être relativisé par le fait que, *dixit* le CEMAT, la hausse des effectifs de la FOT en 2016 « *devrait permettre aux unités de cette armée de consacrer davantage de leur temps à la préparation opérationnelle*¹³¹¹ », tandis que le nombre de JPO est censé remonter pour cette année à 83¹³¹² – soit le niveau de 2014, dont nous rappelons qu'il est inférieur aux objectifs de la LPM 2014-2019 (90 JPO par an) qui avaient eux-mêmes été considérablement abaissés par rapport à ceux des lois de programmation précédentes (caractérisées, on l'a vu, par une sous-réalisation de ces objectifs du fait de crédits insuffisants).

In fine, le budget de l'armée de Terre pour 2016 constitue un tournant aussi bien par rapport à la LPM en cours d'exécution que par rapport à la tendance suivie depuis plusieurs années, mais s'il se caractérise par un rebond des effectifs dans la FOT (avec, nous l'avons dit, de nouvelles suppressions de postes dans les personnels de soutien) et des crédits alloués à l'armée de Terre, il ne donne pas davantage lieu à un véritable redressement qu'à une meilleure préparation de l'avenir. Son examen donne raison au général Pierre de Villiers, qui nous a expliqué au cours de notre entretien que cette inflexion n'est « *pas une remontée en puissance mais un arrêt de l'hémorragie budgétaire et surtout de la baisse des effectifs*¹³¹³ ». S'il serait peut-être excessif de dire que le budget de l'armée de Terre pour l'année 2016 témoigne d'une mauvaise anticipation, nous pouvons conclure qu'il résulte davantage de la réaction aux urgences que de l'anticipation de l'avenir. Surtout, ce budget se base sur les décisions d'avril votées en juillet, que nous avons évoquées plus haut. Des décisions qui s'avèrent insuffisantes au point que le budget de l'armée de Terre pour 2016

1311 *Ibid.*, p. 20.

1312 *Ibid.*, p. 20.

1313 Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

est frappé de caducité dès le mois qui suit la publication du rapport de François Lamy, du fait d'attaques plus tragiques encore que celles qui avaient été perpétrés à Paris au mois de janvier.

Le 13 novembre 2015, au soir, une série d'attaques terroristes islamistes frappe Paris et sa banlieue. Après des attaques-suicides aux alentours du Stade de France qui font un mort et une dizaine de blessés graves – un bilan beaucoup plus lourd ayant été évité grâce au personnel de sécurité du Stade qui a refusé l'entrée au « commando » composé de deux Irakiens (Ammar Ramadan Mansour Mohamad al-Mahmoud et Mohammad al-Mahmod) et d'un Français d'origine belge (Bilal Hadfi), deux autres groupes composés chacun de trois terroristes commettent un massacre dans l'Est de Paris. Dans les rues des X^e et XI^e arrondissements de la capitale, Brahim Abdeslam, Chakib Akrouh et Abdelhamid Abaaoud ouvrent le feu sur la foule aux abords des terrasses des établissements *Le Petit Cambodge*, *Le Carillon*, *Café Bonne Bière*, *Casa Nostra*, *La Belle Équipe* et *Comptoir Voltaire*. Dans la même soirée, au Bataclan, Foued Mohamed-Aggad, Ismaël Omar Mostefaï et Samy Amimour commettent un massacre au cours d'un concert du groupe Eagles of Death Metal. Ces attentats islamistes, les plus sanglants de l'histoire de France, totalisent 131 morts et 413 blessés dont près d'un quart de blessés graves.

Trois jours plus tard, devant le Parlement réuni en Congrès à Versailles, le Président de la République annonce plusieurs décisions consacrant un peu plus un tournant dans les politiques publiques en faveur du domaine régalien. Après avoir dévoilé l'intention du gouvernement de recruter de nouveaux policiers, gendarmes, magistrats et douaniers, François Hollande déclare qu'il n'y aura « aucune diminution d'effectifs dans la défense jusqu'en 2019¹³¹⁴ », soit une complète révision de la programmation militaire en cours, mais aussi du format des armées prévu par le *Livre blanc* de 2013 – du moins s'agissant des effectifs, qui à défaut de remonter ne baisseront plus. Il évoque également une nouvelle approche s'agissant des réservistes, en vue de « former une garde nationale encadrée et disponible¹³¹⁵ ». Enfin, alors que toutes les décisions édictées exigent de renforcer les dépenses des ministères concernés, le chef de l'État annonce que « dans de telles circonstances, [il] considère que le pacte de sécurité l'emporte sur le pacte de

1314HOLLANDE, François. *Discours du Président de la République devant le Congrès, 16 novembre 2015*, op. cit.

1315Ibid.

*stabilité*¹³¹⁶ », le « pacte de stabilité » faisant référence à la fois au pacte de stabilité et de croissance (PSC) européen, qui désigne les différents critères auxquels s'astreignent les États membres de l'Union européenne et surtout de la zone euro, et aux orientations de la France en matière budgétaire.

Les orientations annoncées par M. Hollande sont précisées quelques mois plus tard, à la suite d'un conseil de défense et de sécurité nationale le 6 avril 2016. Le communiqué de la Présidence de la République annonce le renforcement des effectifs des armées prévus par la LPM, à hauteur de 10 000 postes de 2017 à 2019, avec « *un accroissement net des effectifs de la Défense de près de 800 postes au cours des trois prochaines années, au bénéfice des unités opérationnelles et de la cyberdéfense*¹³¹⁷ ». L'exécutif a également décidé d'une nouvelle hausse des crédits militaires prévus dans la LPM, « *afin notamment de financer les coûts de fonctionnement et d'équipement associés à ces effectifs supplémentaires et de renforcer les effectifs et le rôle des réserves*¹³¹⁸ », pour un montant non précisé. La révision de la programmation votée en juillet 2015 est donc caduque, tandis que le relèvement progressif de l'effort de défense est renforcé.

Après près d'un quart de siècle de réduction non seulement de l'effort de défense, mais de l'ensemble des dépenses régaliennes rapporté à la richesse nationale et aux dépenses publiques, le financement de la sécurité intérieure et extérieure repasse au premier plan, devant même l'assainissement des comptes publics – ce dernier point étant à relativiser par le fait que la hausse prévue des dépenses des ministères de la Défense, de la Justice et de l'Intérieur pèse en réalité peu y compris dans l'accroissement des déficits publics. Quoiqu'il en soit, les politiques de défense rompent avec plusieurs pratiques qui les ont ici caractérisées avec une certaine constance et dont nous avons montré la traduction en actes à plusieurs reprises : le primat des impératifs budgétaires sur les nécessités stratégiques, y compris lorsqu'il existe des marges de manœuvre pour financer ces dernières ; le « *welfare vs warfare* », découlant généralement de ce qui précède, la Défense ayant bien été régulièrement la « variable d'ajustement budgétaire » en dépit d'affirmations contraires de la part des gouvernements et majorités qui se succèdent sur

1316 *Ibid.*

1317 PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE. *Communiqué de la Présidence de la République, en date du 6 avril 2016, sur le financement de l'augmentation des effectifs de la Défense suite aux attentats terroristes de novembre 2015.* 2016. En ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/198528-communique-de-la-presidence-de-la-republique-en-date-du-6-avril-2016-s> [consulté le 25 juillet 2021].

1318 *Ibid.*

notre période d'étude ; la réduction des dépenses militaires soit en valeur, soit en volume, soit rapportée à la richesse nationale (cette baisse en part du PIB étant constatée à l'exception de la seule année 2009 marquée par le double effet du plan de relance et de la baisse du PIB).

Ce retournement, qui n'augure pas encore d'une véritable « remontée en puissance » comme le souligne le général de Villiers, se fait visiblement en réaction à la fois à la concrétisation de menaces mal anticipées au moins du point de vue des moyens mis en œuvre pour les prévenir et les affronter, et aux conséquences du double phénomène de désarmement et de surengagement qui a atteint son paroxysme au début de la décennie 2010 après avoir déjà frôlé des seuils dangereux dix ans auparavant. Ainsi que nous allons le voir, ce retournement ne permet pas non plus de préparer suffisamment l'avenir à l'aube d'un nouveau cycle de conflictualité pourtant de mieux en mieux identifié. De prime abord, il témoigne donc triplement d'une mauvaise anticipation : dans sa genèse, dans sa mise en œuvre, et dans son contenu, au-delà des nombreux critères de mauvaise anticipation auxquels il correspond et que nous avons déjà évoqués.

Qu'en pensent cependant ceux qui ont été au cœur de cette évolution majeure de l'histoire militaire de la France ? Nous avons posé à plusieurs personnalités concernées la question suivante : « *diriez-vous que le tournant de 2015-2016 s'est fait uniquement en réaction aux attentats de 2015-2016, ou qu'il était en germe et serait intervenu à la même période s'il n'y avait pas eu la vague d'attentats ?* ». Le général Jean-Pierre Bosser, qui était alors chef d'État-major de l'armée de Terre, se distingue des autres personnalités que nous avons interrogées en avançant que François Hollande et son ministre de la Défense ont pris la mesure de la situation des armées et fait en sorte de préserver un modèle d'armée capable de faire face à des conflits de haute intensité. Ainsi nous a-t-il confié :

« Je pense qu'il y avait une véritable volonté du ministre de la Défense de l'époque d'éviter la rupture. Et je fais fait volontiers crédit à Jean-Yves Le Drian, à son équipe, au président de la République, d'avoir pris conscience du risque de rupture. Et je pense que l'actualité est venue quelque part donner l'opportunité ou la bonne conscience à ceux qui avaient encore du mal à reconnaître ça [le risque de rupture] de remonter [l'effort de défense]¹³¹⁹ ».

1319 Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

Lorsque nous l'avons invité à préciser ses propos en lui demandant si « le redressement aurait nécessairement eu lieu » selon lui, le général Bosser a répondu :

« Je pense que sous le quinquennat Hollande, on a eu l'opportunité de sauver le modèle d'armée, c'est-à-dire de sauver la haute intensité. Dans un schéma différent, on n'aurait plus eu le choix de faire du freinage, du combat d'usure, on n'aurait plus eu le choix que de changer complètement notre modèle d'armée, ce que font les Britanniques¹³²⁰ ».

Le général Vincent Desportes, qui n'était il est vrai pas dans la position des généraux Jean-Pierre Bosser et Pierre de Villiers (c'est-à-dire au plus haut niveau de l'État), mais a suivi de très près l'évolution des politiques de défense à un moment critique, fait un constat plus sévère. D'après l'auteur de *La dernière bataille de France* :

« Il s'agit uniquement d'une réaction, parce que regardez la précédente LPM, vous vous apercevez que les budgets continuaient à diminuer et on ne prévoyait pas de redressement rapide. C'est la raison pour laquelle j'ai pris la parole, pour la quelle j'ai écrit ce livre [La dernière bataille de France, NDR] : l'armée continuait de descendre, et on ne voyait pas le fond, pour une raison simple que j'explique, qui est que comme les Français ne se sentaient pas menacés, il n'y avait aucun coût politique à prendre de l'argent aux armées. La remontée se fait uniquement en réaction – d'ailleurs il n'y a pas de remontée sous Hollande, il y a un arrêt de la diminution. Elle [la remontée en puissance] correspond à l'élection du président Macron [...]. Il [le Président] s'est bien rendu compte qu'il y avait un moment où il fallait arrêter de « casser l'armée ». Les budgets ont été stabilisés en 2015, et il y a eu une vraie prise de conscience. [...] La prise de conscience vient de Daesh. Est-ce qu'il y a eu rapidement une prise de conscience, ou est-ce que le gouvernement s'est rendu compte qu'il y avait un coût politique à continuer la dégradation, c'est plutôt ça [...]»¹³²¹ ».

Nous avons également posé la question à Nicolas Baverez : si ce dernier n'a pas participé à l'élaboration de la politique de défense sous le quinquennat Hollande, sa proximité avec des dirigeants politiques issus du gouvernement (Manuel Valls, Bernard Cazeneuve) et de l'opposition (notamment François Fillon) et sa connaissance personnelle des États-majors lui ont offert un regard privilégié sur la conduite des politiques de défense au milieu des années 2010. Pour lui :

¹³²⁰*Ibid.*

¹³²¹Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

« Sous Hollande, c'est clairement de la réaction. Il n'était pas du tout prêt à réinvestir de la défense si ça n'avait été avec le choc des attentats et le déclenchement de Sentinelle qui a posé d'énormes problèmes en matière de défense. Il y aussi le précédent de 2014 : il ne faut pas oublier le risque des puissances hostiles avec la Chine de Xi devenant de plus en plus agressive, la Russie, l'Iran... Mais le véritable choc c'est le djihadisme, d'ailleurs là encore c'est vite fait puisque si vous regardez les conseils de défense qui ont redonné 3 milliards aux militaires, ils suivent les attentats. La chronologie répond à cette question¹³²² ».

Nous avons enfin posé la même question à celui qui était alors au cœur de l'élaboration et de la conduite des politiques de défense, en relation directe et régulière avec le Président de la République : le général Pierre de Villiers. L'ancien chef d'État-major des armées, qui a assisté aux conseils de défense liés à l'annexion de la Crimée par la Russie, à l'émergence de l'État islamique en Irak et au Levant, aux attentats majeurs de 2015 et 2016 et aux arbitrages sur le format et le financement des armées, nous a répondu la chose suivante :

« Tout d'abord, la période suivant les attentats n'a pas vu une remontée progressive des moyens. La succession d'attaques de 2015 a mis en évidence d'importants besoins dans les armées, conduisant le président Hollande à arrêter la déflation et la baisse des crédits et des effectifs. Celle-ci courait depuis Jacques Chirac de manière régulière et avait eu un pic important avec la revue générale des politiques publiques sous le quinquennat du Président Sarkozy. Je ne pense pas que s'il n'y avait pas eu les attentats, nous aurions arrêté cette hémorragie : tel que nous étions partis sous le quinquennat Hollande, nous aurions eu beaucoup de mal, avec Jean-Yves Le Drian et ses équipes, à convaincre le président et les autorités de Bercy qui étaient prises en étau avec le fameux seuil des 3% de déficit public. [...] Donc premièrement, ce n'est pas une remontée en puissance, mais un arrêt de l'hémorragie budgétaire et surtout de la baisse des effectifs, qui était de 7 000 [personnels] par an depuis 2010. Et deuxièmement, s'il n'y avait pas eu les attentats, je pense que ce tournant n'aurait pas eu lieu¹³²³ ».

Les témoignages de ces quatre personnalités, notamment ceux de Jean-Pierre Bosser et Pierre de Villiers qui ont été des acteurs directs de l'élaboration des politiques de défense à ce moment charnière, indiquent tous que le « tournant » de 2015-2016 relève davantage de la réaction que de l'anticipation. A en croire en particulier le général de Villiers, ce

1322Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

1323Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

redressement « n'aurait pas eu lieu » sans les attentats, ce qui implique que la réduction des effectifs et des moyens de l'armée de Terre aurait été *a minima* poursuivie jusqu'en 2019, comme le prévoyait la LPM en cours d'exécution. Au regard de la manière dont les LPM précédentes ont été conduites, il est même plausible que cette trajectoire aurait été amplifiée durant la seconde moitié de la décennie 2010, rendant plus difficile encore une éventuelle remontée en puissance de l'armée de Terre et des autres armées. Il s'agit là d'un exercice d'histoire contrefactuelle telle que la définissent les historiens Quentin Deluermoz et Pierre Singaravélou¹³²⁴ (ou d'uchronie, l'historien Niall Ferguson parlant également de *Virtual History*¹³²⁵), à savoir une méthode utilisée par certains historiens pour déterminer ce qui aurait pu advenir si un « point de divergence » (ici les attentats majeurs de 2015 et de 2016) s'était passé différemment, ce qui permet aussi de mieux saisir la portée d'un événement particulier. Sans recourir à cette méthode qui ne fait pas l'unanimité au sein de la communauté historique, il est possible d'affirmer que le plus probable est que l'effort de défense et le format des armées n'auraient pas été relevés sur la base du témoignage des personnalités interrogées et de l'expérience des politiques de défense mises en œuvre depuis le début de notre période d'étude.

Au global, nous pouvons définitivement établir que le « tournant » de 2015-2016 n'était nullement en germe avant les attentats qui ont frappé la France au mitan des années 2010 ; il ne s'est fait qu'en réaction à ces événements – rappelons d'ailleurs que la déflation des effectifs n'est suspendue qu'après les attentats du 13 novembre, et non ceux de janvier, et témoigne donc d'une mauvaise anticipation de ses origines à sa mise en œuvre.

1324 DELUERMOZ, Quentin et Pierre SINGARAVÉLOU. « Explorer le champ des possibles. Approches contrefactuelles et futurs non advenus en histoire », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*. 2012, vol.59-3 n° 3. p. 70-95.

1325 FERGUSON, Niall (dir.). *Virtual History - Alternatives and Counterfactuals*. New York. Basic Books. 1999.

Section II) Depuis 2016, une « remontée en puissance » de l'armée de Terre qui consiste d'abord en une « réparation » des conséquences de vingt-cinq ans de sous-financement et de sur-engagement, et une LPM ambitieuse présentant des limites du point de vue de l'anticipation

1) D'une LPM à l'autre : l'armée de Terre entre récupération et début de « remontée en puissance » (2017-2021)

Le budget de l'armée de Terre pour 2017 est conforme¹³²⁶ à une LPM qui a été encore actualisée suite aux arbitrages pris lors du Conseil de Défense du 6 avril 2016 – des arbitrages qui ont encore accru la « rallonge » déjà votée le 28 juillet 2015, et ont précisé la mise en œuvre et le financement des annonces du Président de la République lors de son discours devant le Parlement le 16 novembre 2015. S'il autorise « *la poursuite des efforts en faveur du renforcement des forces terrestres*¹³²⁷ » engagée suite aux attentats, ce redressement se fait dans un contexte toujours difficile pour l'armée de Terre puisqu'à titre d'exemple, le niveau de disponibilité technique des appareils de celle-ci se monte toujours à 38%¹³²⁸. Sur ce point, les matériels font l'objet d'un effort particulier dans le cadre de la révision à la hausse du budget des armées, puisque les crédits d'équipements augmentent (pour les trois armées confondues) de un milliard d'euros entre 2016 et 2019¹³²⁹, répartis entre l'EPM et les « *programmes à effet majeur*¹³³⁰ ». *Finançant un « contrat opérationnel redimensionné*¹³³¹ » (nous pouvons noter une nouvelle fois que la révision du contrat opérationnel de 2013 montre que celui-ci était insuffisant, et donc guidé par une mauvaise anticipation), le budget 2017 accompagne la remontée des effectifs indispensable à l'accomplissement des nouvelles missions de l'armée de Terre. Mais le rapporteur note que « *le niveau d'engagement de l'armée de terre a rapidement dépassé*¹³³² » le nouveau

1326 *Sur le projet de loi de finances pour 2017 (n°4061)*. Avis n°4130, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 13/10/2016, p. 9.

1327 *Ibid.*, p. 11.

1328 *Ibid.*, p. 9.

1329 *Ibid.*, p. 12.

1330 *Ibid.*, p. 12.

1331 *Ibid.*, p. 11.

1332 *Ibid.*, p. 12.

contrat opérationnel qui prévoyait le déploiement ponctuel de 10 000 hommes pendant « *un mois au maximum*¹³³³ », et le déploiement dans la durée sur le territoire national de 7 000 hommes, dans le cadre de Sentinelle : dépassant de loin de cet objectif, « *les effectifs déployés sur le territoire national ont été maintenus à un plafond de 10 500 hommes pendant quatre mois*¹³³⁴ » au cours de l'année 2016. Ainsi, nous remarquons que le contrat opérationnel n'est pas respecté au bout de quelques mois seulement, et que les décisions prises face à une nouvelle urgence (celle des attentats du 13 novembre) tutoient à nouveau les limites d'engagement de l'armée de Terre. Il s'agit là d'une mauvaise anticipation sur une période courte, mêlant sous-estimation des besoins, réaction à une urgence mal anticipée, et non-respect des objectifs fixés précédemment.

Toujours dans le cadre de la hausse des effectifs, renforcée par la décision du Conseil de défense du 6 avril 2016 de renoncer aux déflations d'effectifs jusqu'en 2019, celle-ci est correctement financée¹³³⁵. En lieu et place des près de 7 400 suppressions de postes qui auraient dû intervenir dans le cadre du budget 2017 suivant la LPM initiale, les armées bénéficient d'une création nette de 400 ETP¹³³⁶ profitant d'abord à l'armée de Terre. Les dépenses de personnel inscrites au titre 2 du programme 2012 « Soutien de la politique de défense » pour les forces terrestres croissent de plus de 12,5% – sans qu'il soit précisé s'il s'agit d'une progression des AE ou des CP. Alors que le budget de l'armée de Terre pour 2016 prévoyait la suppression de 3 382 postes dans les « soutiens » d'ici 2019¹³³⁷, il semble qu'il n'est plus question de réduire les effectifs et les moyens dans cette catégorie. Il est au contraire désormais prévu que les effectifs de l'armée de Terre au sens large augmentent de 5,5% de 2016 à 2019¹³³⁸. Du fait d'une hausse inédite des recrutements (+29% pour les sous-officiers, +23% pour les militaires du rang), ainsi que de l'arrêt de la baisse des effectifs, l'armée de Terre s'est déjà renforcée de 4 100 militaires en 2016¹³³⁹. Si cette hausse des effectifs témoigne d'une bonne anticipation du fait qu'elle vise à rétablir davantage de cohérence entre les missions et les moyens de l'armée de Terre, rappelons qu'elle n'était pas encore prévue dans le cadre du budget précédent et n'a visiblement été décidée qu'en réaction aux attentats du 13 novembre, ce qui témoigne donc d'une mauvaise

1333Ibid., p. 12.

1334Ibid., p. 12.

1335Ibid., p. 16.

1336Ibid., p. 16.

1337Sur le projet de loi de finances pour 2016 (n°3096). Avis n°3115, Tome IV..., *op. cit.*, p. 9.

1338Sur le projet de loi de finances pour 2017 (n°4061). Avis n°4130, Tome IV..., *op. cit.*, p. 16.

1339Ibid., p. 16.

anticipation.

Au-delà de la question des effectifs – plus centrale que jamais alors que ces derniers ne suffisent plus à remplir les diverses missions de l'armée de Terre, le budget de l'armée de Terre pour 2017 est marqué par une forte augmentation du BOP « Terre », laquelle atteint 9,1% en AE et 10,2% en CP¹³⁴⁰, ce qui représente la plus forte hausse depuis près d'une décennie si nous la comparons aux budgets que nous avons examinés précédemment. Il convient de garder à l'esprit que la préparation opérationnelle, qui devient plus exigeante du fait de la croissance des effectifs, présente toujours des difficultés. Tout d'abord, le rapporteur relève que « le montant des dépenses de l'opération stratégique "Activités opérationnelles" (AOP) reste stable¹³⁴¹ » malgré cette exigence accrue. Le niveau de la « prépa ops » remonte avec 85 JPO envisagés, mais reste en-deçà de l'objectif de la LPM. Le chef d'État-major de l'armée de Terre, le général Jean-Pierre Bosser que nous avons interviewé, parle de « suremploi, surrecrutement et surformation¹³⁴² » au sujet de la situation de l'entraînement des forces : le « surrecrutement » et la « surformation » ne désignent pas une hausse excessive des effectifs, ni un trop-plein d'entraînement, mais le fait que l'armée de Terre ait du mal à suivre en termes d'encadrement, de matériels, d'infrastructures et de personnels pour accompagner la formation des nouveaux venus. Enfin, le CEMAT rappelle que « la variable d'ajustement demeure la préparation opérationnelle¹³⁴³ », la « prépa ops » restant moins prioritaire que la réalisation des OPINT et OPEX alors que subsistent des tensions sur les crédits comme sur les équipements.

Point davantage positif, alors que l'on constate une atténuation de l'usure opérationnelle¹³⁴⁴, François Lamy constate que les ressources prévues dans le cadre du budget de l'armée de Terre pour 2017 suffisent pour « couvrir les besoins de reconstitution des stocks, les surcoûts liés au vieillissement de parcs fortement sollicités et la hausse du format de la force opérationnelle terrestre¹³⁴⁵ », ce qui marque là aussi une rupture par rapport à plusieurs années de financements régulièrement insuffisants de ces postes de dépenses. Toutefois, des problèmes persistent notamment au sujet du financement sur plusieurs années, les besoins en EPM « insuffisamment financés¹³⁴⁶ » d'ici 2022 à hauteur

1340 *Ibid.*, p. 15-16.

1341 *Ibid.*, p. 18.

1342 *Ibid.*, p. 18.

1343 *Ibid.*, p. 18.

1344 *Ibid.*, p. 18.

1345 *Ibid.*, p. 19.

1346 *Ibid.*, p. 19.

de 122 millions d'euros¹³⁴⁷, du fait de l'usure entraînée par l'emploi intensif des matériels, qui plus est sur des théâtres difficiles, et de l'âge avancé d'une grande partie d'entre eux. En effet, l'usure et le vieillissement des matériels consécutifs à leur suremploi et à leur sous-financement sont des problèmes qui ne peuvent être résolus en seulement deux ans de redressement des crédits.

Il en va de même pour la préparation opérationnelle des forces, laquelle est « encore affectée par le haut niveau d'engagement de l'armée de terre depuis 2015¹³⁴⁸ » – nous pourrions dire qu'elle l'est aussi par l'insuffisance chronique de l'entraînement qui n'a jamais atteint les objectifs fixés en LPM depuis le début du siècle, faute de crédits suffisants. Alors que le nombre de JPO est censé s'établir, comme nous l'avons vu, à 85 pour l'année 2017 contre un objectif de 90 dans la LPM, les pilotes de l'armée de Terre n'ont volé en moyenne que 159 heures en 2016¹³⁴⁹ là où la LPM prévoit 180 HdV. Pour en revenir aux équipements, à propos desquels la croissance des effectifs de la FOT génère « un besoin supplémentaire¹³⁵⁰ » qu'il faut encore combler par davantage de commandes et donc de crédits, M. Lamy souligne que le financement des matériels aéroterrestres est « juste suffisant¹³⁵¹ », alors que la disponibilité insuffisante des hélicoptères de nouvelle génération pénalise le « renouvellement des compétences¹³⁵² » de l'aviation légère de l'armée de Terre. Sur ce point, alors que nous avons régulièrement mis en avant l'insuffisance des crédits et dotations (ou alternativement, les reports de programmes eux-mêmes motivés par la réalisation d'économies), le rapporteur souligne ici que la faible disponibilité des hélicoptères « tient moins aux ressources financières disponibles pour leur maintenance¹³⁵³ », ressources qui progressent du fait des arbitrages budgétaires décidés en 2015 et en 2016, qu'à « l'organisation même du système de maintenance, marquée par une dilution des responsabilités dans son fonctionnement, et donc par une inextricable imbrication des responsabilités dans ses dysfonctionnements¹³⁵⁴ ». Ce dernier point est particulièrement intéressant, puisqu'il met en exergue un problème que nous avons jusqu'ici peu évoqué notamment du fait qu'il concerne surtout les sous-parties liées au format de l'armée de Terre : la complexité du fonctionnement du ministère de la

1347Ibid., p. 19.

1348Ibid., p. 20.

1349Ibid., p. 20.

1350Ibid., p. 22.

1351Ibid., p. 40.

1352Ibid., p. 37.

1353Ibid., p. 39.

1354Ibid., p. 39.

Défense, des armées et de la relation de deux institutions à l'industrie de défense, malgré les réformes successives qui ont généralement inclus une démarche de simplification.

Dans les semaines qui suivent, le vote du budget pour 2017, le général Pierre de Villiers prend la plume dans *Les Échos*, pour défendre la nécessité de porter le budget de la Défense à 2% du PIB d'ici la fin du prochain quinquennat¹³⁵⁵, soit avant 2022. Une telle prise de position publique de la part d'un chef d'État-major des armées est exceptionnelle. Parmi les raisons ayant poussé le « numéro un » des armées à prendre ainsi la parole, figure probablement le souhait de peser dans le débat de l'élection présidentielle de 2017 : alors que les enjeux de défense ont, du fait du traumatisme des attentats islamistes, atteint une place qu'ils n'avaient jusqu'ici jamais eu dans une campagne électorale, les principaux candidats se retrouvent autour de l'objectif d'allouer à la Défense l'équivalent de 2% du PIB (à l'exception de Jean-Luc Mélenchon, qui reste réservé sur la question d'une augmentation des dépenses militaires, et de Marine Le Pen, qui veut porter celles-ci à 3% du PIB dès 2022). Mais il est le plus souvent question pour les candidats d'atteindre les fameux 2% au terme de la LPM qu'ils mettraient en œuvre après 2019, soit au-delà de leur quinquennat. En insistant sur la nécessité d'atteindre ce montant d'ici la fin du quinquennat 2017-2022 cherche probablement à mettre la prétention sur les prétendants à l'Élysée pour garantir au plus vite un financement de la Défense qui soit cohérent avec les besoins des armées et accélérer la remontée en puissance de celles-ci. Il est également probable que le CEMA cherche à alerter sur le fait que la « remontée en puissance » – terme qu'il réfute dans l'entretien qu'il nous a accordé, la « remontée en puissance » engagée à la fin du quinquennat Hollande n'étant selon lui qu'un arrêt du déclin – qui s'amorce reste insuffisante et doit être à ses yeux amplifiée.

Le 14 mai 2017, Emmanuel Macron est investi Président de la République après avoir été élu à cette fonction la semaine précédente. Si le nouveau chef de l'État s'est engagé à faire des armées une priorité budgétaire et à porter l'effort de défense à 2% du PIB d'ici 2025, les premières semaines de son quinquennat sont marquées par une polémique sur le financement de la Défense nationale, polémique qui va se muer en une crise inédite avec l'institution militaire. Début juin 2017, alors qu'approchent les élections législatives, le journaliste Michel Cabirol révèle que Bercy aurait gelé 2,66 milliards

1355VILLIERS, Pierre de. « Le prix de la paix, c'est l'effort de guerre », *Les Échos*. 21 décembre 2016 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/2016/12/le-prix-de-la-paix-cest-leffort-de-guerre-1113819> [consulté le 25 juillet 2021].

d'euros de crédits du ministère des Armées (nouveau nom du ministère de la Défense), dirigé par l'éphémère ministre Sylvie Goulard¹³⁵⁶. Le lendemain, le ministère des Armées confirme que ses crédits sont bien gelés à hauteur d'environ 2,7 milliards¹³⁵⁷. Si cette annonce est à rapprocher (en partie) des changements d'équipe à la tête des différents ministères et administrations – celles du Budget « profitant » visiblement de l'installation d'une nouvelle équipe au MINARM qui n'a ni l'expérience ni l'assise de celle de Jean-Yves Le Drian, elle constitue à la fois une surprise au vu des engagements pris en matière de financement de la Défense nationale, et une déception pour les Armées. Ce gel des crédits vient ainsi briser la dynamique à l'œuvre depuis le printemps 2015, et susciter des doutes sur la pérennité et l'ampleur du rehaussement de l'effort de défense, et sur les engagements pris par le candidat Macron durant sa campagne victorieuse. A la fin du mois, tandis que la situation financière du ministère des Armées reste inchangée¹³⁵⁸, la Cour des Comptes alerte sur le fait que le déficit public pour l'année en cours sera plus élevé de près d'un demi-point de PIB à ce qui avait annoncé (3,2% du PIB contre 2,8%¹³⁵⁹), qualifiant même « d'insincère » le dernier budget du quinquennat Hollande. Le nouvel exécutif mettant un point d'honneur à ce que la France respecte ses engagements dès la fin de l'année en repassant sous le seuil des 3% de déficit public rapporté au PIB, le tout en finançant des engagements de campagne électorale et des mesures fiscales en faveur de l'offre et de l'investissement, entend procéder à des mesures de régulation budgétaire ayant pour effet de générer rapidement des économies – là où la mise en œuvre de réformes structurelles ou périphériques ne le permettrait pas avant la fin de l'année.

Début juillet, des journaux comme *L'Opinion* font état d'un potentiel gel des crédits militaires de 850 millions d'euros¹³⁶⁰ – soit 20% des économies d'environ envisagées 4

1356CABIROL, Michel. « Bercy rogne 2,6 milliards d'euros à la défense, un véritable "stress test" pour Sylvie Goulard », *La Tribune*. 6 juin 2017 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/defense-bercy-rogne-2-6-milliards-d-euros-un-veritable-stress-test-pour-sylvie-goulard-729563.html> [consulté le 25 juillet 2017].

1357CABIROL, Michel. « Le ministère des Armées confirme un gel de ses crédits de 2,7 milliards », *La Tribune*. 7 juin 2017 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/le-ministere-des-armees-confirme-un-gel-de-ses-credits-de-2-7-milliards-733388.html> [consulté le 25 juillet 2021].

1358CABIROL, Michel. « Défense : les trois énormes défis budgétaires de Florence Parly », *La Tribune*. 30 juin 2017 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/defense-les-trois-enormes-defis-budgetaires-de-florence-parly-742222.html> [consulté le 25 juillet 2021].

1359OUEST-FRANCE. « Déficit public. La Cour des comptes tacle Hollande et tire la sonnette d'alarme », *Ouest-France*. 29 juin 2017 . En ligne : <https://www.ouest-france.fr/economie/banques-finance/cour-des-comptes-le-deficit-public-est-annonce-3-2-en-2017-5098706> [consulté le 25 juillet 2021].

1360MERCHET, Jean-Dominique. « 850 millions gelés pour la défense ? », *L'Opinion*. 6 juillet 2017 . En ligne : <https://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/850-millions-geles-defense-130483> [consulté le 25 juillet 2021].

milliards d'euros envisagées pour réduire le déficit. Le journaliste Jean-Dominique Merchet note à ce sujet que les soldes et pensions ne pouvaient faire l'objet de telles coupes, les crédits d'équipement en supporteraient l'essentiel, d'autant que le poste de Délégué général à l'Armement est alors vacant¹³⁶¹. Ces informations sont confirmées dans les jours qui suivent par le ministre de l'Action et des Comptes publics, Gérard Darmanin : sur 4,5 milliards d'euros de « coup de rabot » budgétaire, le ministère des Armées en supporte 850 millions¹³⁶², soit un cinquième du total alors que la Défense ne représente que 10% des dépenses de l'État. Michel Cabriol relève alors que le gouvernement d'Édouard Philippe « ne tient pas ses promesses¹³⁶³ » concernant les dépenses militaires, dont il a été dit à plusieurs reprises qu'elles feraient l'objet d'un effort et d'une attention particuliers, écrivant que « comme d'habitude, le ministère de la Défense (ou des Armées) paie le plus lourd tribut au coup de rabot du gouvernement¹³⁶⁴ », les armées devant aussi « payer le surcoût des OPEX¹³⁶⁵ » malgré les restrictions budgétaires dont elles font l'objet. Dans les jours qui suivent, le général Pierre de Villiers met fin à ses fonctions de chef d'État-major des armées après s'être opposé à ces coupes budgétaires dont il estime qu'elles fragilisent un outil de défense qui récupère encore des années de vaches maigres, devenant le premier CEMA de l'histoire de la V^e République à présenter sa démission. Tandis que la situation financière des armées reste floue pour l'année 2017, des incertitudes entourent également le budget 2018, en particulier s'agissant du financement des OPEX et des risques de nouvelles coupes budgétaires imprévues¹³⁶⁶.

Finalement, il s'avère au cours de l'élaboration du budget 2018 que celui-ci, dont nous allons voir les détails liés à l'armée de Terre permettant de parler d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation, respecte l'engagement d'une progression des crédits¹³⁶⁷

1361 *Ibid.*

1362 LE FIGARO. « Darmanin détaille les 4,5 milliards d'économies prévues par l'État », *Le Figaro*. 11 juillet 2017. En ligne : <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/2017/07/11/20002-20170711ARTFIG00026-darmanin-detaille-les-45-milliards-d-economies-prevues-par-l-etat.php> [consulté le 25 juillet 2021].

1363 CABRIOL, Michel. « Budget de la défense en baisse : le gouvernement Philippe ne tient pas ses promesses », *La Tribune*. 11 juillet 2017. En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/budget-de-la-defense-en-baisse-le-gouvernement-philippe-ne-tient-pas-ses-promesses-743512.html> [consulté le 25 juillet 2021].

1364 *Ibid.*

1365 *Ibid.*

1366 LAMIGEON, Vincent. « Budget des armées 2017: un défi kafkaïen », *Challenges*. 21 juillet 2017. En ligne : https://www.challenges.fr/entreprise/defense/boucler-le-budget-2017-le-defi-kafkaïen-des-armees_488770 [consulté le 25 juillet 2021].

1367 BAUER, Anne. « Budget : effort soutenu pour les Armées », *Les Échos*. 27 septembre 2017. En ligne : <https://www.lesechos.fr/2017/09/budget-effort-soutenu-pour-les-armees-182067> [consulté le 25 juillet 2021].

conformément à la LPM comme aux engagements de campagne du nouveau Président. Si les crédits militaires restent encore amputés de plusieurs centaines de millions d'euros sur l'année 2017, les dépenses pour l'année suivante sont censées augmenter plus encore qu'elles ne l'avaient dans le cadre des budgets initiaux pour 2016 et 2017, les crédits d'équipement progressant entre autres de 1,2 milliard d'euros¹³⁶⁸. Mi-novembre, le MINARM obtient que le solde des surcoûts des OPEX et OPINT soit payé par la « solidarité ministérielle¹³⁶⁹ », c'est-à-dire par le concours financier des crédits de différents ministères. A la fin du mois de décembre, les armées obtiennent le « dégel » d'une enveloppe de 700 millions d'euros¹³⁷⁰ dont le sort restait en suspens, leur permettant d'aborder l'année qui vient sur des bases budgétaires assainies.

Au global, il est difficile de témoigner dans quelle mesure les « incroyables montagnes russes¹³⁷¹ » – selon l'expression de Michel Cabirol – par lesquelles est passé le budget de la Défense au cours de l'année 2017 témoignent d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation. *In fine*, la plupart des gels ou reports de crédits ont été résolus sur l'année concernée ou sur celle d'après¹³⁷² : les armées ont donc davantage pâti d'incertitudes et d'un manque de visibilité quant à leur financement que de coupes budgétaires définitives comme c'était régulièrement le cas jusqu'en 2015. La mauvaise anticipation vient tout d'abord de l'insincérité – *dixit* la Cour des Comptes¹³⁷³ – du dernier budget de la présidence de François Hollande, qui a conduit à des mesures de régulation significatives sur l'année 2017. Nous pouvons également parler de mauvaise anticipation concernant les arbitrages budgétaires rendus publics en juillet de la même année, la Défense ayant, on l'a dit, supporté la plus lourde part de l'effort d'économies en étant mise à contribution pour la réduction des déficits dans des proportions deux fois supérieures à ce qu'elle représente

1368 *Ibid.*

1369 CABIROL, Michel. « Budget défense : la ministre des Armées gagne son premier arbitrage face à Bercy », *La Tribune*. 15 novembre 2017 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/budget-defense-la-ministre-des-armees-gagne-son-premier-arbitrage-face-a-bercy-758068.html> [consulté le 25 juillet 2021].

1370 LE FIGARO AVEC REUTERS. « La Défense obtient le dégel de 700 millions d'euros », *Le Figaro*. 27 décembre 2017 . En ligne : <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2017/12/27/97002-20171227FILWWW00158-la-defense-obtient-le-degel-de-700-millions-d-euros.php> [consulté le 25 juillet 2021].

1371 CABIROL, Michel. « Budget des armées : les incroyables montagnes russes de 2017 », *La Tribune*. 16 janvier 2018 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/budget-des-armees-les-incroyables-montagnes-russes-de-2017-764358.html> [consulté le 25 juillet 2021].

1372 *Ibid.*

1373 OUEST-FRANCE. « Déficit public. La Cour des comptes tacle Hollande et tire la sonnette d'alarme », *Ouest-France*, *art. cit.*

dans le total du budget de l'État : il s'agit ici clairement d'un nouvel exemple de « *welfare vs warfare* », que nous avons retenu comme critère de mauvaise anticipation. Enfin, alors qu'il était techniquement possible de sanctuariser comme promis les crédits de défense sur l'année – les dépenses publiques s'élevant en 2017 à 56% du PIB, et les seules dépenses sociales à environ 33%, les marges de manœuvre étaient suffisantes pour dégager sur d'autres postes 850 millions d'euros d'économies représentant 0,03% du produit intérieur brut, la décision de réaliser en priorité des économies sur le budget des armées a fait peser sur celles-ci des incertitudes qui étaient tout sauf inévitables. *A contrario*, les arbitrages de fin d'année en faveur des armées, avec le partage des surcoûts liés aux OPEX et le dégel de sommes manquantes, témoigne d'une bonne anticipation dans la mesure où l'exécutif à chercher à assainir les bases financières de la Défense à l'approche de l'exercice 2018.

Qu'en est-il à présent du budget de l'armée de Terre pour l'année 2018 ? Premier exercice du quinquennat d'Emmanuel Macron, dernière annuité couverte par la LPM 2014-2019 à laquelle il est conforme¹³⁷⁴, ce budget est élaboré dans l'attente d'une nouvelle loi de programmation mais il « *s'inscrit d'ores et déjà* » dans la trajectoire de redressement des dépenses des armées qui « *doit porter le budget du ministère à l'équivalent de 2 % du produit intérieur brut en 2025*¹³⁷⁵ ». Pour l'armée de Terre, après deux budgets consacrés entre autres au financement de la remontée des effectifs, celui de 2018 « *vise la consolidation d'un modèle d'armée étoffé*¹³⁷⁶ ». Le nouveau rapporteur pour avis, le député LREM du Rhône Thomas Gassilloud (aidé de la députée du Var Sereine Mauborgne, également membre de la majorité présidentielle et que nous avons interrogée) souligne d'abord le fait que la manœuvre de recrutement engagée en 2016 ait été « *accomplie à 99%*¹³⁷⁷ », ce qui constitue une réussite en termes de financement et d'attractivité, mais témoigne aussi d'une bonne anticipation s'agissant des capacités de recrutement et de formation pour un nombre record d'entrants (l'armée de Terre a ainsi recruté plus de 16 000 EVAT et militaires du rang en 2016, en augmentation de 91% par rapport à 2014, et plus de 4 000 sous-officiers, en croissance de 116% par rapport à la même date¹³⁷⁸) après des années de déflation des effectifs. Alors que 2018 représente, on l'a dit, la dernière annuité

1374 *Sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235)*. Avis n°277, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 12/10/2017, p. 11.

1375 *Ibid.*, p. 9.

1376 *Ibid.*, p. 9.

1377 *Ibid.*, p. 13.

1378 *Ibid.*, p. 13.

de la LPM 2019-2025, M. Gassilloud constate également que le modèle d'armée a été « mis en œuvre à 90%¹³⁷⁹ » et consolidé par le renforcement de l'armée de Terre, témoignant en apparence d'une bonne anticipation, laquelle est à relativiser par le fait qu'une telle réussite soit très vraisemblablement due aux hausses de crédits consécutives aux attentats de 2015 : au vu des orientations suivies par le financement de la Défense jusqu'au premier semestre de cette année tragique, il est probable qu'en l'absence d'un retournement à la hausse des crédits, le modèle d'armée n'aurait pas été mis en œuvre dans ces conditions.

Le budget général de l'armée de Terre passe de 8 093 à 8 529 milliards, soit une hausse de 5,4%¹³⁸⁰, tandis que le BOP « Terre » croît de 3,7% en AE et de 6,8% en CP¹³⁸¹. Les effectifs de l'armée de Terre progressent de 89 ETP¹³⁸², mais cette hausse en apparence modeste doit prendre en compte les flux entrants et sortants, qui se traduisent dans les effets par le recrutement de plus de 13 000 personnels¹³⁸³. La situation est moins positive du côté de l'entraînement des forces, le budget 2018 prévoyant comme en 2017 que les forces terrestres effectuent 81 JPO (toujours en-deçà des objectifs de la LPM fixés à 90 journées, et même des performances de l'année 2014 où les forces avaient effectué en moyenne 83 JPO) ; s'agissant des heures de vol des pilotes de l'armée de Terre, l'exercice 2018 prévoit une moyenne de 173 HdV, en hausse sensible par rapport aux 164 heures effectuées sur les deux années précédentes, mais là aussi en-dessous des objectifs de la programmation (180 HdV). Certes, la préparation opérationnelle s'améliore, mais elle revient de loin : après des années de sous-dotation qui ont, on l'a vu, fortement dégradé la « prépa ops », la chute du niveau d'entraînement des forces en 2015 a amené l'armée de Terre à vivre, *dixit* le MINARM cité par Thomas Gassilloud, « *sur un capital opérationnel qu'elle ne pouvait plus régénérer*¹³⁸⁴ », avec une perte annuelle estimée de « *30% du socle des fondamentaux du combat interarmes*¹³⁸⁵ ». Témoignant comme nous l'avons dit d'une mauvaise anticipation, cette situation fragile amène à nuancer les discours faisant état d'une « remontée en puissance » là où l'armée de Terre en est encore clairement au stade de la récupération.

1379 *Ibid.*, p. 17.

1380 *Ibid.*, p. 18.

1381 *Ibid.*, p. 18.

1382 *Ibid.*, p. 19.

1383 *Ibid.*, p. 19.

1384 *Ibid.*, p. 20.

1385 *Ibid.*, p. 20.

Pour rester dans un domaine à l'échelle des soldats et de leurs équipements individuels, le rapporteur rappelle que la croissance des effectifs de l'armée de Terre engagée en 2015-2016, dont nous avons vu l'ampleur, « *ne s'est pas accompagnée d'un effort d'équipement équivalent*¹³⁸⁶ ». Nous pouvons nuancer le constat d'une mauvaise anticipation par le fait que les commandes d'équipement avaient été prévues dans la perspective de la déflation des effectifs prévue jusqu'en 2019, et que de telles commandes réparties sur plusieurs années ne peuvent pas dans la plupart des cas être brutalement révisées à la hausse. Cependant, nous retrouvons là à une échelle micro une autre illustration des « *chasse-trapes de la remontée en puissance*¹³⁸⁷ » dont parle Guillaume Garnier : si la remontée en puissance des effectifs peut-être relativement facile à mettre en œuvre, les équiper s'avère plus long et plus coûteux. La réduction des commandes d'équipements individuels, au même titre que celle des effectifs dont elle est concomitante, témoigne à ce titre d'une mauvaise anticipation. Les parc d'équipements, individuels ou collectifs, sont aussi « *hétérogènes et parfois insuffisants*¹³⁸⁸ », l'hétérogénéité désignant ici la répartition entre les différentes unités. Enfin, si les militaires sont « très satisfaits » de l'arrivée dans les forces des nouveaux fusils allemands HK 416F qui remplacent les FAMAS, mais le calendrier d'actualité au moment du budget pour 2018 ne prévoyant un équipement complet de l'armée de Terre « qu'en douze ans », c'est-à-dire d'ici 2030, les anciens et nouveaux modèles de fusils sont utilisés au sein de l'armée. L'auteur parlant d'une cohabitation « coûteuse et frustrante », précisons qu'un tel qualificatif est lié aux probables surcoûts, non-chiffrés à notre connaissance, qu'entraîne l'existence de deux générations de fusils nécessitant des munitions, de la maintenance, des équipements différents, et aux écarts de performances que l'on peut deviner à l'entraînement et surtout en opération.

Nous avons vu plus haut que les armées avaient pâti sur l'exercice 2017 de coupes budgétaires à hauteur de 850 millions d'euros au cours du second semestre : concrètement, ces coupes ont amené l'armée de Terre à décaler, entre autres, « *l'acquisition de tourelleaux télé-opérés pour les VAB ou des commandes de nouveaux fusils d'assaut*¹³⁸⁹ » : bien que de tels reports soient limités comparés à d'autres précédents que nous avons étudiés, ils

1386 *Ibid.*, p. 31.

1387 GARNIER, Guillaume. « Les chasse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *op. cit.*

1388 *Sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235)*. Avis n°277, Tome IV..., *op. cit.*, p. 31.

1389 *Ibid.*, p. 22.

montrent que les annulations de crédits décidées au cours de l'été ont conduit l'armée de Terre à renouer avec des pratiques que la remontée de l'effort de défense devait permettre de ne plus avoir à reproduire, témoignant en cela d'une mauvaise anticipation. Concernant l'EPM, les dépenses augmentent de 13,85%, mais ne permettent pas « *de satisfaire l'ensemble des besoins*¹³⁹⁰ », c'est-à-dire d'atteindre un niveau de DTO de 65% en France métropolitaine et de 90% en OPEX pour les matériels terrestres de l'armée de Terre, et de respectivement 65% et 80%¹³⁹¹ pour les matériels aéroterrestres (nous constatons au passage que ces objectifs sont bas, indiquant toujours une faible disponibilité réelle des matériels, *a minima* en métropole). En vue de gagner en efficacité dans ce domaine, l'armée de Terre met en œuvre à partir de 2018 la réforme MCO-T 2025 du système de maintien condition opérationnelle, qui vise notamment à rééquilibrer la part de maintenance industrielle financée par l'État et la part de maintenance assurée par le privé ; le plan n'est toutefois « *pas encore totalement financé*¹³⁹² » (il manque 50 millions d'euros dans le budget 2018¹³⁹³). S'agissant justement du MCO, malgré la remontée des moyens, le député LREM déplore des « fragilités persistantes, y compris des lacunes capacitaires¹³⁹⁴ » dans une armée de Terre qui a souffert d'un sous-financement chronique, entre autres de l'EPM, des dépenses de fonctionnement « sous-dotés depuis près de dix ans¹³⁹⁵ », ce que l'auteur présente comme le résultat de la RGPP¹³⁹⁶, que le général de Villiers nous a décrite comme l'une des principales erreurs¹³⁹⁷ en matière de politique de défense depuis la fin de la Guerre froide. Du côté des équipements, le rapporteur relève également la vétusté des « blindés médians¹³⁹⁸ » (véhicules de l'avant blindé, chars à roue AMX 10 RC, ERC-90 Sagaie), la plupart de ceux en dotation dans la FOT étant en service depuis plus de 40 ans, et affichant une très faible disponibilité qui entraîne à nouveau des surcoûts de MCO¹³⁹⁹. Comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, le maintien d'équipements aussi anciens est largement dû aux reports des livraisons et aux réductions de cibles des programmes de renouvellement, qui sont décidés en vue de réaliser des économies dans l'immédiat mais se traduisent par des dépenses supplémentaires en matière d'entretien, indiquant une mauvaise

1390 *Ibid.*, p. 23.

1391 *Ibid.*, p. 23.

1392 *Ibid.*, p. 23.

1393 *Ibid.*, p. 23.

1394 *Ibid.*, p. 24.

1395 *Ibid.*, p. 24.

1396 *Ibid.*, p. 24.

1397 Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

1398 *Sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235)*. Avis n°277, Tome IV..., op. cit., p. 26.

1399 *Ibid.*, p. 26.

anticipation récurrente.

Concernant un point que nous avons jusqu'ici peu évoqué, l'artillerie, le rapporteur évoque le « suremploi¹⁴⁰⁰ » des canons CAESAR en OPEX, lié à l'inadaptation des canons de 155 mm AUF1, peu mobiles aux théâtres concernés. Sur 77 CAESAR en dotation, « 27 sont trop usés pour être réemployés avant de lourdes opérations de maintenance¹⁴⁰¹ », ce qui réduit temporairement les capacités d'appui-feu de l'armée de Terre. Cette situation témoigne d'une mauvaise anticipation non pas du fait de l'inadaptation des AUF1 aux théâtres d'intervention (ces canons ont été conçus durant la Guerre froide pour faire face à un hypothétique conflit en Europe centrale, et non pour des OPEX au Sahel ou au Levant qu'il était difficile de prévoir dans les conditions qui sont celles de Barkhane ou surtout Chammal), mais parce qu'elle est liée à la réduction de cibles du programme CAESAR. Le suremploi évoqué par le rapporteur montre que les commandes de ces pièces d'artillerie se sont avérées visiblement tout juste suffisantes pour intervenir dans des conflits asymétriques, montrant une mauvaise anticipation à court terme, mais aussi à plus long terme puisque le nombre de pièces en dotation est donc définitivement insuffisant pour soutenir un engagement de haute intensité. S'ajoute le fait que l'armée de Terre manque de « capacités suffisantes pour "mettre son armée sur roues"¹⁴⁰² » : malgré des progrès en ce domaine, comme l'arrivée dans les forces de 4 200 véhicules non protégés dès 2016 et une révision à la hausse du programme VBMR légers, le rapporteur rappelle que « rien n'est prévu pour un remplacement rapide du parc de camions GBC¹⁴⁰³ », qui deviendra obsolète à partir de 2025.

En ajoutant à cette insuffisance des moyens de mobilité celles observées dans le domaine du C4ISR¹⁴⁰⁴¹⁴⁰⁵, nous retrouvons ici l'une des problématiques soulevées par le général Jean-Pierre Bosser au cours de l'entretien qu'il nous a accordé, à savoir la nécessité de conserver certaines capacités logistiques au niveau français ou au niveau européen¹⁴⁰⁶, mais aussi, s'agissant du C4ISR, des enseignements que nous avons pu tirer de certains

1400Ibid., p. 27.

1401Ibid., p. 27.

1402Ibid., p. 27.

1403Ibid., p. 27.

1404Pour « *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* » (commandement, contrôle, communications, informatique, renseignement, surveillance et reconnaissance).

1405Sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235). Avis n°277, Tome IV..., op. cit., p. 27.

1406Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

rapports budgétaires des années 1990 déplorant la fin du programme Orchidée de surveillance du champ de bataille et son remplacement par le système Horizon, moins performant. Dans son rapport pour avis sur le budget 2018, M. Gassilloud avance que l'armée de Terre pâtit d'une certaine incohérence opérationnelle, puisque ses « *parcs d'équipements "quotidiens" ne sont pas cohérents avec le nouveau format de la force opérationnelle terrestre*¹⁴⁰⁷ ». Il cite le CEMAT pour qui les AOA (agrégat regroupant les « autres opérations d'armement », soit des programmes mineurs ou intermédiaires) sont « écrasées¹⁴⁰⁸ » par les grands programmes, et les petites opérations d'équipement « *ont été négligées*¹⁴⁰⁹ ». Nous retrouvons ici en 2017 un constat proche de celui observé dans certains rapports budgétaires des années 1990 ou 2000 que nous avons examinés, à savoir la négligence des programmes dits de cohérence opérationnelle au profit de programmes majeurs. On l'a dit, de telles négligences témoignent d'une mauvaise anticipation au regard des besoins sur le terrain, et du fait qu'elles soient liées à des budgets trop contraints pour financer correctement un modèle d'armée complet. Mais le fait que nous retrouvions dans le cadre du budget de l'armée de Terre pour 2018 des écueils similaires à ceux identifiés dès les années 1990 concernant les programmes mineurs ou intermédiaires montre un nouvel exemple de mauvaise anticipation, lié au fait de ne pas retenir les leçons de difficultés passées.

Le budget de l'armée de Terre pour 2019 correspond à la première annuité de la loi de programmation militaire 2019-2025, laquelle doit à terme porter l'effort de défense à 2% du PIB. Censée ouvrir dès 2019 l'ère « de la réparation, de la modernisation et de l'innovation¹⁴¹⁰ », cette LPM promulguée le 13 juillet 2018 prévoit une augmentation annuelle du budget de la Défense de 1,7 milliard d'euros pour les premières années, suivie de nouvelles hausses de 3 milliards par an sur les annuités 2023, 2024 et 2025¹⁴¹¹. Cette programmation, la plus ambitieuse de toute notre période d'étude notamment du point de vue des équipements, se veut aussi « à hauteur d'homme¹⁴¹² », au sens où elle vise entre autres à perfectionner l'équipement individuel du soldat, la préparation opérationnelle, la

1407 *Sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235)*. Avis n°277, Tome IV..., op. cit., p. 28.

1408 *Ibid.*, p. 28.

1409 *Ibid.*, p. 28.

1410 *Sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1955)*. Avis n°1306, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 12/10/2018, p. 9.

1411 *LOI n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (1)*. 2018. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037192797> [consulté le 26 juillet 2021].

1412 *Sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1955)*. Avis n°1306, Tome IV..., op. cit., p. 9.

condition militaire (ainsi du « *plan d'accompagnement des familles et d'amélioration des conditions de vie des militaires*¹⁴¹³ » annoncé par Florence Parly en 2017 pour la période 2018-2022), l'intégration du soldat dans de nouveaux systèmes au premier rang desquels SCORPION, etc.

L'un des enjeux cardinaux est évidemment la modernisation des équipements. A ce titre, Thomas Gassilloud se félicite de l'accélération du programme SCORPION, pour laquelle il avait plaidé. Alors que, nous l'avons vu, ce programme avait fait l'objet de nouveaux reports et réductions de cibles en 2013, la moitié des véhicules prévus dans le cadre de SCORPION devrait être livrée d'ici la fin de la LPM en 2025, là où « la LPM précédente n'en prévoyait que le tiers¹⁴¹⁴ » à cette échéance. Après avoir été révisées à la baisse, les cibles sont revues à la hausse (de 248 à 300 Jaguar, de 1 722 VBMR Griffon à 150 de plus¹⁴¹⁵). Conforme à la LPM qui entre en vigueur, le budget pour l'année 2019, décrite par le CEMAT comme étant non pas « l'année de l'échauffement mais celle de l'accélération¹⁴¹⁶ » après plusieurs années de stabilisation puis de début de remontée en puissance, est en forte hausse non seulement par rapport à l'année précédente (+1,7 milliard d'euros, conformément à la LPM), mais aussi par rapport à ce que prévoyait la LPM précédente. Là où celle-ci prévoyait initialement un budget de 32,5 milliards en 2019, le budget prévu dans le cadre de la LPM 2019-2025 est de 35,9 milliards. L'armée de Terre bénéficie particulièrement de cet effort, le budget pour le programme 178 « Préparation et emploi des forces » augmentant de 10%¹⁴¹⁷ d'une année sur l'autre pour les forces terrestres. De manière plus large, le budget de l'armée de Terre progresse de plus de 13,1% en AE et de 0,8% en CP¹⁴¹⁸, traduisant notamment un effort pour les dépenses d'équipement.

S'agissant de la préparation opérationnelle et de l'entraînement des forces, la situation continue de s'améliorer, mais reste compliquée. Tout d'abord au niveau de l'infanterie et des pilotes de l'armée de Terre, puisqu'il est prévu pour 2018 (les prévisions n'étant alors pas précisées pour l'année suivante s'agissant des soldats, elle le sont seulement pour les pilotes comme indiqué *infra*) que les soldats effectuent 81 JPO et les pilotes 173 heures de vol¹⁴¹⁹, en-dessous encore des objectifs de la programmation dans les

1413 *Sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235)*. Avis n°277, Tome IV..., *op. cit.*, p. 25.

1414 *Sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1955)*. Avis n°1306, Tome IV..., *op. cit.*, p. 15.

1415 *Ibid.*, p. 15.

1416 *Ibid.*, p. 16.

1417 *Ibid.*, p. 16.

1418 *Ibid.*, p. 17.

1419 *Ibid.*, p. 49.

deux cas. Du côté de l'entraînement des équipages des matériels terrestres, le rapport sur le budget 2019 offre un niveau de précision jusqu'ici jamais atteint dans les précédents documents que nous avons étudiés. Pour les chars Leclerc, le nombre d'heures d'entraînement prévu par équipage passe de 62 en 2018 à 71 en 2019, là aussi très en-deçà des objectifs de la programmation (115 heures par an)¹⁴²⁰. Pour les équipages de VBCI, le nombre d'heures d'entraînement prévu pour 2018, 2019 et selon les objectifs de la programmation est respectivement de 86, 93 et 130¹⁴²¹ ; pour les chars AMX 10 RCR et les ERC Jaguar, il est prévu 100 heures d'entraînement en 2018 comme en 2019¹⁴²², exactement au niveau prévu par la LPM (ce qui constitue sur l'ensemble de notre période d'étude l'un des très rares exemples où le niveau d'entraînement prévu par la programmation est fidèlement exécuté) ; il est prévu que les équipages de VAB ou de Griffon roulent 525 kilomètres en 2018 et 539 l'an suivant, à nouveau en-dessous des objectifs de la LPM fixés à 1 100 kilomètres par an¹⁴²³ ; enfin, les équipages de pièces d'artillerie CAESAR sont censés tirer 43 coups sur l'année 2018 et 76 sur celle d'après là où la programmation prévoit qu'ils en tirent 110 par an¹⁴²⁴, et les pilotes de l'aviation légère de l'armée de Terre sont censés effectuer chacun 173 heures de vol en 2018 et seulement 160 en 2019 (nous n'avons pas trouvé d'explication particulière à cela), contre un objectif de 200 HdV dans la LPM¹⁴²⁵.

Après des années de sous-exécution des objectifs d'entraînement par rapport aux normes fixées par la LPM, il semble désormais que les objectifs établis par la programmation soient ceux à atteindre en 2025, incluant une marge de progression sur plusieurs années pour les atteindre. De ce point de vue, les écarts (en-dehors des équipages d'AMX 10 RCR et de Jaguar) indiqués *supra* entre le nombre d'heures d'entraînement, de vol, de kilomètres parcourus ou de coups tirés prévus par la LPM et ceux réalisés sur les deux années concernées est à relativiser. Cependant, il convient de garder à l'esprit que même les objectifs pour 2025 restent relativement bas et le niveau d'entraînement prévu d'ici là l'est bien sûr plus encore : malgré une « remontée en puissance » qui s'engage pour de bon, l'armée de Terre reste donc confrontée à un déficit d'entraînement, héritage de la longue période de sous-investissement et parfois de surengagement que nous avons décrite

1420 *Ibid.*, p. 21.

1421 *Ibid.*, p. 21.

1422 *Ibid.*, p. 21.

1423 *Ibid.*, p. 21.

1424 *Ibid.*, p. 21.

1425 *Ibid.*, p. 21.

en détail. Cependant, le rythme de progression prévu par la LPM, ainsi que le niveau de hausse des crédits planifié, pourraient enfin se traduire par une réalisation des objectifs de la programmation et rapprocher les forces terrestres des normes (entre autres) de l'OTAN, le niveau d'entraînement dans l'armée française se distinguant encore par une qualité et un degré d'exigence supérieur à celui de la plupart des pays de l'Alliance, mais aussi par un volume inférieur du fait de davantage d'engagements en OPEX et en OPINT et de crédits jusqu'ici fortement compressés comme nous l'avons vu. Le rapporteur faisant état d'une nouvelle hausse des crédits d'EPM¹⁴²⁶, celle-ci pourrait contribuer à l'amélioration de l'entraînement des forces sur la durée de la LPM, en plus de renforcer la disponibilité des équipements.

Alors que le niveau d'entraînement des forces terrestres reste, comme nous l'avons dit, insuffisant avec 81 JPO pour les soldats et 173 HdV par pilote en 2018¹⁴²⁷, rappelons que celui-ci accuse aussi un certain déficit dû à la mobilisation de l'armée de Terre sur le territoire national en réaction aux attentats. Après l'effondrement du temps d'entraînement constaté en 2015, le retour à la normale (c'est-à-dire au niveau de 2014, qui restait, on l'a vu, insuffisant ne serai-ce qu'au regard de la programmation) n'a eu lieu qu'en 2017, au point que comme le note le rapporteur, « *c'est l'équivalent d'une année d'entraînement qui a été perdue sur cette période*¹⁴²⁸ », témoignant d'une mauvaise anticipation liée à la fois à l'insuffisance des moyens et au manque de marges de manœuvre au niveau des effectifs comme des équipements pour faire face à une hausse forte et soudaine du niveau d'engagement.

Le budget de l'armée de Terre pour l'année 2020 indique à première vue une diminution des dépenses globales, celles-ci baissant de 1,5% en AE et de 1,6% en CP¹⁴²⁹, du fait notamment d'une nouvelle réduction des dépenses liées à la masse salariale en 2019. Loin de signifier un retour à la rigueur, cette baisse est liée au fait que les effectifs de l'armée de Terre « *entrent en phase de consolidation*¹⁴³⁰ », la remontée en puissance de la FOT étant « *quasiment achevée*¹⁴³¹ » au terme de ce que Thomas Gassilloud qualifie de

1426 *Ibid.*, p. 22-23.

1427 *Ibid.*, p. 49.

1428 *Ibid.*, p. 51.

1429 *Sur le projet de loi de finances pour 2020 (n°2272)*. Avis n°2305, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 10/10/2019, p. 11.

1430 *Ibid.*, p. 11.

1431 *Ibid.*, p. 11.

« recrutements à marche forcée¹⁴³² », lesquels se sont poursuivis sur quatre ans. Si les dépenses d'EPM reculent également (de 9% en AE et de 11% en CP¹⁴³³), c'est en raison de la fin de financements coûteux liés entre autres aux hélicoptères Tigre et Fenec¹⁴³⁴, et de celle du « paquet EPM régénération¹⁴³⁵ », regroupant des crédits additionnels ajoutés en 2015 aux crédits déjà prévus. Ce « paquet », mis en place pour réduire le niveau d'usure et d'obsolescence d'une partie des équipements, témoigne d'une bonne anticipation : après avoir abordé maints exemples de reports de crédits ou de charges contribuant à alourdir la facture de l'EPM et du MCO, avec une disponibilité de plus en plus faible de matériels non ou mal entretenus faute de crédits, ou à grever les crédits des années suivantes, nous avons ici un exemple inverse, le « paquet EPM régénération » ayant servi à la fois à répondre à des besoins de financement en EPM jusqu'ici insatisfaits, et à hâter la maintenance ou la remise en état d'une partie du parc. Malgré cette baisse d'une année sur l'autre, les dépenses d'EPM restent élevées¹⁴³⁶.

Nous avons abordé *supra* les insuffisances persistant au niveau de l'entraînement des forces : en 2020, les crédits de l'agrégat AOP (« activités opérationnelles ») progressent de 17%¹⁴³⁷, l'agrégat concernant essentiellement la « prépa ops » et l'entraînement. Avant de se pencher sur l'évolution de l'entraînement, notons que l'augmentation de 41% en AE et de 7% en CP¹⁴³⁸ des crédits de l'agrégat EAC (« Équipements d'accompagnement et de cohérence »), liée notamment aux besoins de l'armée de Terre en matière d'innovation numérique¹⁴³⁹, montre une probable volonté de répondre au problème du sous-financement des programmes intermédiaires et mineurs de cohérence opérationnelle, que nous avons évoqué dans le cadre du budget précédent. En effet, s'il était d'abord question de l'agrégat AOA dont les dépenses étaient « écrasées¹⁴⁴⁰ » par celles liées aux grands programmes, l'agrégat EAC concerne des catégories d'équipement généralement proches. Sur un tout autre poste de dépenses, l'augmentation de 40% des crédits de l'agrégat FAS¹⁴⁴¹ (« Fonctionnement et activité spécifique ») contribue au renforcement de l'entraînement des forces sur lequel nous allons nous pencher. En comparant les prévisions initiales pour

1432Ibid., p. 11.

1433Ibid., p. 12.

1434Ibid., p. 12.

1435Ibid., p. 12.

1436Ibid., p. 12.

1437Ibid., p. 13.

1438Ibid., p. 14.

1439Ibid., p. 14.

1440Sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1955). Avis n°1306, Tome IV..., *op. cit.*, p. 28.

1441Sur le projet de loi de finances pour 2020 (n°2272). Avis n°2305, Tome IV..., *op. cit.*, p. 16.

2019 et la prévision actualisée en cours d'année en tenant compte de l'exécution sur les premiers mois, on constate que si le niveau d'entraînement des équipages a été moindre que prévu pour certains matériels (les équipages de VBCI se seront entraînés 86 heures d'ici la fin de l'année contre les 93 initialement prévues¹⁴⁴², ceux des AMX 10 RCR et des Jaguar se seront entraînés 96 heures contre 100 envisagées¹⁴⁴³), les prévisions ont été dépassées partout ailleurs. Ainsi, les équipages de chars Leclerc se seront entraînés 83 heures là où ils devaient en totaliser 71¹⁴⁴⁴, ceux des VAB et des nouveaux Griffon auront parcouru 554 kilomètres au lieu des 539 prévus¹⁴⁴⁵, les équipages des canons CAESAR et des canons de 155 mm auront tiré autant (76¹⁴⁴⁶) de coups que prévu, les équipages des hélicoptères des forces conventionnelles auront volé 173 heures contre 160 HdV envisagées¹⁴⁴⁷, et ceux des hélicoptères des forces spéciales auront volé autant d'heures (185¹⁴⁴⁸) que prévu. On constate ainsi une double amélioration par rapport aux niveaux d'activité observés habituellement : là où la sous-réalisation du niveau d'activité prévu¹⁴⁴⁹ était devenue la norme, les niveaux d'activité prévus sont a minima respectés dans la plupart des cas ; surtout, pour la première fois, on constate au contraire un dépassement des objectifs fixés, ce qui est de bon augure pour l'entraînement et l'expérience des forces et montre à quel point les crédits prévus pour l'entraînement et les dotations en munitions ne sont plus sujets aux pénuries constatées sur la quasi-totalité de notre période d'étude.

Pour l'année 2020, les niveaux d'entraînement sont censés progresser par rapport à ce qui était prévu, mais parfois en régression par rapport au niveau réel d'activité prévu pour 2019 (les prévisions d'entraînement pour les équipages des chars Leclerc s'élevant par exemple à 75 heures¹⁴⁵⁰, soit huit de moins que le niveau réel observé l'an précédent), ce qui n'empêche pas que les équipages puissent à nouveau réaliser un niveau d'activité supérieur à celui prévu l'an précédent. Sans entrer davantage dans des détails qui apporteraient finalement peu à notre sujet, il convient de noter que les niveaux d'activité pour 2019 et 2020 restent inférieurs aux objectifs fixés par la LPM – ce qui est normal pour les raisons que nous avons évoquées *supra*, mais aussi aux normes d'entraînement.

1442*Ibid.*, p. 14.

1443*Ibid.*, p. 14.

1444*Ibid.*, p. 14.

1445*Ibid.*, p. 14.

1446*Ibid.*, p. 14.

1447*Ibid.*, p. 14.

1448*Ibid.*, p. 14.

1449Au moins s'agissant des heures de vol des pilotes, puisque les données précises étaient jusqu'ici pratiquement inexistantes sur l'entraînement des équipages de blindés ou de pièces d'artillerie.

1450*Sur le projet de loi de finances pour 2020 (n°2272). Avis n°2305, Tome IV..., op. cit.*, p. 14.

Pour reprendre l'exemple des chars Leclerc, le nombre d'heures d'entraînement pour les équipages est fixé à 106 par an d'ici 2025 par la LPM, mais les normes d'entraînement exigent 115 heures¹⁴⁵¹ annuelles. Ainsi, même en atteignant les objectifs fixés pour 2025, l'armée de Terre restera sous-entraînée par rapport aux normes fixées, montrant encore une fois à quel point les conséquences de la mauvaise anticipation des années précédentes mettent du temps à être réparées en dépit d'efforts conséquents.

En dépit de crédits et de taux de disponibilité globale croissants, le rapporteur attire l'attention sur des « matériels vieillissants de moins en moins disponibles¹⁴⁵² ». Ainsi des chars Leclerc, qui ont pâti en 2018 de « difficultés techniques [...] qui devraient persister jusqu'en 2020¹⁴⁵³ », ou des chars sur roues AMX 10 RC qui ont affiché sur l'année un taux de disponibilité « légèrement en dessous des prévisions¹⁴⁵⁴ » (69% contre une disponibilité envisagée de 72%). D'autres matériels comme les VAB affichent eux une disponibilité de 88%¹⁴⁵⁵, sans qu'il soit précisé dans le rapport s'il s'agit de la seule disponibilité en OPEX ou de la disponibilité globale de ces véhicules, tandis que les VBCI, disponibles à hauteur de 74%, voient leur disponibilité être parfois limitée par les « opérations de maintenance approfondie¹⁴⁵⁶ », celle des autres matériels majeurs continuant de remonter¹⁴⁵⁷. Malgré une situation qui s'est fortement améliorée depuis le début de la remontée en puissance de l'armée de Terre, le rapporteur appelle à une « grande vigilance à l'égard du renouvellement du segment des blindés médians¹⁴⁵⁸ », alors qu'il s'agit de remplacer un parc vieillissant et vital en OPEX.

De manière plus large, on observe une disponibilité toujours insuffisante des matériels majeurs bien que la situation s'améliore. Tout d'abord, alors que nous avons souligné que les équipages de la plupart des équipements concernés avaient atteint en 2019 un niveau d'activité supérieur aux prévisions, on remarque qu'*a contrario*, le taux de disponibilité de ces matériels est souvent inférieur aux prévisions. Ainsi, là les chars Leclerc devaient afficher en 2019 une disponibilité de 96%, celle-ci aura été de seulement 85%¹⁴⁵⁹ ; celle des VBCI, qui s'élevait comme dit supra à 74% en 2018, est tombée à 69%

1451 *Ibid.*, p. 14.

1452 *Ibid.*, p. 21.

1453 *Ibid.*, p. 21.

1454 *Ibid.*, p. 21.

1455 *Ibid.*, p. 21.

1456 *Ibid.*, p. 22.

1457 *Ibid.*, p. 22.

1458 *Ibid.*, p. 22.

1459 *Ibid.*, p. 21.

au lieu des 75%¹⁴⁶⁰ ; celle des hélicoptères de manœuvre, prévue à 57%, se montre inférieure de dix points aux prévisions, à 47%, quand la disponibilité des hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance, qui devait monter à 68%, aura finalement été de 59%¹⁴⁶¹. A l'exception des VBCI, la disponibilité de chacun des matériels concernés est censée progresser en 2020, pour des taux allant de 63% pour les hélicoptères de manœuvre à 91%¹⁴⁶² pour les chars Leclerc. Si la disponibilité de certains matériels est prévue à des taux inférieurs aux cibles (la cible de disponibilité des Leclerc, qui ne sera pas atteinte, était par exemple fixée à 96%¹⁴⁶³), les prévisions pour d'autres matériels dépassent au contraire les cibles (les AMX 10 RC devraient afficher un taux de disponibilité exceptionnel de 86% là où il était prévu à 70%¹⁴⁶⁴). Ainsi, nous voyons que malgré la hausse continue depuis quatre ans des crédits d'équipement et d'EPM, à laquelle s'ajoutent des dispositifs comme le « paquet EPM régénération¹⁴⁶⁵ », les équipements de l'armée de Terre sont encore loin d'avoir « récupéré » du sous-investissement et du surengagement des années précédentes, montrant à quel point la « remontée en puissance » ne se décrète pas plus qu'elle ne peut produire tous ses effets rapidement.

Nous en arrivons au dernier budget de l'armée de Terre de l'ensemble notre période d'étude. Rédigé par la députée LREM du Var Sereine Mauborgne, que nous avons interrogée, le rapport pour avis sur le budget des forces terrestres pour 2021 permet de faire un premier bilan de la « remontée en puissance » de l'armée de Terre cinq ans après la première actualisation de la LPM 2014-2019 autant qu'il ouvre des perspectives sur la poursuite de la LPM suivante. La rapporteure pour avis relève d'emblée que le budget de l'armée de Terre, globalement en hausse de 5% en autorisations d'engagement et de 12,4% s'agissant des crédits de paiement¹⁴⁶⁶, est une nouvelle fois conforme à la loi de programmation militaire en cours¹⁴⁶⁷. Les effectifs continuent d'augmenter, avec l'objectif de recruter 16 000 nouveaux entrants en 2021 (1 000 de plus qu'en 2020) pour contribuer à consolider l'effectif global malgré les milliers de départs annuels : si la crise du Covid-19 n'est pas sans conséquences sur les recrutements, avec un déficit attendu à quelques centaines de candidats sur l'ensemble de l'année, la députée estime qu'il sera comblé dès le

1460 *Ibid.*, p. 21.

1461 *Ibid.*, p. 21.

1462 *Ibid.*, p. 21.

1463 *Ibid.*, p. 21.

1464 *Ibid.*, p. 21.

1465 *Ibid.*, p. 12.

1466 *Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360)*. Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 8.

1467 *Ibid.*, p. 8.

premier semestre 2021.

On note en revanche que les cibles de recrutement dans l'armée de Terre sont pleinement atteintes « en acceptant de dégrader, de manière mesurée, le taux de sélection pour les officiers et sous-officiers¹⁴⁶⁸ », tandis que le *ratio* entre postes à pourvoir et candidatures est proche de un candidat pour un poste pour les militaires du rang : si elle n'est pas jugée préoccupante, nous pouvons estimer qu'une telle situation est problématique à deux égards. Tout d'abord, le nombre élevé de postes à pourvoir en dépit d'une stabilisation (légère hausse) des effectifs est en partie liée à un problème de fidélisation, avec de nombreux non-renouvellement ou dénonciations de contrats. Ces difficultés sont probablement liées, en partie du moins, aux difficultés liées à la condition du soldat, aux infrastructures, aux équipements, au niveau d'engagement individuel (bien qu'en baisse depuis le pic de 2015-2016), qui sont très largement imputables aux sous-investissements des années précédentes, montrant ici une autre conséquence de la mauvaise anticipation. Ensuite, la dégradation des taux de sélection des officiers et sous-officiers, ainsi que celle qu'entraîne probablement le nombre insuffisant de candidatures pour les militaires du rang, peut s'avérer problématique s'il débouche, en dépit de la remontée du niveau d'entraînement, sur une moindre « qualité » des forces, essentielle dans une armée de Terre professionnelle et fortement engagée, bien que ce risque soit semble-t-il d'autant plus limité que les candidatures restent nombreuses.

Le budget pour 2021 voit les crédits d'EPM poursuivre leur croissance, dans le cadre de « l'effort de régénération¹⁴⁶⁹ ». S'agissant justement de l'EPM et du MCO, il convient justement de citer une innovation intéressante du point de vue de l'anticipation. Alors que nous avons vu dans le cadre du budget 2017 que la faible disponibilité des hélicoptères tenait « moins aux ressources financières disponibles pour leur maintenance » qu'à « l'organisation même du système de maintenance, marquée par une dilution des responsabilités dans son fonctionnement, et donc par une inextricable imbrication des responsabilités dans ses dysfonctionnements¹⁴⁷⁰ », des progrès ont été réalisés sur ce point. Ainsi a été mise en place une réforme de la maintenance des hélicoptères de l'armée de Terre¹⁴⁷¹, notamment *via* de nouveaux marchés et de nouveaux processus au niveau de

1468 *Ibid.*, p. 9.

1469 *Ibid.*, p. 13.

1470 *Sur le projet de loi de finances pour 2017 (n°4061)*. Avis n°4130, Tome IV..., *op. cit.*, p. 39.

1471 *Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360)*. Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 15.

l'armée comme des relations avec le secteur privé. Une telle réforme témoigne d'une bonne anticipation, puisqu'elle est guidée par le souci de gagner en efficacité, de réaliser des économies de fonctionnement, et de renforcer la disponibilité du parc, et visiblement issue d'une prise en compte des écueils soulevés par le rapporteur du budget 2017 ou par d'autres acteurs du monde de la Défense. Parmi les conséquences de la crise sanitaire pour le financement et l'équipement de l'armée de Terre, figure la désorganisation des chaînes industrielles qui, au moment de la publication du rapport sur le budget 2021, « *pourrait entraîner des décalages de livraisons de 2020 en 2021, en dépit de la mobilisation de Nexter, Arquus et Thales*¹⁴⁷² ». À la différence des précédents exemples de décalages, de reports ou de retards qui étaient jusqu'ici dus dans la grande majorité des cas à des décisions budgétaires ou industrielles de la part de l'État, nous estimons que cet exemple ne témoigne pas d'une mauvaise anticipation puisque dans un secteur industriel aussi complexe, de telles conséquences étaient probablement inévitables au vu des perturbations qu'a entraîné la pandémie.

S'agissant de l'entraînement des forces, on relève à nouveau des difficultés analogues à celles constatées l'an précédent, avec des normes d'entraînement jugées « hors d'atteinte à ce jour¹⁴⁷³ » par la députée qui rappelle que globalement « l'armée de Terre ne réalise que 56 % de ses objectifs en termes d'entraînement sur matériels majeur¹⁴⁷⁴ », montrant à quel point si la situation n'est plus aussi préoccupante qu'elle l'était encore avant 2017, elle reste difficile au point qu'il faut se garder de tout triomphalisme. Sans entrer dans un excès de détails au sujet de l'entraînement des forces, il convient de noter l'élément suivant, lié à l'activité des équipages de chars Leclerc que nous avons pris en exemple précédemment. Sereine Mauborgne rapporte ainsi que « *en 2021, le temps d'entraînement d'un équipage de char Leclerc sera ainsi moitié moindre que ce qu'il devrait être. Le nombre d'heures d'activité sur ce matériel chutera de 20 000 heures en 2019 à 13 000 heures prévues en 2021*¹⁴⁷⁵ ». La députée du Var rappelle également que sur le plan financier, l'activité des forces est encore « grevée par des surcoûts imprévus en LPM¹⁴⁷⁶ », montrant que certains écueils constatés en période de « vaches maigres » persistent malgré des budgets de plus en plus généreux, ce qui indique une mauvaise

1472 *Ibid.*, p. 16.

1473 *Ibid.*, p. 17.

1474 *Ibid.*, p. 18.

1475 *Ibid.*, p. 18.

1476 *Ibid.*, p. 19.

anticipation dans la gestion des surcoûts.

Nous avons vu à plusieurs reprises – dernièrement dans les budgets 2019 et 2020 – que les programmes mineurs et intermédiaires, essentiels à la cohérence opérationnelle de l'armée de Terre, avaient souffert d'une certaine négligence au cours des LPM précédentes. Le budget de l'armée de Terre pour 2020 avait procédé à une forte augmentation¹⁴⁷⁷ des crédits de l'agrégat EAC (« Équipements d'accompagnement et de cohérence »), lequel regroupe une part réduite de ces programmes. Mais ainsi que le souligne Sereine Mauborgne, « la priorité donnée au "petit équipement" [...] peine à se concrétiser¹⁴⁷⁸ ». Alors que le général Jean-Pierre Bosser alertait sur le fait que les dépenses des AOA (« Autres autorisations de programme ») soient « écrasées¹⁴⁷⁹ » par celles des programmes majeurs et que les petites opérations d'équipement soient « négligées¹⁴⁸⁰ » pour les mêmes raisons, la rapporteure pour avis du budget 2021 rappelle que l'armée de Terre a besoin « pour entretenir ses capacités¹⁴⁸¹ » de crédits d'AOA à hauteur de 500 millions d'euros, un seuil qui n'a plus été atteint « depuis 2013¹⁴⁸² ». Si la LPM en cours prévoit de ramener les dépenses d'AOA à un tel niveau, ces dépenses resteront « contraintes jusqu'en 2023¹⁴⁸³ », occasionnant une hausse que Sereine Mauborgne juge à la fois trop tardive et « trop faible pour répondre à l'ensemble des besoins¹⁴⁸⁴ », ce qui constitue un nouvel exemple de mauvaise anticipation au sein de la LPM 2019-2025. Toujours au sujet des dépenses d'AOA, le fait que ceux-ci, malgré une progression de 7,4% dans le budget 2021, soient encore « inférieurs de 10 % aux crédits votés en 2017¹⁴⁸⁵ » montre une nouvelle fois à quel point l'armée de Terre revient de loin sur le plan budgétaire, et à quel point, donc, la « remontée en puissance » relève surtout de la réparation d'un outil fragilisé. Reprenant le constat fait par Jean-Pierre Bosser deux ans plus tôt au sujet de ces dépenses « négligées¹⁴⁸⁶ », la députée de la majorité avance même que les crédits d'AOA sont toujours « une variable d'ajustement¹⁴⁸⁷ » dans les dépenses d'équipement, ces crédits étant

1477 *Sur le projet de loi de finances pour 2020 (n°2272)*. Avis n°2305, Tome IV..., *op. cit.*, p. 16.

1478 *Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360)*. Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 21.

1479 *Sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1955)*. Avis n°1306, Tome IV..., *op. cit.*, p. 28.

1480 *Ibid.*, p. 28.

1481 *Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360)*. Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 21.

1482 *Ibid.*, p. 21.

1483 *Ibid.*, p. 22.

1484 *Ibid.*, p. 22.

1485 *Ibid.*, p. 22.

1486 *Sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1955)*. Avis n°1306, Tome IV..., *op. cit.*, p. 28.

1487 *Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360)*. Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 22.

« systématiquement sous-exécutés en CP d'environ 17 %¹⁴⁸⁸ », ce qui montre là encore la persistance sous la LPM 2019-2025 de pratiques anciennes témoignant d'une mauvaise anticipation.

Toujours au sujet des équipements, le rapport sur le budget de l'armée de Terre pour 2021 aborde certains écueils liés à la mutualisation des parcs engagée dix ans plus tôt. Alors que les différentes formations de chaque armée (comme les brigades s'agissant de l'armée de Terre) détenaient jusque là leur propre matériel, les politiques de rationalisation parmi lesquelles la PEGP¹⁴⁸⁹ ont débouché en 2010 sur une mutualisation des parcs concernés, incluant des équipements collectifs comme les véhicules mais aussi les « plaques des systèmes modulaires balistiques¹⁴⁹⁰ ». Or, soulignant une gestion des équipements qui « pénalise l'activité¹⁴⁹¹ », Sereine Mauborgne pointe du doigt les limites de la mutualisation des parcs pour certains équipements, rappelant que la politique de mutualisation « a créé l'obligation, pour les régiments des forces, de demander à percevoir des "packs" d'équipements pour certaines activités¹⁴⁹² ». Lorsque nous l'avons interrogée sur les équipements sur lesquels il fallait selon elle réaliser des études des coûts liés à la mutualisation, la députée a répondu :

Je pense notamment aux plaques en céramique, qui ne sont pas des équipements d'un coût si énorme et ne demandent pas non plus le genre de maintien en condition opérationnelle qui explique que l'on recoure parfois à la mutualisation, à certaines conditions de stockage, à des réglages réguliers – je pense par exemple à tout ce qui est optronique etc. En l'occurrence, la mutualisation des plaques des gilets pare-balles nous a paru peut-être un peu déplacée au regard de la dépense en nombre d'heures humaines et de moyens mis en œuvre pour la mutualisation [...] on s'est demandé s'il ne faudrait effectivement pas se poser la question de calculer combien coûteraient des équipements plus rapprochés des soldats de base. Et là où j'y voie un intérêt opérationnel, c'est que quand nos soldats sont au Sahel, les conditions physiques sont très pénibles, avec l'obligation de porter l'eau [...], donc dans la prise en compte de la rusticité physique individuelle des soldats, ça intéressait pas mal qu'ils puissent s'entraîner dans les conditions du réel, en tout cas en physique. Il y a quand-même une question de poids et d'endurance qui sont vraiment

1488Ibid., p. 22.

1489La PEGP a été remplacée après 2015 par la politique des PAC (Parcs Au Contact).

1490Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). Avis n°3465, Tome IV..., op. cit., p. 25.

1491Ibid., p. 35.

1492Ibid., p. 35.

*importants*¹⁴⁹³.

Nous avons également demandé à Sereine Mauborgne s'il y avait des problématiques particulières au sujet de mutualisation des équipements lourds et collectifs. Sur ce point, la rapporteure pour avis estime que :

*Évidemment, ça serait mieux que les soldats s'entraînent avec les matériels avec lesquels ils seraient projetés, le problème c'est que le rythme de livraison des matériels fait qu'on serait sur un champ des possibles à beaucoup trop long terme. Ça c'est le genre de questions qui se posent aux chefs de corps : est-il préférable de ne s'entraîner que quelques heures sur un Griffon, mais par contre avoir tous les Griffon en OPEX là où ils sont plus utiles en termes de protection, ou bien est-ce qu'il vaut mieux privilégier des livraisons en France [pour l'entraînement] et ensuite en OPEX, il y a un vrai sujet... On ne peut pas se dire que parce qu'ils ont perçu les premiers les Griffons, qu'ils vont faire des rotations de huit mois ou de quatre. A un moment donné il faut être réaliste : un véhicule reste un véhicule. Il y a l'intégration du combat collaboratif, qui n'est aujourd'hui pas non plus arrivé à l'optimum technologique auquel il devra être. Donc je pense qu'objectivement il vaut mieux privilégier la projection du parc neuf, de sorte qu'on ait un niveau de protection des occupants des véhicules plus important en opération*¹⁴⁹⁴.

La députée LREM attire également l'attention sur ce qu'elle estime être les « limites de l'externalisation du soutien de certains matériels¹⁴⁹⁵ », sur lesquelles nous ne nous attarderons pas car elles sont de peu d'utilité pour notre sujet.

L'élément le plus important du rapport pour avis rédigé par Mme Mauborgne réside peut-être dans la mise en exergue de problèmes liés au financement futur du MCO. La députée alerte ainsi le fait que l'armée de Terre se trouve en 2021 à deux ans d'un « pic du coût du MCO terrestre¹⁴⁹⁶ ». Précisant les constats faits par plusieurs travaux parlementaires auparavant, la rapporteure rappelle que « le pari du vieillissement des matériels fait en 2013 », au moment de l'élaboration de la LPM 2019-2025 à propos de laquelle Nicolas Baverez avait identifié quatre autres « paris à haut risque¹⁴⁹⁷ », s'est avéré

1493Entretien n° 3 : MAUBORGNE, Sereine (députée de la quatrième circonscription du Var pour La République en marche, rapporteur pour avis du budget de l'armée de Terre pour l'année 2021). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

1494Ibid.

1495Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 36.

1496Ibid., p. 37.

1497BAVEREZ, Nicolas. « Le grand déclassement de l'armée française », *Le Point*, *art. cit.*

« ruineux¹⁴⁹⁸ », témoignant évidemment d'une mauvaise anticipation. Ce « pari du vieillissement » désigne visiblement la décision de prolonger un certain nombre de matériels assortie de reports de calendrier et de baisses de cibles pour les programmes de renouvellement. Ainsi la députée cite-t-elle, comme ses collègues Jean-Louis Bernard, Joaquim Pueyo et Thomas Gassilloud auparavant, les décalages et révisions de cibles à la baisse qui ont affecté le programme SCORPION « à des fins d'économie à court terme¹⁴⁹⁹ », tandis que des équipements de deuxième et de troisième voyaient leur durée de service dans l'armée de Terre être prolongée, à l'instar des VBL qui sont employés sur des théâtres d'opération aux conditions difficiles malgré leur ancienneté dans les forces de plus de 40 ans. Comme nous l'avons évoqué à plusieurs reprises, les décisions ayant conduit à cette situation relèvent d'une mauvaise anticipation dont l'armée de Terre continue de subir les conséquences aux plans financier et opérationnelle. La députée souligne que « dans cette situation, tout report de programme d'armement alourdit la charge qui pèse sur les chaînes de maintenance industrielle¹⁵⁰⁰ ». Ce constat, maintes fois répété depuis le début de notre période d'étude et toujours d'actualité en 2021, constitue une nouvelle illustration de la constante que nous avons identifiée dans la Section I de notre première partie, à savoir le fait que « *les suppressions, annulations ou reports de crédit permettent des économies à la fois rapides, substantielles [...] et politiquement plus simples à réaliser. Or, ces économies de court terme produisent des effets pervers à retardement, aux plans budgétaire et financier*¹⁵⁰¹ ». Une constat sur la période qui, rappelons-le, induit une mauvaise anticipation.

Sur un horizon plus proche, le rapport évoque, outre la saturation à court terme de la maintenance industrielle dans le secteur privé¹⁵⁰², le fait que « l'accélération de Scorpion, en 2017, après son report, semble avoir [...] saturé les chaînes de Nexter¹⁵⁰³ ». Le fait que cette entreprise clé pour la BITD française et surtout pour l'équipement de l'armée de Terre soit confrontée à la saturation de ses capacités de production témoigne pour plusieurs raisons d'une mauvaise anticipation, non pas de la part de l'industriel concerné, mais des politiques de Défense conduites par l'État. Tout d'abord, cette saturation est liée à la baisse

1498 Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 37.

1499 *Ibid.*, p. 37.

1500 *Ibid.*, p. 37.

1501 Voir la sous-partie : « "Bosse des paiements", "politique prototypaire", "politique de non-choix", "chausses-trappes de la remontée en puissance"... les décisions budgétaires à court terme anticipent mal les conséquences à moyen-long terme pour le financement et les capacités de l'armée de Terre ».

1502 Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 37.

1503 *Ibid.*, p. 40.

des capacités de production qu'ont entraîné les baisses de commandes et les réductions de cibles pour les programmes majeurs, gênant toute remontée en puissance par la suite ; une situation d'autant plus problématique dans la perspective où la préparation à la haute intensité exige un retour à une production plus soutenue. Ensuite, parce que le fait que Nexter doive faire face à une importante modification de son carnet de commandes est moins lié à l'accélération du programme SCORPION, qui témoigne au contraire d'une bonne anticipation, qu'aux reports réductions de cibles pour le même programme, que la nécessité après 2015 d'un renforcement du programme a rendu intenable. Enfin, de même que l'industrie de défense a du faire face dans les années 1990 à la nécessité, on l'a vu, de renouveler « en bloc¹⁵⁰⁴ » l'essentiel des grands programmes, elle doit assumer dans les années 2020 la remontée en puissance de nombreux programmes jusqu'ici concernés par des reports, des réductions de cible ou des sous-financements, témoignant d'un autre manque d'anticipation au cours des LPM précédant la programmation 2019-2025.

Toujours à propos des équipements, la députée rapporte que l'armée de Terre « s'inquiète de la de la date de livraison du successeur du char Leclerc¹⁵⁰⁵ » par le MGCS, le CEMAT Thierry Burkhard (désormais CEMA) ayant déclaré fin 2020 que « si l'armée de Terre fait encore la guerre avec le char Leclerc en 2040, c'est un peu comme si on avait fait la guerre du Golfe avec des M4 Sherman¹⁵⁰⁶ ». Bien qu'il soit beaucoup trop tôt pour établir un quelconque jugement, nous pouvons avancer que le fait d'avoir remis à une date aussi éloignée (le char Leclerc étant entré en service dans l'armée de Terre à la charnière des années 1990 et 2000) le remplacement des MBT¹⁵⁰⁷ de l'armée de Terre française témoigne d'une mauvaise anticipation – du moins est-ce le constat qui risque d'être porté le moment venu.

Revenons-en à la question du financement futur du MCO, évidemment centrale s'agissant de l'anticipation. Sereine Mauborgne prévient que le MCO terrestres sera « inévitablement plus coûteux dans les prochaines années¹⁵⁰⁸ », en partie du fait qu'il faudra assumer l'entretien à la fois de matériels en fin de vie et de nouveaux matériels ; cette situation rappelle celle que nous avons relevé dans le cadre du budget 2012, lorsque

1504HEISBOURG, François. « La politique de défense française à l'aube d'un nouveau mandat présidentiel », *art. cit.*

1505Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 37.

1506Ibid., p. 37.

1507Pour « *Main battle tank* », char de combat principal.

1508Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 40.

l'armée de Terre, dans une position similaire, se retrouvait selon le rapporteur Jean-Louis Bernard « face à la difficulté de devoir assurer, avec une ressource en EPM placée sous forte contrainte budgétaire, le maintien en condition de matériels qui se situe aux deux extrémités du cycle de vie d'un équipement¹⁵⁰⁹ », donc aux deux phases durant lesquelles le soutien d'un équipement est le plus cher. L'inévitable augmentation de l'EPM terrestre peut déjà se chiffrer pour les cinq ans à venir. Établis à 513 millions d'euros pour l'année 2021, les crédits budgétaires de l'EPM-T (EPM terrestre) devraient ainsi augmenter progressivement à 977 millions¹⁵¹⁰ cinq ans plus tard, en 2026. Il n'est pas certain que les crédits prévus par la LPM d'ici 2025 suffiront à couvrir cette augmentation. Le MCO passe par la constitution et la gestion des stocks de pièces de rechange : or, le rapporteur alerte sur le fait que ceux-ci aient « atteint un stock critique¹⁵¹¹ », la crise du Covid-19 ayant d'ailleurs mis en lumière des « faiblesses dans la sécurité des approvisionnements¹⁵¹² ». Une telle situation peut s'avérer problématique au cours des dernières années de la LPM, et ajouter de nouveaux surcoûts. Comme le précisait l'élue de la majorité au cours de notre entretien :

Nous faisons face à un double problème. D'abord l'hybridation des parcs, vous l'avez bien compris, nous confronte à des matériels vieillissants en entretien et à des matériels dernier cri. Si l'on prend l'exemple des VBL, qui occupent aujourd'hui l'armée de Terre et la DGA depuis presque deux ans, ces véhicules qui n'ont pas vraiment d'équivalent restent un équipement de choix pour des missions de reconnaissance, avec des conditions d'emploi qui restent intéressantes au regard de la doctrine d'emploi et de l'intérêt de la mission – on a affaire à des véhicules qui sont outillés, rapides et très maniables. Néanmoins le VBL est très fragile face aux IED. Cela fait presque un an et demi que la DGA et la SIMMT se demandent comment les protéger, et une solution a été trouvée en octobre ou novembre, au moment où nous avons perdu nos derniers soldats circulant dans des engins de ce type. Depuis, il a été décidé de monter des kits doubles : à la fois extérieurs, pour éviter le déchirement de la coque – puisque les VBL ont cette particularité qu'ils sont monocoques, fondus dans un seul morceau, posant un problème technique pour poser dessus des plaques de surblindage – et à l'intérieur de la machine, où l'on pose un tapis anti-blast, le propre de la répartition de la charge [explosive, NDR] étant que ça peut ne pas faire beaucoup de dégâts à l'extérieur mais beaucoup à l'intérieur. Nous avons donc un travail sur le blast, l'absorption de l'onde de choc dans l'explosion¹⁵¹³.

1509 Sur le projet de loi de finances pour 2012 (n°3775). Avis n°3809, Tome IV..., *op. cit.*, p. 35.

1510 Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 42.

1511 *Ibid.*, p. 42.

1512 *Ibid.*, p. 43.

1513 Entretien n° 3 : MAUBORGNE, Sereine (députée de la quatrième circonscription du Var pour La

Enfin, Sereine Mauborgne fait le constat que « *la progression de l'activité opérationnelle de l'armée de Terre est aujourd'hui ralentie par une montagne de besoins financiers à satisfaire, la montagne du MCO*¹⁵¹⁴ ». Nous retrouvons là un phénomène proche de la fameuse « bosse » budgétaire, que nous avons défini par le fait qu'elle « *désigne à la fois l'accumulation des reports et étalements dans le temps des paiements et le montant financier de cette accumulation, pesant ainsi lourdement sur le financement de la défense nationale et ses perspectives*¹⁵¹⁵ ». Lorsque nous avons demandé à Mme Mauborgne si le financement de la Défense se retrouvait face à la reproduction d'une « bosse » budgétaire, la députée a répondu la chose suivante : « *Oui, dans une certaine mesure. Nous verrons à l'usage, mais c'est un point de vigilance parce qu'on est déjà « à l'os » pour payer le nombre d'heures sur la préparation opérationnelle dont les militaires auraient besoin. Dans le cadre de la haute intensité, n'en parlons pas*¹⁵¹⁶ ». A la différence des « bosses » précédentes, la « montagne du MCO » ne provient pas de « *l'écart entre les besoins physiques de la planification opérationnelle, traduite dans la loi de programmation militaire, et les ressources budgétaires disponibles*¹⁵¹⁷ », selon l'approche que donnait Bastien Irondelle du phénomène, ni du fait que les ressources effectivement disponibles pour la défense ne soient pas au niveau du financement prévu que met en avant Friederike Richter¹⁵¹⁸ pour en expliquer les origines.

La « montagne du MCO » est liée à la nécessité d'assumer à la fois l'entretien des matériels dont la durée de service a été prolongée à force de repousser ou de limiter l'ambition des programmes de renouvellement, et celui de nouveaux matériels qui arrivent en dotation dans des proportions plus élevées que prévu au moment où ont été élaborés des programmes comme SCORPION – soit à l'époque où la remontée en puissance paraissait lointaine, voire improbable. Qu'il s'agisse du vieillissement excessif des parcs et de la réduction des programmes, ou de la remontée en puissance qui se fait sur des bases encore

République en marche, rapporteur pour avis du budget de l'armée de Terre pour l'année 2021). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

1514 Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 46.

1515 Voir la sous-partie : « "Bosse des paiements", "politique prototypaire", "politique de non-choix", "chausses-trappes de la remontée en puissance"... les décisions budgétaires à court terme anticipent mal les conséquences à moyen-long terme pour le financement et les capacités de l'armée de Terre ».

1516 Entretien n° 3 : MAUBORGNE, Sereine (députée de la quatrième circonscription du Var pour La République en marche, rapporteur pour avis du budget de l'armée de Terre pour l'année 2021). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

1517 IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre... » *Gouverner (par) les finances publiques*, *op. cit.*, p. 495.

1518 RICHTER, Friederike. « Les budgets de défense en France : une difficulté chronique du respect des lois de programmation militaire ? », *art. cit.*

fragiles, les origines de cette « montagne » témoignent au moins de deux manières d'une mauvaise anticipation. Une mauvaise anticipation qui constitue une potentielle hypothèque sur l'avenir, puisque cette « montagne de coûts se dresse devant l'armée de Terre et l'empêche de se préparer aux chocs de demain, que nul ne peut prédire, mais qui seront très vraisemblablement plus durs et d'ampleur plus grande que les opérations actuelles¹⁵¹⁹ ». Si l'on peut nuancer le constat de la députée de la majorité présidentielle par le fait que les besoins de financement liés au MCO ne sont probablement pas de nature à obérer le financement des forces terrestres (là où ceux liés au renouvellement de la dissuasion nucléaire peuvent, à périmètre budgétaire constant, sérieusement compliquer le financement de la Défense nationale au sens large dans les années à venir), il est clair que cet enjeu propre à l'armée de Terre risque de peser lourdement sur l'équation budgétaire d'ici la fin de la LPM. Enfin, de telles difficultés émanant, on l'a dit, d'une mauvaise anticipation, invitent à se demander si la LPM 2019-2025 s'avère suffisante pour consolider pour de bon la « remontée en puissance » de l'armée de Terre.

2) Entre report de l'essentiel de l'effort budgétaire à l'après-2022 et écueils financiers déjà constatés, la LPM 2019-2025 témoigne sur plusieurs points d'une mauvaise anticipation à court terme au niveau de l'armée de Terre

La LPM 2019-2025 est de loin la plus ambitieuse de toutes les lois de programmation qui se sont succédé sur notre période d'étude. Ses premières annuités, qui totalisent déjà plus de quatre milliards d'euros de hausse des dépenses militaires (en incluant l'annuité 2021 en cours d'exécution), soit la plus forte hausse continue des dépenses militaires sur la période 1990-2021, ont été fidèlement exécutées. Si l'armée de Terre n'est plus aussi centrale dans la remontée des dépenses militaires qu'elle ne l'avait été entre l'été 2015 et le budget 2018 – ce qui n'est en aucun cas négatif, du fait des besoins de financement accumulés par les deux autres armées qui ont elles aussi fait l'objet d'un sous-investissement et d'un surengagement sur les trente dernières années, elle bénéficie à plein de cette progression des crédits. Cependant, la LPM 2019-2025 n'en reste pas moins élaborée sur une base précaire qui semble témoigner pour l'heure d'une mauvaise

1519 Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). Avis n°3465, Tome IV..., *op. cit.*, p. 46.

anticipation. Il s'agit de la répartition des efforts nécessaires en vue d'atteindre l'objectif d'un budget de la Défense d'environ 50 milliards d'euros en 2025. En effet, la LPM est construite autour de deux grandes phases : une progression annuelle des crédits de 1,7 milliard d'euros pour les annuités 2019, 2020, 2021 et 2022, puis des « marches » de 3 milliards d'euros par an pour les annuités 2023, 2024 et 2025¹⁵²⁰. Sur plus de 14,8 milliards d'euros de hausses de dépenses cumulées sur six ans, 9 milliards, soit la majeure partie de l'effort supplémentaire prévu par la programmation, sont prévus à partir de 2023. Or, une telle échéance excède la durée du quinquennat d'Emmanuel Macron et de la XV^e législature de l'Assemblée nationale.

Nous retrouvons donc dans le cadre de la LPM actuelle l'un des travers observés au cours de plusieurs lois précédentes : la propension de l'exécutif et de la majorité au pouvoir à reporter au mandat suivant la partie la plus difficile de la LPM qu'ils mettent en place. La LPM 1997-2002, consacrée il est vrai à la réussite de la professionnalisation, reportait à la LPM suivante la modernisation des équipements – notamment ceux de l'armée de Terre. La LPM 2003-2008 reportait à la LPM d'après – donc au-delà du deuxième mandat de Jacques Chirac – la forte hausse de l'effort de défense nécessaire à l'accomplissement du « modèle d'armée 2015 ». La LPM 2009-2014, reportait à nouveau des investissements d'importance sur la LPM suivante, soit au-delà du quinquennat de Nicolas Sarkozy. La LPM 2014-2019 devait engager, après une stabilisation des crédits en valeur (équivalent à leur diminution progressive du fait de l'inflation), une remontée des crédits programmée... à partir de 2019, comme nous l'avons montré¹⁵²¹, soit au-delà du quinquennat de François Hollande. Bien que la LPM 2019-2025 se distingue des précédentes par le fait qu'elle donne lieu à une hausse inédite des dépenses militaires sur la durée même du quinquennat d'Emmanuel Macron, elle renoue avec la pratique décrite à l'instant.

Au second semestre 2021, ni la réélection de l'actuel locataire de l'Élysée, ni celle d'une majorité « macroniste » au Palais Bourbon ne sont acquises avec certitude pour l'année suivante. En reportant le gros de l'effort budgétaire à l'après-2022, le Président de la République et sa majorité font potentiellement reposer sur un nouvel exécutif et une

1520 LOI n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. En ligne :

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037192797> [consulté le 29 juillet 2021].

1521 Sur le projet de loi (n° 1473), adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. Rapport d'information n° 1551 de l'Assemblée nationale, Tome I..., *op. cit.*, p. 18.

nouvelle majorité parlementaire l'accomplissement des objectifs de la LPM en cours d'exécution. Il n'est pas exclu qu'une éventuelle nouvelle majorité ajourne l'actuelle loi de programmation et décide de ne pas la mener à son terme, en révisant les objectifs à la baisse. Nous pouvons d'emblée relativiser ce risque en raison du nouveau consensus qui s'est formé, depuis 2015, autour de la nécessité de porter l'effort de défense à 2% du PIB, du moins parmi les partis dits « de gouvernement » (LREM, PS, LR, et diverses formations représentées au Parlement). Quant à la formation politique contestataire ayant, au vu des sondages et des derniers scrutins de 2019, 2020 et 2021, le plus de chances de parvenir au pouvoir en 2022, celle-ci prône une augmentation des budgets militaires bien plus soutenue. Il y a cependant un risque réel pour que la LPM soit sous-exécutée à partir de 2022, si face aux contraintes budgétaires, l'objectif de 9 milliards d'euros de dépenses supplémentaires de 2023 à 2025 s'avère trop difficilement tenable.

Pour déterminer à quel point le risque de voir la LPM 2019-2025 ne pas être exécutée selon les montants prévus, nous avons posé la question à plusieurs personnes expérimentées. Membre de la majorité présidentielle, Sereine Mauborgne concède que « il y a toujours un risque¹⁵²² », mais rappelle la force du consensus en faveur du réarmement que nous avons évoqué plus haut, estimant que « on est vraiment dans une dynamique, c'est quand-même François Hollande qui stoppe le délétère non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, y compris au profit de la défense et des forces de sécurité intérieure, donc on voit bien qu'aujourd'hui ce n'est plus une question politique¹⁵²³ ». De son côté, le général Pierre de Villiers explique que les décisions qui seront prises dès 2022 seront décisives entre autres « *parce qu'on a augmenté le budget de 1,7 milliard par an depuis 2018, et que la marche à partir de 2023 est censée être de 3 milliards, ce qui sera compliqué dans le contexte financier du moment*¹⁵²⁴ ». S'il plaide depuis longtemps en faveur d'un renforcement de l'effort de défense, l'ancien CEMA reconnaît que le contexte budgétaire complique la mise en œuvre des hausses de crédits prévues après 2022. Quant à Nicolas Baverez, qui a également défendu de longue date un redressement des dépenses militaires mais défend aussi depuis le début de son engagement public une maîtrise accrue des comptes publics, il avance que « *le problème va à être les marches à 3 milliards de la*

1522Entretien n° 3 : MAUBORGNE, Sereine (députée de la quatrième circonscription du Var pour La République en marche, rapporteur pour avis du budget de l'armée de Terre pour l'année 2021). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

1523Ibid.

1524Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

LPM à partir de 2023, avec un PIB qui s'est réduit de 8,3%. Le problème va donc être de 2023 à 2025¹⁵²⁵ ». Ailleurs dans l'interview, l'écrivain nous confie que « à [s]on avis, « on sera plutôt à 2 milliards qu'à trois, un effort supérieur me paraît complètement irréaliste¹⁵²⁶ ».

Si le non-respect de la LPM à l'horizon 2025 reste du domaine de l'hypothétique, on relève d'ores et déjà de 2019 à 2021 quelques écueils financiers témoignant à divers degrés d'une mauvaise anticipation. Alors que l'article 7 de la loi de programmation militaire 2019-2025 prévoyait, comme à l'accoutumée, une actualisation au Parlement qui devait en l'occurrence avoir lieu en 2021¹⁵²⁷, cette actualisation n'a pas eu lieu, déclenchant l'ire de parlementaires de l'opposition mais aussi une certaine incompréhension dans les rangs de la majorité présidentielle. En revanche, un rapport d'information sur l'actualisation de cette LPM a été publié en juin de la même année, rédigé par les sénateurs Christian Cambon, Jean-Marc Todeschini, Pascal Allizard, Marie-Arlette Carlotti, Olivier Cigolotti, Hélène Conway-Mouret, Michelle Gréaume, Joël Guerriau, Cédric Perrin, Yannick Vaugrenard et Alain Cazabonne¹⁵²⁸. Nous pouvons en retirer plusieurs éléments intéressants pour notre sujet. Tout d'abord, le fait que l'essentiel de l'effort nécessaire à l'exécution de la LPM soit prévu pour l'après-2023, et donc « à une majorité présidentielle potentiellement différente¹⁵²⁹ ». Si la LPM actuelle fait l'objet d'une excellente exécution, le rapport relève plusieurs surcoûts du même type que ceux que nous avons identifiés au cours des LPM précédentes, comme ceux liés aux OPEX et aux OPINT (ici appelées MISSINT) qui avoisinent le milliard d'euros¹⁵³⁰ depuis le début de la LPM, mais aussi, élément bien sûr radicalement nouveau, les surcoûts liés à la gestion de la crise du Covid-19, qui dépassent selon les rapporteurs 1,1 milliards d'euros¹⁵³¹. Au total, les surcoûts déjà constatés tourneraient autour de 7,4 milliards d'euros¹⁵³² depuis 2019.

Les futurs surcoûts liés aux dépenses nécessaires pour « atteindre les objectifs de la

1525Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

1526Ibid.

1527LOI n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense. En ligne : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037192797> [consulté le 29 juillet 2021].

1528Sur l'actualisation de la loi de programmation militaire 2019-2025. Rapport d'information n°697 du Sénat, au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 16/06/2021.

1529Ibid., p. 10.

1530Ibid., p. 17.

1531Ibid., p. 17.

1532Ibid., p. 16.

LPM en matière de préparation des forces¹⁵³³ » se monteraient eux à 1,2 milliard d'euros : nous remarquons qu'une telle situation rappelle fortement celles qui ont pu être identifiées à de nombreuses reprises dans le cadre des LPM précédentes. Qu'il s'agisse d'une sous-estimation des crédits nécessaires à l'atteinte des objectifs évoqués ou d'un sous-financement fait en connaissance de cause pour des raisons budgétaires, nous pouvons parler à ce sujet d'une mauvaise anticipation. Selon les rapporteurs, il manquerait la même somme – 1,2 milliard d'euros¹⁵³⁴ – pour atteindre les objectifs de la programmation en matière d'EPM, des objectifs qui « ne sont pas respectés¹⁵³⁵ ». Là encore, nous pouvons parler de mauvaise anticipation sur la base de constats voisins – sous-estimation des dépenses nécessaires ou sous-dotation, alors que s'ajoute la « montagne du MCO » décrite par Sereine par Mauborgne. Enfin, les sénateurs ajoutent un autre point de vigilance intéressant pour notre sujet : la question des coûts liés à la haute intensité. De l'entraînement des forces à une possible augmentation des effectifs ou des commandes d'équipements, la préparation des forces à la haute intensité exige des moyens non chiffrables en l'état mais qui avoisineraient plusieurs milliards d'euros¹⁵³⁶ supplémentaires par rapport à ce que prévoit la LPM. S'ajoutent à ces éléments des interrogations liées aux cessions d'avions Rafale à la Grèce, à l'incendie du sous-marin nucléaire d'attaque Perle, au service de santé des armées, etc., que nous n'évoquons pas ici mais qui montrent que la LPM 2019-2025 pourrait nécessiter une révision à la hausse, ou la révision à la baisse de certaines dépenses.

1533 *Ibid.*, p. 16.

1534 *Ibid.*, p. 21.

1535 *Ibid.*, p. 21.

1536 *Ibid.*, p. 26.

Section III) Quel format pour l'armée de Terre à l'aube d'un nouveau cycle de conflictualité ? Du « durcissement » à la « massification » des forces terrestres, un niveau inédit d'anticipation jusqu'au plus haut niveau de l'Etat face à l'évolution des menaces et des besoins

1) Un consensus autour du retour des risques de conflits de haute intensité qui illustre une mauvaise anticipation face à la remontée des menaces et pose la question d'un nouveau modèle d'armée

Notre période d'étude se clôt sur l'ouverture d'un nouveau cycle de conflictualité : cette transition transparaît clairement dans le débat stratégique français, où les problématiques liées au retour des risques de conflits de haute intensité ont retrouvé une centralité qu'elles n'avaient plus eu depuis plus de trente ans. Si l'hypothèse d'une crise ou d'un conflit majeurs n'a jamais été complètement balayée d'un revers de la main dans les Livres blancs de 1994, 2008 et 2013, elle y était considérée comme hautement improbable et peu crédible, justifiant comme nous l'avons vu une réduction supplémentaire du format des forces ; le contrat opérationnel des armées a toujours inclus des hypothèses d'engagement majeur, mais en prévoyant des volumes de forces chaque fois inférieurs (rappelons qu'avant le *Livre blanc* de 2008, les armées étaient déjà descendues à une capacité d'engagement de 50 000 hommes et 100 avions, puis à 30 000 hommes et 70 avions après cette date, avant de chuter à 15 000 hommes et 45 avions dans le cadre du Livre blanc de 2013 – « c'est-à-dire rien », aux yeux du général Vincent Desportes¹⁵³⁷). Depuis la seconde moitié des années 2010, un tel scénario est clairement mis en avant dans les documents fixant la stratégie de défense nationale et dans les prises de parole de ses plus hauts responsables.

Ainsi Emmanuel Macron avance-t-il dans la préface de la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale* de 2017 que « sur la scène internationale, la menace d'une déflagration majeure redevient possible¹⁵³⁸ ». Dans le même document, la ministre des Armées, Florence Parly, estime que « l'affirmation militaire d'un nombre croissant de puissances [...] dans des régions sous tension, renforce l'instabilité et l'imprévisibilité

¹⁵³⁷DESPORTES, Vincent. *La Dernière Bataille de France*, op. cit., p. 170.

¹⁵³⁸*Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 5.

auxquelles nous sommes confrontés. [...] Couplées au développement de nouveaux modes opératoires[...]»¹⁵³⁹ », autant d'évolutions qui « renforcent les risques d'escalade », selon celle qui reconnaît aussi que « les menaces et les risques identifiés dans le Livre blanc de 2013 se sont manifestés plus rapidement, avec une intensité plus forte qu'anticipé¹⁵⁴⁰ » – nous pouvons d'ailleurs relever ici un exemple de mauvaise anticipation similaire à celui constaté dans l'examen du Livre blanc de 2008, à savoir une sous-estimation des menaces et de leur concrétisation à court terme.

Le Président de la République a répété son constat du retour de menaces existentielles lors d'un discours en janvier 2020 (« *Oui, la menace augmente [...]. Il ne s'agit pas d'un discours pessimiste ni de mots mal pesés, mais d'un constat lucide encore confirmé. Il nous faut nous adapter, nous renforcer. La sécurité de la Nation, son avenir sont bel et bien en jeu*¹⁵⁴¹ »), et surtout dans son discours du mois suivant consacré à la stratégie de défense et de dissuasion de la France. Pour le chef des armées, « *la prise d'un gage territorial, la déstabilisation d'un de nos alliés ou partenaires stratégiques, [...] ne sont plus seulement des scénarios du passé. Ils pourraient, demain, justifier l'engagement aux côtés de nos alliés de nos forces [...] dans un conflit majeur [...]*¹⁵⁴² », alors que « *l'escalade non contrôlée d'un conflit local en guerre majeure est l'un des scénarios les plus préoccupants aujourd'hui*¹⁵⁴³ ». L'accélération des bouleversements sur la scène internationale a conduit en février 2021 à la publication d'un document d'actualisation de la *Revue stratégique*, qui insiste sur le fait que « *l'hypothèse d'un affrontement direct entre grandes puissances ne peut plus être ignorée*¹⁵⁴⁴ ».

Nous observons ici une inflexion majeure dans la littérature stratégique « officielle » (c'est-à-dire issue de travaux menés au niveau de l'exécutif et non de la recherche publique ou privée) par rapport aux vingt-sept premières années de notre période

1539 *Ibid.*, p. 10.

1540 *Ibid.*, p. 9.

1541 MACRON, Emmanuel. *Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur les efforts en faveur de la Défense, à Orléans le 16 janvier 2020*. 2020. En ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/272811-emmanuel-macron-16012020-politique-de-defense> [consulté le 12 décembre 2020].

1542 MACRON, Emmanuel. *Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de l'école de guerre*. 2020. En ligne : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre> [consulté le 12 décembre 2020].

1543 *Ibid.*

1544 *Actualisation stratégique* de 2021, p. 45.

d'étude. Une inflexion au plan sémantique, avec un durcissement du champ lexical de la conflictualité, mais surtout au plan de l'analyse stratégique, les risques de conflit majeur n'ayant jamais été aussi centraux dans la vision des responsables de la défense nationale, et jamais autant pris au sérieux, depuis la fin de la Guerre froide.

Cette inflexion se constate aussi au niveau des prises de parole des principaux responsables militaires, à commencer par le désormais ex-CEMA François Lecointre. En juin 2019, au cours d'une audition devant la Commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, celui qui était alors à la tête des armées livrait un constat qui aurait probablement été jugé anachronique il y a une dizaine d'années :

« La période qui s'ouvre à nous, depuis l'invasion de la Crimée par la Russie en 2014 [...] fait réapparaître la crainte de menaces existentielles, à même de saper les fondements de notre Nation. Je considère que cette période nous expose à trois grandes formes de conflictualité, qui se conjuguent. D'abord, un affrontement majeur apparaît aujourd'hui comme une potentialité réelle. [...] Il faut être prêt à s'engager pour un « conflit de survie », seul ou en coalition, rapidement et dans la durée. [...] Enfin, une ou plusieurs crises profondes sont de nature à déstabiliser sérieusement les grands équilibres mondiaux [...]»¹⁵⁴⁵.

L'expression « conflit de survie » est aussi forte sur la forme que floue sur le fond ; elle renvoie, pour un pays qui a combattu pour sa survie à plusieurs reprises, jusqu'aux deux Guerres mondiales de 1914-1918 et 1939-1945, à un imaginaire particulier et des tragédies bien connues, mais elle ne renvoie pas à des hypothèses d'engagement identifiées par la communauté stratégique pour le futur proche. En effet, l'éventualité d'une invasion du territoire métropolitain par des forces conventionnelles, comme au temps de la Guerre froide, apparaît peu crédible à la fois du fait de l'aspect « sanctuarisant » de la dissuasion nucléaire (comme le résume le général Jean-Pierre Perruche, « *la capacité nucléaire de dissuasion de la France la protège certainement d'un conflit armé majeur sur son territoire avec des puissances extérieures*¹⁵⁴⁶ ») et que les éventuels agresseurs se situent désormais à l'autre bout de l'Europe ou de la Méditerranée. Quant au scénario d'un conflit nucléaire, où se jouerait effectivement la survie de la Nation, il n'implique pas non plus de

1545 *Audition du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées*. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°42..., *op. cit.*, p. 9.

1546 PERRUCHE, Jean-Paul. « Les éventuels futurs conflits majeurs et leur conséquence pour la France », *Les dossiers G2S*. 2020. n° 26 : Les éventuels futurs conflits majeurs et leur conséquence pour la France. p. 39-46.

combats d'ampleur sur le territoire métropolitain qui nécessiteraient de revoir le modèle d'armée en conséquence. En revanche, le scénario d'un conflit d'ampleur hors des frontières de l'Hexagone, où les forces françaises prendraient part à des combats en coalition où pourraient se jouer à la fois l'avenir de certains pays alliés et celui des équilibres mondiaux, n'est désormais plus exclu, tout comme celui d'une agression contre des territoires ultramarins.

D'une certaine manière, nous pouvons définir – au risque de surinterpréter – le « conflit de survie » dont parle le général d'armée Lecointre comme un conflit de survie pour la France en tant que grande puissance (au sens où serait en jeu le maintien de notre rang international face à un adversaire aux capacités conventionnelles comparables, capable d'imposer ne serait-ce que localement sa volonté), un conflit de survie pour la crédibilité d'alliances auxquelles prend part la France (UE, OTAN, partenaires asiatiques) et pour l'intégrité et la souveraineté de certains États membres, ou encore un conflit pour la survie de l'ordre international face à des puissances révisionnistes. Quoiqu'il en soit, l'emploi par un chef d'État-major des armées devant la représentation nationale du terme « conflit de survie » montre le passage à une toute autre vision de la situation sécuritaire et des hypothèses d'emploi des armées. Ainsi l'ancien CEMA souligne-t-il la nécessité de préparer une telle éventualité en l'intégrant dans l'élaboration du modèle d'armée, en ajoutant que « *cette typologie de la menace n'exclut pas la simultanéité des occurrences et que chaque type d'affrontement se conjuguera dans le temps et l'espace*¹⁵⁴⁷, ce qui implique pour la défense nationale d'être en mesure d'anticiper de telles menaces, mais également de « *créer les coalitions qui nous permettront d'y faire face*¹⁵⁴⁸. »

Dans une autre audition la même année (novembre 2019), le général Lecointre s'est davantage étendu sur sa perception du risque de conflit majeur, en pointant la faible préparation de l'outil de défense français à une telle issue. *Dixit* celui qui était encore à la tête des armées :

« [...] l'on ne peut écarter [...] la menace d'une guerre classique, qui peut faire s'affronter bloc à bloc des puissances qui y consacreront toutes leurs capacités et toutes leurs richesses. A la fin de la guerre froide, alors que l'on se souciait essentiellement de percevoir les dividendes de la paix, on a pensé que cette perspective était définitivement

1547 Audition du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°42, *op. cit.*, p. 9.

1548 *Ibid.*, p. 9.

*écartée. Elle ne peut pas l'être. [...] [L'actuelle] loi de programmation militaire, qui traduit un très important effort de la Nation [...] n'autorise pas la montée en puissance qui nous permettrait de faire face à un conflit classique de grande intensité, ni même à certaines situations dégradées*¹⁵⁴⁹.

Outre la référence aux « dividendes de la paix » (dont nous avons dit qu'ils avaient été, contrairement aux idées reçues, largement rejetés sur le principe par les décideurs politiques français des années 1990, mais engrangés dans les faits), on relève surtout le constat que la LPM 2019-2025, malgré l'effort qu'elle représente et les progrès qu'elle autorise, ne permet pas d'engager une remontée en puissance du format et des capacités des armées. Ainsi que nous le voyons *infra*, l'enjeu corollaire du retour des risques de conflit majeur est précisément celui d'une révision à la hausse du modèle d'armée et du format des forces.

Plus encore que par le général Lecointre, la nécessité de se préparer au retour des conflits de haute intensité est mise en avant par le général d'armée Thierry Burkhard, qui lui a succédé comme CEMA le 21 juillet 2021 après avoir occupé pendant deux ans le poste de CEMAT. L'approche de ce dernier peut se résumer dans une lettre « Au contact » qu'il avait adressé aux soldats de l'armée de Terre en pleine première vague de la pandémie de Covid-19 : « *les conflits durs entre États restent donc possibles voire probables. L'armée de Terre doit plus que jamais être prête à produire d'emblée de la puissance militaire pour faire face à un péril inattendu, en sachant encaisser les chocs avec résilience*¹⁵⁵⁰ ». Durant son passage à la tête de l'état-major de l'armée de Terre, l'ancien légionnaire a martelé que « *nous avons besoin d'une armée de Terre durcie prête à faire face à des chocs plus rudes. [...] Nous sommes à la fin d'un cycle de conflictualité. [...] En 2030, il faudra "être prêt immédiatement"*¹⁵⁵¹ », ouvrant ainsi la voie à un « durcissement » d'une armée de Terre encore en train de récupérer du sous-investissement et du surengagement des années précédentes. En octobre 2019, le CEMAT alertait comme son supérieur sur la possibilité de conflits de haute intensité, en soulignant le besoin pour les

1549 *Audition, à huis clos, du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°12, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 06/11/2019, p. 5.*

1550 BURKHARD, Thierry. *L'armée de Terre, face au COVID-19, Lettre « "Au contact" » n°45*. Avril 2020. Centre de doctrine et d'enseignement du commandement. En ligne : https://www.penseemiliterre.fr/l-armee-de-terre-face-au-covid-19_3015146.html [consulté le 18 février 2021].

1551 BAROTTE, Nicolas. « L'armée de terre se prépare à des conflits plus durs », *Le Figaro*. 17 juin 2020. En ligne : <https://www.lefigaro.fr/international/l-armee-de-terre-se-prepare-a-des-conflits-plus-durs-20200617> [consulté le 29 juillet 2021].

forces terrestres de pouvoir être en mesure d'affronter un tel choc, ne serait-ce que dans une optique de dissuasion vis-à-vis d'un adversaire potentiel, estimant que « [...] *le spectre d'un conflit majeur, à tout le moins, la menace d'affrontements militaires encore plus durs que ceux que nous avons connus ces vingt dernières années, doivent être envisagés* ». Alors que l'ancien CEMA Jean-Louis Georgelin insistait déjà, au cours de son passage à la tête des armées (2006-2010), sur la nécessité de se préparer à une « surprise stratégique »¹⁵⁵², son futur successeur soulignait en tant que CEMAT que « *en ce qui concerne l'armée de Terre, nous ne pouvons pas exclure d'être surpris – notre ennemi fera tout pour que ce soit le cas –, mais nous n'avons pas le droit de ne pas être prêts, alors même que la menace est aujourd'hui très clairement perceptible. [...]*¹⁵⁵³ ». Comme le rappelle le général Lecointre, la question « *comment faire face à la surprise stratégique ?* » est « *une préoccupation majeure de tout chef d'état-major des armées, de tout ministre des Armées et de tout chef d'État*¹⁵⁵⁴ », une question au cœur de la logique d'anticipation pour les politiques de défense.

Dans une analyse proche notamment de celles de certains observateurs de l'OTAN (ainsi *Le Monde* cite-t-il un cadre de l'Alliance pour qui « *le combat futur avec la Russie ne procédera pas d'une invasion, mais peut-être d'une erreur de calcul qui nous entraînera*¹⁵⁵⁵ », là où un auteur comme Pierre Servent estime à propos des provocations russes en Europe du Nord et de l'Est que « *ces gesticulations pourraient bien un jour déraper et créer un incident grave avec l'OTAN*¹⁵⁵⁶ », pour prendre un exemple similaire), Thierry Burkhard avance qu'un tel conflit majeur pourrait avoir des causes accidentelles, rappelant que « *nos adversaires nous testent de plus en plus durement, sans craindre d'aller à l'incident [...] le moindre incident peut dégénérer en escalade militaire non maîtrisée*¹⁵⁵⁷ ». Ce risque d'escalade est, comme le montre l'exemple russe cité à l'instant,

1552GEORGELIN, Jean-Louis, Jean-Philippe BAULON, et Olivier ZAJEC. « La surprise stratégique, genèse et portée politique d'un concept majeur », *art. cit.*

1553Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre, sur le projet de loi de finances pour 2020, Compte rendu de l'Assemblée nationale n°4, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 02/10/2019, p. 4.

1554Audition du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur les opérations en cours. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°71, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 17/07/2018, p. 14.

1555GUIBERT, Nathalie. « L'armée de terre française envisage de futurs affrontements "Etat contre Etat" », *Le Monde*. 17 juin 2020. En ligne : https://www.lemonde.fr/international/article/2020/06/17/la-france-se-prepare-a-endurcir-l-armee-de-terre_6043162_3210.html [consulté le 15 août 2021].

1556SERVENT, Pierre. *Extension du domaine de la guerre*. Paris. Perrin. 2017. (Tempus), p. 60.

1557GUIBERT, Nathalie. « L'armée de terre française envisage de futurs affrontements "Etat contre Etat" », *Le Monde*, *op. cit.*

en grande partie lié au fait que « *de plus en plus de pays agissent juste sous le seuil du conflit ouvert [...]. Certains facteurs amplifient le risque de conflits de haute intensité, à commencer par l'affaiblissement du multilatéralisme*¹⁵⁵⁸ », faisant dire à l'ancien CEMAT que « *le risque d'escalade militaire est aujourd'hui élevé, et le moindre incident peut dégénérer*¹⁵⁵⁹ » et que « *le risque, c'est bien la tentation du possible*¹⁵⁶⁰, comme le montrent les tentatives de fait accompli auxquelles se livrent des puissances révisionnistes telles que la Russie (annexion de la Crimée et soutien à la sécession du Donbass), la Chine (appropriation par la force de la mer de Chine) ou la Turquie (de la mer Egée à la Syrie et du Haut-Karabakh à la Libye).

Après que Florence Parly ait indiqué dans la *Revue stratégique* de 2017 que les menaces et risques identifiés dans le *Livre blanc* de 2013 s'étaient manifestés plus rapidement et avec une intensité plus forte que prévu, le général d'armée avance que la *Revue stratégique* elle-même est en train d'être prise de court par les mutations du monde. Celle-ci « *expliquait déjà ce qu'il fallait craindre. Mais elle l'envisageait pour 2030-2035*¹⁵⁶¹ », avance l'ancien CEMAT pour qui « *beaucoup de choses décrites sont déjà là. La reconfiguration du monde est nette avec de nouveaux équilibres et une désinhibition dans l'emploi de l'outil militaire*¹⁵⁶² ». L'*Actualisation stratégique* de 2021 a validé ce constat et entériné celui d'une dégradation continue du contexte stratégique au niveau mondial.

En juin 2020, durant une audition devant la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, le CEMAT rappelait que les bouleversements entraînés par la crise du Covid-19 n'avaient probablement fait qu'empirer la situation internationale et le risque de conflit majeur : « [...] *la crise n'a pas gelé les tensions internationales, bien au contraire. La prochaine crise pourrait tout à fait être sécuritaire, voire militaire. Il est même probable que les prochains conflits soient plus exigeants et lourds de conséquences que nos opérations actuelles* ».

1558 *Compte rendu de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées : vision stratégique de l'armée de Terre - Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre*. 2020. En ligne : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200622/ctr.html#toc4> [consulté le 13 août 2021].

1559 *Ibid.*

1560 *Ibid.*

1561 BAROTTE, Nicolas. « Général Burkhard: "Nous devons être prêts à la haute intensité" », *Le Figaro*. 8 octobre 2020. En ligne : <https://www.lefigaro.fr/international/general-burkhard-nous-devons-etre-prets-a-la-haute-intensite-20201007> [consulté le 13 décembre 2020].

1562 *Ibid.*

Une analyse déjà défendue lors d'une audition à distance, alors que la France vivait encore à l'heure du premier confinement, au cours de laquelle le CEMAT estimait que « [...] *loin de se substituer aux autres défis sécuritaires, la pandémie peut les exacerber ou en créer de nouveaux. [...] Le monde est dangereux, la crise contribue à cette dangerosité et un conflit majeur n'est pas improbable*¹⁵⁶³ », une éventualité face à laquelle « *il faut être prêts d'emblée, [...] être résilients, savoir encaisser les chocs, sinon nous serons balayés*¹⁵⁶⁴ ».

Bien que notre sujet porte sur les politiques de défense françaises, notons que le constat d'une dégradation de la situation internationale due à la crise du Covid-19 et la crainte d'une escalade incontrôlée sont partagés par le numéro un des armées britanniques, le *Chief of the Defence Staff* (équivalent britannique du chef d'état-major des armées français) Nick Carter. En novembre 2020, lors d'une interview à l'occasion du *Remembrance Day* (Jour du Souvenir de la Première Guerre mondiale au Royaume-Uni), l'homologue britannique du CEMA n'écartait pas le risque d'une nouvelle guerre mondiale, en affirmant que « *le vrai risque que nous avons, avec beaucoup de conflits régionaux qui se déroulent en ce moment, est que vous pourriez voir une escalade conduire à des erreurs de calcul [...]*¹⁵⁶⁵ ». Rejoignant la mise en garde du général Burkhard sur le risque d'une montée incontrôlée des tensions jusqu'à l'affrontement, *Sir Carter* décrit un scénario où « *les protagonistes, [...] parce qu'ils ne se rendent pas compte des implications de leurs actions, conduisent à une escalade, ce qui signifie que plus de gens [...], plus d'armes sont impliquées et avant que vous puissiez contenir [l'escalade], cela amène à se retrouver dans une guerre à part entière [...]*¹⁵⁶⁶ ». Au point d'invoquer un parallèle historique avec les conflits mondiaux du XX^e siècle, le *Chief of the Defence Staff* constatant que « *l'histoire ne se répète peut-être pas, mais elle a un rythme et si vous regardez le siècle dernier, avant les deux guerres mondiales, [...] il était incontestable qu'il y avait eu une escalade qui a conduit à l'erreur de calcul qui a finalement conduit à la guerre à une échelle que nous espérons ne jamais revoir*¹⁵⁶⁷ ».

En sus d'être partagée par les États-majors de la plupart des grandes puissances

1563 *Audition, à huis clos, du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°47, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 06/05/2020, p. 7.*

1564 *Ibid.*

1565 HAYNES, Deborah. *Risk of new world war is real, head of UK armed forces warns*. 2020. En ligne : <https://news.sky.com/story/risk-of-new-world-war-is-real-head-of-uk-armed-forces-warns-12126389> [consulté le 19 janvier 2021].

1566 *Ibid.*

1567 *Ibid.*

militaires occidentales, l'appréhension d'un retour des conflits de haute intensité l'est bien sûr au sein des autres armées françaises. Ainsi de la Marine nationale. À la rentrée 2020, le nouveau chef d'état-major de la Marine nationale (CEMM), l'amiral Pierre Vandier, par ailleurs auteur un ouvrage de référence sur la dissuasion nucléaire¹⁵⁶⁸, livrait aux nouveaux élèves de l'École navale le message suivant : « *Aujourd'hui, vous entrez dans une marine qui va probablement connaître le feu à la mer, vous devez vous y préparer*¹⁵⁶⁹ ! ». Deux ans plus tôt, au même endroit, le prédécesseur de Pierre Vandier, l'amiral Christophe Prazuck, avait affirmé que « *l'hypothèse tactique d'une confrontation en haute mer redevient réaliste*¹⁵⁷⁰ ». Ainsi, l'analyse faite par MM. Lecointre et Burkhard est tout sauf isolée. La perspective du retour de *scenarii* de conflits majeurs fait désormais consensus au sein de la communauté stratégique française et de celle de pays comparables.

Nous avons évoqué plus haut le fait qu'un « conflit de survie » tel que l'évoque le général Lecointre pourrait concerner ou intégrer la défense de territoires ultramarins. De même, l'amiral Vandier n'exclut plus, à l'instar de nombre de ses pairs, la possibilité d'un coup de force contre les territoires Outre-Mer de la France :

*« des affrontements violents en mer sont possibles, y compris de la part d'adversaires qui pourraient agir de manière à défier notre détermination et tester l'articulation de notre capacité de réponse conventionnelle sous le seuil nucléaire. Je pense par exemple à un conflit de type Malouines [...]. Cet affrontement [...] a coûté plus d'une dizaine de bâtiments de surface à la marine anglaise. De la même manière, on pourrait imaginer à l'avenir une tentative d'éviction de la France de certaines régions du monde, notamment celles où nous avons des territoires*¹⁵⁷¹ ».

Un an plus tôt, une étude de l'Institut français des relations internationales (Ifri) sur l'avenir de la présence militaire française Outre-Mer rappelait ainsi que face aux nouvelles

1568 VANDIER, Pierre. *La dissuasion au troisième âge nucléaire*. Paris : Éditions du Rocher. 2018.

1569 CHEF D'ÉTAT-MAJOR DE LA MARINE (@amiralVandier). « Aux futurs officiers, à l' @Ecole_navale : "Être officier, c'est donner du sens à l'action, c'est fédérer les énergies et avoir le souci de chacun. Aujourd'hui, vous entrez dans une marine qui va probablement connaître le feu à la mer, vous devez vous y préparer !" », *Twitter*, 7 septembre 2020. En ligne : <https://twitter.com/amiralVandier/status/1302922588306452481> [consulté le 20 janvier 2021].

1570 LAGNEAU, Laurent. « Selon l'amiral Prazuck, "l'hypothèse tactique d'une confrontation en haute mer redevient réaliste" », *Opex360*. 18 décembre 2018. En ligne : <http://www.opex360.com/2018/12/18/selon-lamiral-prazuck-lhypothese-tactique-dune-confrontation-en-haute-mer-redevient-realiste/> [consulté le 21 janvier 2021].

1571 GROIZELEAU, Vincent. « Amiral Vandier : "Nous devons accélérer pour rattraper nos retards capacitaires" », *Mer et Marine*. 1 février 2021. En ligne : <https://www.meretmarine.com/fr/content/amiral-pierre-vandier-nous-devons-accelerer-pour-rattraper-nos-retards-capacitaires> [consulté le 3 février 2021].

menaces militaires à l'horizon 2035, « des zones jusqu'alors hors de portée de toute menace conventionnelle, comme la Polynésie française [...] ne seront à l'avenir plus aussi isolées qu'auparavant¹⁵⁷² ». La Marine nationale et l'AAE ne seraient pas les seules à être concernées par la défense de ces territoires, à laquelle les forces terrestres seraient nécessairement appelées à prendre part. Comme le rappelle Nathalie Guibert dans un article sur l'armée de Terre cité plus haut :

« Pour dissuader la Chine de planter son drapeau sur les îles Glorieuses, à l'entrée du canal du Mozambique, ou de grignoter les intérêts français du Pacifique, il faudra montrer que le commandement français de la zone a les moyens de riposter au besoin, illustrent les généraux. [...] Des véhicules de l'avant blindé seront bientôt positionnés en Nouvelle-Calédonie¹⁵⁷³ ».

Au passage, notons qu'un coup de force contre un territoire français ultramarin situé au sud du Tropique du Cancer (soit la totalité de nos Outre-Mer à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon) ne permettrait pas à notre pays d'invoquer l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord qui stipule qu'une attaque contre un État partie au Traité sera considérée comme une attaque contre les parties. En effet, l'article 6 du Traité apporte la précision suivante :

« Pour l'application de l'article 5, est considérée comme une attaque armée contre une ou plusieurs des parties, une attaque armée : contre le territoire de l'une d'elles en Europe ou en Amérique du Nord, contre les départements français d'Algérie ; contre le territoire de la Turquie ou contre les îles placées sous la juridiction de l'une des parties dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer; contre les forces, navires ou aéronefs de l'une des parties se trouvant sur ces territoires ainsi qu'en toute autre région de l'Europe dans laquelle les forces d'occupation de l'une des parties étaient stationnées à la date à laquelle le Traité est entré en vigueur, ou se trouvant sur la mer Méditerranée ou dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer, ou au-dessus de ceux-ci¹⁵⁷⁴ ».

Sauf à recevoir l'assistance de l'un ou l'autre de ses alliés, la France pourrait être amenée à

1572TENENBAUM, Elie, Morgan PAGLIA et Nathalie RUFFIÉ. « Confettis d'empire ou points d'appui ? L'avenir de la stratégie française de présence et de souveraineté », IFRI, *Focus Stratégique* n° 94, 2020.

1573GUIBERT, Nathalie. « L'armée de terre française envisage de futurs affrontements "Etat contre Etat" », *Le Monde*, *op. cit.*

1574Le Traité de l'Atlantique Nord. En ligne : https://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_17120.htm [consulté le 18 février 2021].

se battre seule. *A minima*, là où l'article 5 a un aspect extrêmement dissuasif contre un agresseur potentiel, la France devra par défaut compter sur ses propres capacités nationales de dissuasion pour défendre ses citoyens, territoires et intérêts à des milliers de kilomètres de l'Hexagone.

Parmi les personnalités que nous avons interrogées, le général Vincent Desportes s'est particulièrement étendu sur la question de la défense des territoires ultramarins. Celui-ci rappelle que :

« [...] l'armée française a des prétentions qui sont liées au territoire français comprenant des DROM-COM qui sont extrêmement loin, le deuxième territoire maritime du monde, etc. [...] Aujourd'hui, si l'on parle de la Marine [nationale], nous avons une force qui est totalement incapable d'assurer la protection de notre espace maritime ; nous avons quelques frégates multi-missions, mais une fois que vous en avez mis une devant Brest pour protéger la sortie de notre unique SNLE capable d'être à la mer à la fois, elle n'est pas du côté de la Nouvelle-Calédonie, des Caraïbes, de Tahiti. On voit bien qu'aujourd'hui, nous n'avons pas des moyens qui correspondent au besoin de défense de l'intégralité de notre territoire national, dans son acception large [...] ¹⁵⁷⁵ ».

Comme évoqué dans une sous-partie traitant de la disparition de la DOT au cours des réformes des années 1990, le général estime que le nouveau chantier que doivent conduire les armées dans les prochaines années pour compléter leurs capacités est de « refaire de la défense du territoire¹⁵⁷⁶ ». Interrogé sur le « dilemme » auquel ferait face la France selon de nombreux chercheurs (à savoir un choix cornélien entre réduire les ambitions stratégiques du pays ou augmenter drastiquement ses dépenses militaires en cohérence avec les ambitions affichées), Vincent Desportes a répondu entre autres que « la question qui se pose est est-ce qu'on peut accepter de voir réduit l'effort de défense, ou alors il faudrait commencer par rendre leur indépendance à des territoires qui n'en voudraient pas, comme la Martinique ou la Guadeloupe¹⁵⁷⁷... ». Enfin, le général de l'armée de Terre fait le constat que « lorsque vous êtes riche et faible, vous vous faites attaquer par celui qui est pauvre et

¹⁵⁷⁵Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense).
Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

¹⁵⁷⁶*Ibid.*

¹⁵⁷⁷*Ibid.*

fort, et des [pays] pauvres et forts il y en a près de la France¹⁵⁷⁸ » : ces profils d'agresseurs potentiels correspondent à certains pays riverains de la Méditerranée avec lesquels la France entretient des relations parfois tendues, mais aussi (et surtout) à des États frontaliers ou proches de territoires ultramarins (du Brésil, avec lequel la France partage sa frontière terrestre la plus longue, à la Chine, aux prétentions régionales de plus en plus affirmées dans le Pacifique et l'Océan indien). Si des pays revendiquant des territoires français comme les Comores ou Madagascar semblent définitivement plus « pauvres » que « forts » (pour reprendre les qualificatifs de M. Desportes), la Chine se prête bien mieux à un tel profil, ne serait-ce que par l'attitude prédatrice dont Beijing témoigne déjà à propos de certains territoires français d'Outre-Mer. Ainsi, il est établi que la Chine « lorgne la Nouvelle-Calédonie et ses réserves de nickel¹⁵⁷⁹ » (rappelons que des VAB sont désormais répositionnés par l'armée de Terre l'archipel¹⁵⁸⁰), tandis que les intrusions croissantes de pêcheurs chinois dans les eaux territoriales d'Amérique du Sud portent à craindre que « dans un avenir proche, la Guyane pourrait être confrontée à une pêche illégale chinoise¹⁵⁸¹ ».

L'exemple des Outre-Mer que nous avons pris concerne au premier chef la Marine nationale et l'AAE. Une potentielle agression contre l'un ou l'autre des territoires ultramarins français exigerait cependant nécessairement l'engagement de l'armée de Terre, comme force de dissuasion ou de coercition. Dans d'autres *scenarii* plausibles allant d'un engagement majeur au sud ou à l'est de la Méditerranée à un combat aéroterrestre en Europe verraient l'armée de Terre jouer un rôle bien plus central.

A ce titre, nous avons demandé à plusieurs personnalités si elles estimaient que l'armée de Terre de 2021, voire celle prévue à l'issue de l'actuelle LPM en 2025, serait en mesure de faire face à un conflit de haute intensité dans un futur très proche, que ce soit seule ou en coalition. Pour le général Vincent Desportes, qui précise d'emblée que « la plupart de nos opérations militaires sont des opérations de haute intensité mais qui durent

1578 *Ibid.*

1579 THIBAUT, Harold. « La Chine lorgne la Nouvelle-Calédonie et ses réserves de nickel », *Le Monde*. 2 octobre 2020. En ligne : https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/10/02/la-chine-lorgne-la-nouvelle-caledonie-et-ses-reserves-de-nickel_6054537_823448.html [consulté le 3 février 2021].

1580 GUIBERT, Nathalie. « L'armée de terre française envisage de futurs affrontements "Etat contre Etat" », *Le Monde*, art. cit.

1581 LAGNEAU, Laurent. « Des signaux faibles laissent supposer que la Guyane sera bientôt confrontée à la pêche illégale chinoise », *Opex360*. 29 janvier 2021. En ligne : <http://www.opex360.com/2021/01/29/des-signaux-faibles-laissent-supposer-que-la-guyane-sera-bientot-confrontee-a-la-peche-illegale-chinoise/> [consulté le 4 février 2021].

*peu de temps et sont ponctuelles*¹⁵⁸² », l'armée de Terre française d'aujourd'hui n'est, en dépit de son excellence et de sa capacité d'adaptation, capable de prouesses que « *sur des espaces réduits pour un temps limité*¹⁵⁸³ ». Or, souligne l'officier :

« [...] si ce conflit de haute intensité devait être long, la France aurait probablement quelques difficultés, car suivant l'expression maintenant reconnue, elle manque « d'épaisseur ». Elle n'a pas de masse et elle ne dispose pas suffisamment de ce qui permet de durer, c'est-à-dire de pièces de rechange, de munitions, etc. Elle aurait donc des difficultés. Pour l'instant, elle n'en a pas parce qu'elle intervient brièvement et peut se "refaire". Mais aujourd'hui, la partie projetable des forces engagées en haute intensité vit un peu sur le reste de l'institution qui lui donne de quoi intervenir. Si l'opération était importante, il est clair que cela ne serait pas possible. Le problème de l'armée française est donc qu'elle manque d'épaisseur et de masse [...]»¹⁵⁸⁴ ».

Estimant qu'un « secours » américain est loin d'être acquis dans l'hypothèse d'un affrontement majeur en Europe¹⁵⁸⁵ – une position discutable au vu de l'aspect contraignant de l'article 5, mais aussi de la posture affichée par les présidents Obama et Biden, la parenthèse Trump s'étant pour l'heure refermée, le général rappelle surtout que « *dans la perspective où nous aurions à nous engager dans un conflit de haute intensité en nous projetant tout en défendant le territoire national, nous ne serions pas capables de le faire – un peu comme un boxeur qui n'aurait pas de jambes*¹⁵⁸⁶ ». Pour celui qui conçoit les potentielles menaces sur le territoire national comme émanant à la fois de l'aggravation de menaces intérieures et d'agressions extérieures, il apparaît clairement que le format actuel des armées ne leur permettrait pas de mener de front un engagement extérieur soutenu et la défense du territoire national. S'agissant d'un engagement extérieur de l'armée de Terre dans un conflit majeur, Vincent Desportes avance que « *On serait aujourd'hui capables d'engager un corps d'armée, et encore on ne sait pas le faire car cela fait longtemps que nous n'avons pas effectué de manœuvre de division, de manœuvre de brigade à l'extérieur*¹⁵⁸⁷ ». Ce dernier point montre un autre exemple de mauvaise anticipation liée à l'entraînement des forces : en effet, faute de moyens, d'effectifs et de marges de manœuvre,

1582Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense).

Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

1583Ibid.

1584Ibid.

1585Ibid.

1586Ibid.

1587Ibid.

l'armée de Terre n'a plus effectué de manœuvres de niveau division depuis la fin de la Guerre froide, entraînant une véritable de savoir faire. Ainsi que nous allons le voir, l'EMAT entend prendre ce problème à bras le corps, le général Burkhard ayant fait de la réalisation en 2023 d'un exercice de niveau division une priorité.

Alors que l'hypothèse d'une participation de la France à une coalition internationale constitue le scénario le plus probable parmi les différents *scenarii* d'engagement majeur, Nicolas Baverez concède lui d'emblée que « *dans un cadre OTAN, on peut figurer à peu près correctement*¹⁵⁸⁸ ». Mais s'agissant d'une hypothèse d'engagement où la France agirait en autonomie ou avec une coalition bien plus réduite, le constat est bien plus sombre. Ainsi, « *dans la configuration par exemple d'un affrontement naval contre la Turquie*¹⁵⁸⁹ » – hypothèse dans laquelle la France agirait seule, ou avec l'aide de seuls États directement impliqués comme la Grèce ou Chypre, on peut selon Nicolas Baverez se poser « *des questions sur l'issue alors que les Turcs ont plus de navires, modernes et bien entretenus. Les Turcs sont aussi très forts sur les drones*¹⁵⁹⁰ ». Enfin, souligne l'auteur, « *soyons clairs, face à la Russie la France ne se battra jamais seule, mais face à la haute intensité aujourd'hui il est clair que cette hypothèse extrême présente un vrai point faible*¹⁵⁹¹ ». S'agissant plus précisément de l'armée de Terre, M. Baverez rappelle que « le problème, c'est évidemment la durée ». Ainsi, en coalition, la France aurait « *de quoi tenir plus de trois mois du fait de notre inventivité, de la capacité à se mobiliser, mais il est sûr qu'on ne tiendra pas des années. On voit très bien concernant Barkhane qu'avec 5 000 hommes, nous sommes aux limites de nos capacités*¹⁵⁹² ». Concernant l'opération Barkhane, la décision prise par Emmanuel Macron de réduire la présence française à quelques centaines d'hommes issus essentiellement des forces spéciales témoigne d'une bonne anticipation au sens où elle permet à la fois de réduire l'empreinte au sol et d'accélérer la régénération des forces terrestres, et donc de mieux préparer celles-ci à de futurs chocs majeurs, une décision qui semble rejoindre le souci exprimé par l'ancien CEMA François Lecointre de « *moduler nos engagements actuels, pour retrouver des marges de manœuvre permettant de faire face à d'éventuels engagements nouveaux*¹⁵⁹³ ».

1588Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

1589Ibid.

1590Ibid.

1591Ibid.

1592Ibid.

1593Audition du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur les opérations en cours. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°71, *op. cit.*, p. 14.

L'ancien CEMAT Jean-Pierre Bosser, dont nous avons cité plus haut l'analyse selon laquelle « *sous le quinquennat Hollande, on a eu l'opportunité de sauver le modèle d'armée, c'est-à-dire de sauver la haute intensité*¹⁵⁹⁴ », concède lui aussi d'entrée de jeu que « *en coalition il n'y aurait pas de difficulté*¹⁵⁹⁵ » à faire face à un conflit de haute intensité pour l'armée de Terre, avant de préciser que « *seuls, ce serait plus compliqué*¹⁵⁹⁶ ». A l'instar de ses pairs, le général invoque le manque de « masse » et « d'épaisseur » des armées, que nous détaillons plus loin. Concernant la capacité de l'armée de Terre à faire face à la haute intensité, le général cherche à nuancer la question de la préparation aux conflits majeurs, rappelant que « *s'il n'y a pas d'ennemi, et qu'on ne travaille pas la masse, quelque part on se fragilise en construction. Si on a un ennemi imaginaire, on ne va pas construire des scénarios de guerre maximum pour garantir un format, mais on ne doit pour autant pas baisser la garde*¹⁵⁹⁷ ». Une position nuancée, visiblement partagée au sein de l'EMAT et qui rappelle les précisions apportées par le général Eric Margail lorsque celui-ci prévient, en introduction d'une publication du Cercle de réflexion des généraux en deuxième section dédiée à la préparation de la haute intensité que « *notre propos n'est pas de nous inventer un nouvel ennemi apte à justifier des efforts budgétaires supplémentaires pour y faire face*¹⁵⁹⁸ ». En cherchant à se préparer à la haute intensité, l'armée de Terre ne verse pas dans l'exagération, voire l'invention de menaces fictives (une pratique que le chercheur américain qualifie de « *threat inflationism*¹⁵⁹⁹ », pour désigner la propension de certains analystes civils ou militaires à surévaluer les menaces) visant à justifier davantage de crédits. Comme le souligne Jean-Pierre Bosser, « *si en tant que chef, on prône des mini-crisis ou des mini-guerres* » – comme modèle d'engagement, « *il est clair que le modèle de l'armée de Terre en mesure de faire de la haute intensité est mort. C'est notre rôle en tant que chef militaire de prévoir, sans excès mais avec une forme de responsabilité, des scénarios qui justifient des modèles dans la masse et d'affrontement*¹⁶⁰⁰ ». Il s'agit précisément de faire preuve d'anticipation en se projetant au-delà des menaces et besoins

1594Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

1595Ibid.

1596Ibid.

1597Ibid.

1598MARGAIL, Eric. « Introduction », *Les dossiers G2S*. 2020 n° 26 : *Vers un retour du combat de haute intensité*. p. 8-9.

1599KOFMAN, Michael. « Russian A2/AD: It is not overrated, just poorly understood », Blog *Russian Military Analysis*. 2020. En ligne : <https://russianmilitaryanalysis.wordpress.com/2020/01/25/russian-a2-ad-it-is-not-overrated-just-poorly-understood/> [consulté le 11 février 2021].

1600Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

du moment, anticipation qui, nous l'avons démontré en nous concentrant sur la seule armée de Terre, fait régulièrement défaut aux politiques de défense sur la période étudiée.

Le général Pierre de Villiers fait justement le constat de cette mauvaise anticipation s'agissant de la préparation de l'armée de Terre à d'éventuels conflits de haute intensité. Ainsi, pour l'ancien CEMA, « nous sommes orientés et conditionnés par les combats et crises multiples au Moyen-Orient et en Afrique, au point d'avoir un peu "oublié" le combat de haute intensité qui était la règle à l'époque de l'équilibre des deux blocs et du Pacte de Varsovie¹⁶⁰¹ ». Estimant « qu'il est temps de revenir, du fait de la redéfinition des équilibres mondiaux, au combat de haute intensité qui est la base de la puissance¹⁶⁰² », le général d'armée se félicite du fait que « nous avons fait la démarche de rénover nos forces dans ce sens : il va falloir obtenir les crédits en cohérence avec cet objectif pour être capables d'ici 2025 d'avoir le niveau d'entraînement et d'engagement, ainsi que la capacité de projection de force et de puissance en écho au niveau de la menace¹⁶⁰³ ». Ainsi, Pierre de Villiers fait une réponse nuancée s'agissant de la capacité de l'armée de Terre à faire face à un engagement majeur, répondant « oui pour l'objectif » de préparation à la haute intensité et « un "oui mais" » pour la capacité des forces terrestres à faire face à un tel scénario à un horizon proche, en précisant que le « mais » est « à la condition que les décisions qui seront prises pour réactualiser la LPM en 2023-2025 soient conformes aux objectifs prévus en crédits et en effectifs¹⁶⁰⁴ ».

Car face au retour des risques de conflit majeur, lesquels ont été mal anticipés au point de réduire le format des armées dans des proportions qui posent aujourd'hui problème, l'enjeu est précisément de définir un nouveau modèle d'armée et un nouveau format, en particulier pour l'armée de Terre.

1601Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

1602Ibid.

1603Ibid.

1604Ibid.

2) D'un « outil de gestion de crise » à une « armée de guerre » : anticiper la question du format et de la masse pour l'armée de Terre du futur

Nous avons vu à plusieurs reprises que la réduction du format des forces terrestres au cours de la période d'étude rendait de plus en plus difficile leur emploi dans des hypothèses d'engagement majeur (HEM). Comme démontré précédemment, si le « modèle d'armée 2015 », jamais réalisé, prévoyait encore une masse minimale, la réduction supplémentaire du format de l'armée de Terre qui est mise en œuvre à la suite de la publication du Livre blanc de 2008 diminue sensiblement la capacité des forces à faire à une crise ou un conflit majeurs, *scenarii* qui sont alors considérés comme étant si peu crédibles dans un futur proche qu'il est permis de baisser la garde. La poursuite de la déflation des effectifs et des équipements, ainsi que de l'entraînement des forces et des stocks de munitions, continue après cette date de réduire la capacité de l'armée de Terre à faire face à une HEM. Le défi qui se pose pour les armées, et singulièrement pour l'armée de Terre, est de retrouver un format et un modèle d'armée adaptés au nouveau cycle de conflictualité qui s'annonce, impliquant de leur donner davantage de « masse » et « d'épaisseur ». En vue d'éclaircir ce qui suit, il convient de définir ces termes. Comme précisé dans l'introduction générale, la masse se comprend au-delà du seul rapport de force comme « la capacité à générer et entretenir les volumes de forces suffisants pour produire des effets de décision stratégique dans la durée, prenant en compte les impératifs dictés par le cadre espace/temps spécifique à chaque opération¹⁶⁰⁵ », tandis que « l'épaisseur » désigne le « produit de la masse et de la résilience du soutien¹⁶⁰⁶ » ce qui implique « de disposer d'une réserve stratégique en hommes, en équipements et en munitions », l'épaisseur constituant « la capacité à faire face à une surprise stratégique en même temps qu'elle donne une capacité de régénération initiale à un engagement durable¹⁶⁰⁷ ». La « masse ne se réduit donc pas au seul « volume » (qui correspond « au nombre de forces immédiatement disponibles et dépend [...] du format de l'armée de Terre, sachant que les 97 552 militaires du domaine fonctionnel terre ne sont pas immédiatement employables pour les opérations¹⁶⁰⁸ ») ou au seul « nombre ». Loin d'être une notion abstraite,

1605ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Action terrestre future : demain se gagne aujourd'hui*, op. cit.

1606BRIANT Raphaël, Jean-Baptiste FLORANT et Michel PESQUEUR « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », op. cit., p. 65.

1607Ibid., p. 65.

1608Ibid., p. 64.

« l'épaisseur » montre l'importance des soutiens et de la logistique – montrant d'ailleurs à quel point une réforme, de prime abord anodine pour le format des forces et leurs capacités au combat, comme la création des BDD qui ont, comme le rappelle Nicolas Baverez, « *coupé la logistique du commandement*¹⁶⁰⁹ », témoignait d'une mauvaise anticipation.

Dès l'été 2018, quelques jours après la promulgation d'une LPM 2019-2025 amorçant un début de remontée en puissance pour les armées, le général Lecointre faisait devant la représentation nationale le constat que « *à l'issue de la période de programmation militaire qui s'ouvre, notre armée ne sera plus éreintée, sous-équipée, sous-dotée et sous-entraînée comme aujourd'hui ; mais elle restera une armée des "dividendes de la paix", une armée de temps de paix*¹⁶¹⁰ », posant des questions sur la capacité future des armées à être « *engagées sur plusieurs théâtres, dans des conflits peut-être plus violents et en tout cas très différents que ceux d'aujourd'hui*¹⁶¹¹ ». Un nouveau rappel du fait que la loi de programmation militaire en cours constitue, comme développé plus haut, une « réparation » plutôt qu'une « remontée en puissance » ; comme l'explique celui qui était alors CEMA, cette LPM « *comble, par un effort très important, les carences capacitaires des armées auxquelles nous avons consenti précédemment. L'armée sera par ailleurs sur la voie du renouvellement de ses principaux équipements*¹⁶¹² », mais elle restera « *en volume, une armée de gestion de crise, pas une armée de temps de guerre, non plus sans doute qu'une armée capable de faire face à ces crises complexes, simultanées, de types différents et qui se multiplient*¹⁶¹³ ». L'écueil soulevé par le général Lecointre n'est semble-t-il pas la disparition de certaines capacités propres au modèle d'armée complet, mais bien la réduction du format, que reflète la notion de « volume ». Ainsi, l'ampleur de la déflation des effectifs et des moyens durant un quart de siècle a conduit à tant contracté le format des forces que, dixit l'ancien CEMA, « *on a déconstruit un outil militaire pensé pour un affrontement classique de grande intensité*¹⁶¹⁴ » – ce que pouvait encore être, a minima, le « modèle d'armée 2015 » – pour en faire « *un outil de gestion de crise... qui n'est qu'un outil de gestion de crise*¹⁶¹⁵ ». Or, du fait de l'aggravation des menaces évoquée

1609Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

1610Audition du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur les opérations en cours. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°71, *op. cit.*, p. 14.

1611*Ibid.*, p. 14.

1612Audition, à huis clos, du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°12, *op. cit.*, p. 9.

1613*Ibid.*, p. 9.

1614*Ibid.*, p. 5.

1615*Ibid.*, p. 5.

plus haut, « *les types de conflits qui se présentent à nous nous font nous interroger sur la nécessité de reconstruire une armée de guerre*¹⁶¹⁶ », impliquant une révision à la hausse du format des forces.

Or, « reconstruire une armée de guerre » signifie pour l'armée de Terre réviser à la hausse le format des forces, leur niveau d'entraînement, d'équipement, de stocks divers, de soutiens. Avant d'aborder ce sujet crucial, il convient d'apporter deux nuances. Tout d'abord, le général Lecointre lui-même précisait à l'automne 2018 que si l'armée française n'est « *évidemment pas prête à être engagée dans un conflit massif qui nécessiterait une mobilisation générale*¹⁶¹⁷ » de la population, « *aucun scénario de cette nature n'est à l'étude*¹⁶¹⁸ ». Dans le même échange avec la représentation nationale, le CEMA soulignait que les armées n'avaient « *pas de scénario prévoyant d'être engagés dans une guerre interétatique massive*¹⁶¹⁹ ». Cette première nuance montre qu'il n'est pas encore question de rebâtir une armée de « garde à l'Est » forte de centaines de milliers d'hommes et de plus d'un millier de chars lourds, comme c'était le cas au tout début de notre période d'étude, ce qui permet de relativiser le degré de mauvaise anticipation des menaces. Ensuite, si la loi de programmation actuelle n'engage pas une remontée en puissance, le général d'armée souligne qu'au terme de cette LPM, la France aura « *une armée reconstituée, ayant préservé une base industrielle et technologique de défense de très haut niveau et capable, si nécessaire – si des signes nous laissent à penser que nous allions vers un conflit majeur –, d'effectuer un effort de montée en puissance majeure*¹⁶²⁰ ». Ainsi, la LPM 2019-2025, si elle permet avant tout de réparer l'outil de défense et de rattraper les lacunes capacitaires, permet aussi de préparer l'avenir en jetant les bases d'une future remontée en puissance, témoignant sur ce point d'une bonne anticipation. Il s'agit là d'un exemple concret de la remontée en puissance par paliers dont parle Guillaume Garnier¹⁶²¹.

Notons cependant qu'il y a une large différence entre un engagement majeur tel que défini par le Livre blanc de 2013, nécessitant de projeter pour une durée limitée et sur un théâtre unique « environ 15 000 hommes des forces terrestres, des forces spéciales, des

1616 *Ibid.*, p. 5.

1617 *Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2019*. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°15, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 18/10/2018, p. 22.

1618 *Ibid.*, p. 22.

1619 *Ibid.*, p. 23.

1620 *Ibid.*, p. 23.

1621 GARNIER, Guillaume. « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *op. cit.*

composantes maritimes et aériennes¹⁶²² », et une « *mobilisation générale de la population*¹⁶²³ » évoquant celles engagées au cours des deux Guerres mondiales, entre la participation de la France à un conflit de haute intensité tel que l'envisagent sérieusement les États-majors et une « *guerre interétatique massive*¹⁶²⁴ » qui occasionnerait (sans doute est-ce le scénario auquel fait allusion le général Lecointre) « *une large bataille de chars et d'artillerie, semblable à celles que la seconde guerre mondiale a inscrites dans notre imaginaire*¹⁶²⁵ ». De même, si la LPM permet en quelque sorte d'établir les fondations nécessaires à une future remontée en puissance, cette dernière sera des plus difficiles – pour les raisons évoquées justement par Guillaume Garnier¹⁶²⁶, mais aussi en raison du degré du seuil qu'a atteint l'armée de Terre.

Après un quart de siècle de réduction continue des dépenses, des cibles d'équipement et des effectifs, il apparaît que, *dixit* François Lecointre, « *la masse de nos forces et de leurs soutiens s'établit à un niveau historiquement bas*¹⁶²⁷ » ; au regard à la fois des ambitions, déjà exceptionnelles, de la LPM et du nombre de difficultés à résoudre, comme la remontée de l'entraînement des forces, le fait que « *la masse de nos armées [soit] plus réduite que jamais* » n'aura « *pas changé en 2025*¹⁶²⁸ ». Rappelons à ce titre que s'agissant des équipements de l'armée de Terre, de début 2019 à fin 2025, la LPM en cours d'exécution prévoit de passer de 241 chars Leclerc à 200 (dont 122 rénovés), de 250 chars AMX 10 RC et 80 ERC 90 à 150 chars AMX 10 RC et autant de Jaguar, de 2 661 VAB et 3 Griffon à 1545 VAB et 936 Griffon avec un nombre inchangé de VBCI (629 en 2019 comme en 2025) et de LRU (13 du début à la fin de la LPM), de 121 canons de 155 mm dont 77 CAESAR à 109 de ces canons, de 164 hélicoptères de reconnaissance et d'attaque (70 Tigre et 94 Gazelle) à 147 (67 Tigre et 80 Gazelle), de 122 hélicoptères de manœuvre (36 NH 90 TTH, 52 Puma vieillissants, 26 Cougar dont 22 déjà rénovés, 8 Caracal) à 115 (70 NH 90, 11 Puma, 26 Cougar intégralement rénovés, et un nombre inchangé de

1622 *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013*, p. 137.

1623 *Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2019*. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°15, *op. cit.*, p. 22.

1624 *Ibid.*, p. 23.

1625 MARGAIL, Eric. « Introduction », *Les dossiers G2S*. 2020 n° 26 : *Vers un retour du combat de haute intensité*. p. 8-9.

1626 GARNIER, Guillaume. « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *op. cit.*

1627 *Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2019*. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°15, *op. cit.*, p. 9.

1628 *Audition du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur les opérations en cours*. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°71, *op. cit.*, p. 14.

Caracal), de 1 394 VBL à 1 387 dont 733 régénérés, de 200 véhicules Forces Spéciales ancienne génération à 202 poids lourds Forces Spéciales nouvelle génération, de 3483 véhicules de commandement et de liaison et 1000 VLTP non protégés à 4983 VLTP non protégés, un nombre inchangé de véhicules tactiques porteurs de systèmes d'armes (930 du début à la fin de la LPM, avec 200 VBMR légers appui Scorpion d'ici 2025), et le doublement du nombre de systèmes de drones tactiques SDT, qui sera porté à 3¹⁶²⁹. Quant aux effectifs de l'armée de Terre, ceux-ci n'auront progressé que de 6 000 hommes et femmes d'ici 2025. En clair, si l'armée de Terre bénéficiera d'une modernisation et d'un renouvellement d'ampleur de ses équipements, elle n'aura pas acquis de « masse » supplémentaire (l'exemple des chars Leclerc, dont le nombre devrait diminuer de 10% ce que leur modernisation ne permettra pas de compenser intégralement, est sur ce point éloquent).

Le retour de la question de la « masse » pour l'armée de Terre se pose dès la fin du quinquennat Hollande. Ainsi, le document stratégique « Action terrestre future » (ATF), publié en septembre 2016 par l'EMAT, fait de la « masse » l'un des « facteurs de supériorité opérationnelle » (FOS) des forces terrestres pour l'avenir. Rappelant que les puissances occidentales, du fait de leur confiance (excessive?) dans leur supériorité technologique, ont calibré leurs armées selon la « *gestion "efficiente" de conflits limités reposant sur la neutralisation rapide des moyens de commandement adverses, les frappes de précision, le contrôle des lieux de décision*¹⁶³⁰ » (ce qui rejoint en partie le constat de Pierre de Villiers selon lequel « *nous avons un peu "oublié" le combat de haute intensité*¹⁶³¹ » au profit d'opérations de COINT et de gestions de crise), le document avance qu'il faut désormais faire évoluer ce paradigme pour trois grandes raisons.

Tout d'abord, la croissance démographique soutenue des pays au sud et à l'est de la Méditerranée, laquelle se caractérise notamment « *par un développement anarchique de zones urbaines côtières où s'entassent déjà des populations jeunes et sujettes à des fièvres politiques aussi soudaines que brutales*¹⁶³² » – Pierre de Villiers, Jean-Pierre Bosser et Nicolas Baverez ayant également cité dans leurs *interviews* respectives les risques liés à

1629 MINISTÈRE DES ARMÉES. *Projet de loi de programmation militaire 2019-2025, rapport annexé*. Ministère des Armées. 2018, p. 45.

1630 ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Action terrestre future...*, *op. cit.*, p. 37.

1631 Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

1632 ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Action terrestre future...*, *op. cit.*, p. 37.

une intensification des flux migratoires parmi les menaces sur la sécurité nationale. Ensuite, l'urbanisation d'un monde qui comptera 37 mégalo­poles de plus de 10 millions d'habitants d'ici 2030, dont la majorité de la population vivra en ville à partir de cette date, et qui abritera un nombre croissant de « mégacités ». Ces dernières, qui « *concentrent les enceintes du pouvoir, les cercles d'influence et les infrastructures vitales*¹⁶³³ », présenteront une importance stratégique toujours plus centrale, mais aussi « *de fortes contraintes en matière de contrôle*¹⁶³⁴ », en faussant les rapports de force, en constituant des zones refuges, en compliquant la lutte contre le terrorisme. Au-delà des seuls centres urbains évoqués par Action terrestre futur, rappelons que « *le contrôle du milieu dans la durée nécessite également des effectifs et des moyens, tant il est rare qu'un conflit ou qu'une opération soient brefs*¹⁶³⁵ », comme l'écrit le colonel Pesqueur. Enfin, selon Action terrestre future, l'armée de Terre doit disposer de « *forces robustes pour une dissuasion conventionnelle face aux menaces de la puissance et aux stratégies hybrides*¹⁶³⁶ ».

Nous remarquons d'emblée qu'à l'exception du dernier point (qui évoque d'ailleurs une dissuasion conventionnelle face à des menaces hybrides plutôt que face à des menaces étatiques plus « classiques »), ce document de l'EMAT réhabilite la « masse » comme facteur de supériorité opérationnelle pour faire face à une intensification des enjeux qu'affronte déjà l'armée de Terre dans le cadre d'opérations de basse intensité, plutôt que dans l'idée d'une préparation à des conflits majeurs. Cependant, le document, qui rappelle que la « masse » va « *au-delà du seul rapport de force*¹⁶³⁷ », évoque aussi des préoccupations propres aux conflits de haute intensité. Parmi tous les éléments faisant de la « masse » un facteur de supériorité opérationnelle, citons le fait qu'elle parvient à « *recréer l'avantage du nombre, significativement dans un milieu terrestre hétérogène, afin de saturer les défenses adverses*¹⁶³⁸ », qu'elle « *contribue à la régénération humaine et matérielle des unités*¹⁶³⁹ » face à l'attrition, et, surtout, qu'elle « *tempère la vision "technologiste" selon laquelle l'avance technologique permettrait de compenser l'infériorité numérique et de résoudre seule le dilemme de l'ubiquité*¹⁶⁴⁰ ».

1633 *Ibid.*, p. 37.

1634 *Ibid.*, p. 37.

1635 BRIANT Raphaël, Jean-Baptiste FLORANT et Michel PESQUEUR, « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », *op. cit.*, p. 67.

1636 ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Action terrestre future...*, *op. cit.*, p. 37.

1637 *Ibid.*, p. 37.

1638 *Ibid.*, p. 38.

1639 *Ibid.*, p. 38.

1640 *Ibid.*, p. 38.

Ce dernier point est particulièrement important, puisqu'il s'inscrit dans une question essentielle pour l'anticipation du format dont l'armée de Terre aura besoin dans un futur proche : la question de l'équilibre entre quantité (que reflète la « masse ») et qualité (de la haute technologie pour les matériels au perfectionnement de la préparation des combattants).

Le retour de la « masse » dans la culture militaire française s'inscrit aussi dans une logique de dissuasion. Ainsi le général Burkhard insiste-t-il régulièrement sur le fait qu'avec une armée de Terre durcie, « *un éventuel agresseur sera dissuadé de nous provoquer. Nous devons donc être prêts à faire face à des conflits de haute intensité. Ce sera la meilleure garantie de ne pas devoir recourir à la force. C'est une question de crédibilité*¹⁶⁴¹ », et que face au risque d'escalade, « *si nous sommes bien préparés, cela pourrait faire reculer ou détourner la menace et nous éviter de devoir engager un conflit majeur*¹⁶⁴² ».

Comme le montre le document *Action terrestre future* cité à l'instant, la reconsidération de la « masse » comme facteur de supériorité opérationnelle » tient en partie au fait que l'armée de Terre doit disposer de « *forces robustes pour une dissuasion conventionnelle face aux menaces de la puissance et aux stratégies hybrides*¹⁶⁴³ ». La question de la contribution du format des forces à la dissuasion globale revient ainsi en force, alors qu'un rapport de 2012 abordé précédemment alertait sur le fait que « *la dissuasion conventionnelle n'est crédible qu'à la condition d'aligner, en quantité comme en qualité, un arsenal de combat capable de prévenir par son existence même une grande variété de menaces*¹⁶⁴⁴ », et que certains officiers comme Vincent Desportes défendaient de longue date la nécessité de rééquilibrer davantage l'effort en faveur de la dissuasion nucléaire et l'effort en faveur de la dissuasion conventionnelle, entre capacités de dissuasion et capacités d'action, plutôt que de chercher à sanctuariser à tout prix la dissuasion nucléaire¹⁶⁴⁵.

1641BAROTTE, Nicolas. « Général Burkhard: "Nous devons être prêts à la haute intensité" », *Le Figaro*, art. cit.

1642Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre, sur le projet de loi de finances pour 2020. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°4, *op. cit.*, p. 10.

1643ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Action terrestre future...*, *op. cit.*, p. 37.

1644Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ? Rapport d'information n°680..., *op. cit.*, p. 21.

1645DESORTES, Vincent. *La Dernière Bataille de France*, *op. cit.*, p. 117-118.

Or, « une armée de Terre dissuasive, c'est une armée qui doit changer d'échelle¹⁶⁴⁶ », à la fois « dans le volume des forces que nous devons être capables de déployer lors de nos entraînements, nos exercices et nos opérations¹⁶⁴⁷ », et « dans le niveau des unités qui sont engagées¹⁶⁴⁸ ». C'est le sens de la volonté de l'EMA d'organiser, en 2023 ou 2024, un « exercice de niveau divisionnaire¹⁶⁴⁹ ». Cet exercice intitulé Orion, qui constituerait une première depuis la fin de la Guerre froide (où l'armée de Terre effectuait encore des manœuvres telles que l'exercice « Moineau Hardi » qui avait mobilisé 20 000 soldats français et 55 000 soldats allemands en 1987), devrait rassembler autour de 10 000 soldats des trois armées¹⁶⁵⁰ françaises, auxquelles pourraient s'ajouter des soldats des forces belges, britanniques et américaines¹⁶⁵¹, le tout pour des manœuvres aéroterrestres et maritimes dans un scénario de conflit de haute intensité.

Mais derrière la dissuasion conventionnelle, le retour de manœuvres à l'échelle d'une division s'inscrit bel et bien dans l'optique de se préparer à des affrontements d'une dureté que les forces terrestres n'ont pas connu depuis plusieurs décennies. Ainsi que l'expliquait le futur CEMA en 2020 :

« nous ne sommes pas suffisamment préparés aujourd'hui à faire face à des conflits de plus grande ampleur. C'est la raison pour laquelle nous devons durcir l'armée de Terre, pour qu'elle soit en mesure de faire face à des conflits encore plus difficiles que nos engagements actuels, qui sont déjà très éprouvants. [...] même si nos engagements sont très durs, comme au Sahel, nous nous trouvons aujourd'hui dans une sorte de confort opérationnel.[...] J'estime qu'au vu de l'environnement international, il est nécessaire de réapprendre la grammaire de la guerre de haute intensité¹⁶⁵² ».

1646 Audition, à huis clos, du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre, sur le projet de loi de finances pour 2021. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°13, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 15/10/2020, p. 4.

1647 *Ibid.*, p. 4.

1648 *Ibid.*, p. 4.

1649 Audition, à huis clos, du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre, portant sur la nouvelle vision stratégique de l'armée de Terre. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°61, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 17/06/2020, p. 13.

1650 OUEST-FRANCE. « Opération Orion : l'armée française s'entraîne, à grande échelle, à un conflit d'ampleur », *Ouest-France*. 25 juin 2021. En ligne : <https://www.ouest-france.fr/politique/defense/operation-orion-l-armee-francaise-s-entraîne-a-grande-echelle-a-un-conflit-d-ampleur-8a36d0c4-d59b-11eb-abca-96c43e4327b4> [consulté le 15 août 2021].

1651 THE ECONOMIST. « The French armed forces are planning for high-intensity war », *The Economist*. 31 mai 2021. En ligne : <https://www.economist.com/europe/2021/03/31/the-french-armed-forces-are-planning-for-high-intensity-war> [consulté le 15 août 2021].

1652 *Compte rendu de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées : vision stratégique de l'armée de Terre - Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre*. 2020. En ligne : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200622/etr.html#toc4> [consulté le 13 août 2021].

Alors que, comme le rappelait le général Vincent Desportes durant notre entretien, « *cela fait longtemps que nous n'avons pas effectué de manœuvre de division, de manœuvre de brigade à l'extérieur*¹⁶⁵³ », la volonté de l'EMA d'organiser avec Orion un exercice au niveau divisionnaire répond au fait que « *demain, il faudra pouvoir engager une brigade ou même une division, soit entre 8000 et 25.000 hommes* », sachant que dans un conflit de haute intensité, « *le milieu aérien pourra être contesté, les frappes en profondeur seront possibles, on pourrait subir du brouillage, des attaques de drones, des cyberattaques, une guerre informationnelle*¹⁶⁵⁴ ».

Or, face à la haute intensité, le premier défi est celui de la « masse ». A plus court terme, comme l'indique une étude de l'IFRI « *le besoin de masse se fait particulièrement sentir du fait de l'extension de la conflictualité, de la simultanéité voire de l'intensification des crises, et de leur dispersion géographique et dans les différents milieux*¹⁶⁵⁵ », sachant que pour l'armée de Terre, ce besoin s'explique en partie « *par les spécificités du milieu terrestre, caractérisé par sa dureté et sa propension à provoquer de la friction aux plans physique, moral et psychologique*¹⁶⁵⁶ » – la « friction » faisant bien sûr référence à celle que théorisait Clausewitz dans *De la Guerre*. En ce qui concerne l'anticipation de conflits plus durs, comme l'expliquait le général Burkhard en tant que CEMA, « *il est certain que notre armée n'a pas assez d'épaisseur pour faire face à un conflit majeur doublé d'une crise intérieure d'ampleur*¹⁶⁵⁷ », et ce alors qu'il faut « *être prêt à la haute intensité tout en continuant à faire "Barkhane"*¹⁶⁵⁸ ». S'agissant de Barkhane, le Président Macron a décidé au printemps 2021 de mettre fin à cette opération dans sa forme actuelle. Cependant, le rappel du général Burkhard reste valable pour les années à venir, d'autant que le risque de « *faire face à un conflit majeur doublé d'une crise intérieure d'ampleur*¹⁶⁵⁹ » peut par exemple désigner le scénario d'un affrontement contre un État du sud ou de l'est de la Méditerranée dont serait originaire une diaspora vivant en France, diaspora dont une

1653Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense).

Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

1654BAROTTE, Nicolas. « Général Burkhard: "Nous devons être prêts à la haute intensité" », *Le Figaro*, art. cit.

1655BRIANT Raphaël, Jean-Baptiste FLORANT et Michel PESQUEUR, « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », *op. cit.*, p. 65.

1656*Ibid.*, p. 66.

1657Audition, à huis clos, du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°47, *op. cit.*, p. 10.

1658BAROTTE, Nicolas. « Général Burkhard: "Nous devons être prêts à la haute intensité" », *Le Figaro*, art. cit.

1659Audition, à huis clos, du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°47, *op. cit.*, p. 10.

minorité radicale pourrait soutenir l'adversaire de la France, ou encore le scénario d'une conjugaison de la menace terroriste et d'une grave crise extérieure. Face au durcissement des menaces et des adversaires, Thierry Burkhard souligne que « nous devons nous interroger sur le type d'armée dont notre pays a besoin¹⁶⁶⁰ », dans la logique de son désormais prédécesseur François Lecointre invitant à « nous interroger sur la nécessité de reconstruire une armée de guerre¹⁶⁶¹ ».

Ce dernier souligne qu'il faut « dès à présent nous interroger sur l'augmentation de la masse de nos armées », une réflexion jugée « essentielle pour la réalisation de cette LPM et la préparation de la suivante¹⁶⁶² ». Pour l'ancien CEMA, « la question de la masse [...] ne pourra être résolue que de deux manières¹⁶⁶³ », à savoir « prendre en considération la nécessité d'augmenter ces capacités militaires en nombre¹⁶⁶⁴ » ou bien « mettre les moyens militaires des États membres de l'Union européenne en commun pour des actions qui concernent la sécurité et la prospérité de l'Europe entière¹⁶⁶⁵ ». Sur ce dernier point, plusieurs personnalités interrogées (Vincent Desportes, Pierre de Villiers, Jean-Pierre Bosser) ont évoqué la coopération européenne, notamment dans le domaine de la mutualisation des moyens, comme un moyen de faciliter la remontée en puissance des armées ; ainsi, pour le général Bosser, c'est « sur la remontée en puissance sur 10 ans » qu'il y aurait « sans doute quelque chose d'intéressant à creuser¹⁶⁶⁶ » au niveau européen.

Quoiqu'il en soit, au niveau de la seule France, il apparaît clair que « dans un conflit de haute intensité, nous avons besoin d'une masse plus importante¹⁶⁶⁷ », l'enjeu étant aussi celui « du nombre¹⁶⁶⁸ ». Mais dans une logique d'anticipation, comment redonner de la

1660 Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, *Compte rendu : vision stratégique de l'armée de Terre - Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre*, 24 juin 2020, Sénat, juin 2020, <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200622/etr.html#toc4>

1661 *Ibid.*, p. 5.

1662 *Projet de loi de finances pour 2020 - Audition du général Lecointre, chef d'état-major des armées*. Compte rendu du Sénat, au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 15/10/2019.

1663 *Audition, à huis clos, du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées*. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°12, *op. cit.*, p. 9.

1664 *Ibid.*, p. 10.

1665 *Ibid.*, p. 10.

1666 Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

1667 *Compte rendu de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées : vision stratégique de l'armée de Terre - Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre*, *op. cit.*

1668 *Audition, à huis clos, du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées*. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°12, *op. cit.*, p. 21.

« masse » à l'armée de Terre à un horizon proche ? Si l'augmentation des effectifs, des matériels en dotation et des stocks apparaît à la fois évidente et indispensable, une telle réponse – au demeurant coûteuse pour les finances publiques et difficile à mettre en œuvre, du recrutement des forces à leur entraînement et de la fabrication des équipements à leur entretien – n'est pas exclusive. Il en va de même pour l'appel aux réservistes, solution à la fois obvie et peu onéreuse, mais sur laquelle ne peut reposer le complément de « masse » dont l'armée de Terre a besoin.

Ainsi une étude de l'IFRI consacrée à la « masse » dans les armées françaises face à la haute intensité, dont nous avons cité les définitions de « l'épaisseur » et du « volume », complémentaires de la « masse » pour l'armée de Terre, cite plusieurs axes qui pourraient contribuer à la massification des forces terrestres. Tout d'abord, le fait de recourir « à des opérateurs privés pour des tâches organiques, de logistique ou de protection¹⁶⁶⁹ » – bien que les expériences d'externalisation se soient jusqu'ici soldées par un bilan parfois mitigé, y compris au niveau financier. Ensuite, l'idée de « remilitariser » certains postes « civilianisés » qui ont été « civilianisés » ces vingt dernières années au sein de l'armée de Terre : ces postes seraient occupés par des militaires « *formés et régulièrement entraînés* » qui effectueraient en temps normal les tâches qui incombent aujourd'hui aux personnels civils concernés, mais seraient « *presque immédiatement employables en cas de montée en puissance* », moyennant probablement une remise à niveau, tandis que leurs missions seraient remplies par des civils intérimaires durant leur engagement en opération. Une telle mesure permettrait d'augmenter « *le volume de soldats aptes aux opérations, sans toucher quantitativement au plafond ministériel des emplois autorisés* ».

Toujours dans une logique d'augmenter le volume des forces disponibles sans augmenter les effectifs globaux, le colonel Pesqueur propose « d'accroître la masse des soldats en augmentant leur performance¹⁶⁷⁰ », évoquant aussi bien le recours à des produits pharmaceutiques que l'utilisation d'exosquelettes, qui « multiplie les capacités de port et de progression¹⁶⁷¹ » ou « l'introduction de techniques nouvelles d'augmentation dans le corps du soldat¹⁶⁷² », pour renforcer sa connectivité, permettant là aussi « un effet de masse¹⁶⁷³ ».

1669BRIANT Raphaël, Jean-Baptiste FLORANT et Michel PESQUEUR, « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », *op. cit.*, p. 69.

1670*Ibid.*, p. 69.

1671*Ibid.*, p. 70.

1672*Ibid.*, p. 70.

1673*Ibid.*, p. 70.

Ce dernier point, celui des augmentations humaines, appelle cependant à la prudence sur un plan éthique. Quelque soit la méthode employée, l'accroissement des effectifs entraînera nécessairement celui des matériels. Pour limiter la hausse consécutive des dépenses, l'étude de l'IFRI évoque deux pistes : « *diminuer les coûts d'acquisition et de possession*¹⁶⁷⁴ », ce que font déjà les industriels dans des proportions qui peuvent encore s'améliorer, et louer du matériel (notamment du matériel dual) pour « *augmenter le volume de matériels disponibles*¹⁶⁷⁵ », par exemple en louant des camions ou des appareils d'optronique le temps d'une opération.

Nous avons évoqué plus haut la différence entre « masse » et « épaisseur », cette dernière étant le produit de la « masse » et de la résilience du soutien. Or, en complément ou à la place d'une augmentation du volume des forces, « *une autre manière de renforcer la masse est de jouer sur l'épaisseur, c'est-à-dire d'agir sur le soutien des forces pour accroître leur résilience et leur faculté de régénération*¹⁶⁷⁶ », notamment face à la perspective d'un conflit d'ampleur qui se traduirait à la fois par une utilisation bien plus forte des stocks de munitions, de carburants et de pièces de rechange, et par des ruptures d'approvisionnement. A ce titre, le colonel Pesqueur rappelle que « *l'approvisionnement des unités ne peut plus relever uniquement d'une logique d'efficacité, inspirée d'un modèle d'entreprises privées*¹⁶⁷⁷ », une telle logique incluant de fonctionner en flux tendus qui peuvent eux-mêmes être rompus en cas d'affrontement d'ampleur. Ainsi, il devient donc « *indispensable de disposer de stocks stratégiques* », ce qui veut dire assumer un surcroît de dépenses lié aux coûts de possession¹⁶⁷⁸. Un constat qui rejoint celui fait par le général Bosser au cours de notre entretien. L'ancien CEMAT rappelle en effet que « *on est passés d'une logique de stocks à une logique de flux tendus, ce qui peut paraître incompatible si demain il faut remonter en puissance* », montrant par là qu'une telle évolution témoigne d'une mauvaise anticipation. Interrogeant la notion de « masse » et ce qu'elle recouvre, celui qui a piloté l'armée de Terre entre 2014 et 2019, invite à se demander « *est-ce que c'est une volumétrie d'hommes, [...] de matériels engagés sur le terrain, est-ce que ça intègre nos stocks*¹⁶⁷⁹ », rappelant que « *dans la notion d'anticipation, il faut aussi regarder*

1674 *Ibid.*, p. 70.

1675 *Ibid.*, p. 70.

1676 *Ibid.*, p. 70.

1677 *Ibid.*, p. 70.

1678 *Ibid.*, p. 70.

1679 Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

les stocks¹⁶⁸⁰ », et enfin, s'agissant de l'action sur le terrain, « est-ce qu'on est en mesure de s'engager, [...] est-ce qu'on a le soutien logistique en capacité et en cohérence avec l'action qu'on veut mener¹⁶⁸¹ ». Quant à son successeur Thierry Burkhard, celui-ci entendait, à la tête de l'EMAT, « revoir la politique des stocks carburants, vivres, pièces de rechange, lots d'outillage pour gagner des marges de manœuvre¹⁶⁸² », un chantier qui devrait se poursuivre au cours des prochaines années et pourrait marquer une inflexion par rapport aux logiques de flux tendu et de quête d'efficacité qui prévalaient jusqu'ici.

Au-delà de cette indispensable reconstitution des stocks, qui exigera des moyens financiers supplémentaires, Michel Pesqueur estime que « une plus grande polyvalence des militaires de l'armée de Terre qui permet de gagner en épaisseur¹⁶⁸³ », ce qui implique que les soldats ne soient pas trop fortement spécialisés et puissent assurer un plus grand nombre de fonctions, autorisant à « garder une masse d'effectifs constante¹⁶⁸⁴ ». Selon le même auteur, les « gains en volume et en épaisseur impliquent enfin une révision des méthodes, de l'organisation et du fonctionnement¹⁶⁸⁵ ». Rappelons qu'une telle démarche a déjà été entamée à la fois par la réorganisation de l'armée de Terre et de son format avec la création sous Jean-Pierre Bossier du modèle « Au contact¹⁶⁸⁶ », et constitue l'un des principaux chantiers du plan stratégique de son successeur Thierry Burkhard¹⁶⁸⁷, qui sera poursuivi sous l'autorité du nouveau CEMAT, le général Pierre Schill. Michel Pesqueur propose de ramener le soutien « dans le giron des armées » (ce qui correspond d'ailleurs à l'analyse de Nicolas Baverez sur la nécessité de ne « jamais découpler le commandement opérationnel de la logistique¹⁶⁸⁸ »), dans l'optique de « rendre plus efficace la montée en puissance et la conduite du soutien, et ainsi gagner en masse grâce à une meilleure utilisation des ressources ». Au-delà de pistes plus classiques comme la maintenance prédictive, qui permet de diminuer les frais de MCO et de renforcer le niveau de disponibilité des matériels, donc d'augmenter la « masse de manœuvre », l'auteur évoque

1680 *Ibid.*

1681 *Ibid.*

1682 ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Plan stratégique du chef d'état-major de l'armée de Terre*. Ministère des Armées. 2020, p. 26.

1683 BRIANT Raphaël, Jean-Baptiste FLORANT et Michel PESQUEUR, « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », *op. cit.*, p. 70.

1684 *Ibid.*, p. 71.

1685 *Ibid.*, p. 71.

1686 BOSSIER, Jean-Pierre. « L'Armée de terre « Au contact » », *Revue Défense Nationale*. 2015, N° 780 n° 5. p. 5-9.

1687 ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Plan stratégique du chef d'état-major de l'armée de Terre*, *op. cit.*

1688 Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

aussi des solutions liées à l'innovation technologique, comme l'acquisition de véhicules autonomes qui permettrait de réaffecter certains personnels vers d'autres postes – une piste intéressante, mais qui s'avère à la fois risquée du fait des incertitudes technologiques, et limitée du point de vue des gains d'effectifs potentiels.

Du côté des améliorations matérielles justement, Michel Pasqueur rappelle qu'il est possible d'améliorer la « masse » des armées en réduisant par exemple leur niveau d'attrition *via* le renforcement de la protection des combattants et des équipements, l'effet de « masse » pouvant aussi être obtenu en renforçant les capacités de saturation (notamment par la puissance de feu)¹⁶⁸⁹. A cet égard, le document Action Terrestre futur insiste sur la manière dont le renforcement technologique de l'armée de Terre peut contribuer à sa massification, à commencer l'infovalorisation du combat, portée par le programme SCORPION, qui « *accroît l'agilité tactique et ainsi la capacité de la force terrestre à couvrir et contrôler son milieu*¹⁶⁹⁰ », en particulier grâce à « *la dissociation entre le capteur et l'effecteur par le biais du tir au-delà de la vue directe*¹⁶⁹¹ ». Alors que les forces terrestres devront faire face, outre un feu nourri, à des actions de guerre électronique ou de manipulation de l'information – domaines où de potentiels adversaires telles que les forces russes et chinoises ont pris une longueur d'avance sur les armées occidentales, Michel Pesqueur insiste, au même titre que Thierry Burkhard, sur le fait que « l'effet de masse peut être obtenu par une meilleure combinaison des effets physiques [...] et des effets immatériels – comme le brouillage, la déception ou la guerre informationnelle¹⁶⁹² ». Là aussi, il s'agit de l'un des principaux chantiers suivis par l'EMAT pour « durcir » l'armée de Terre face à l'évolution de la conflictualité¹⁶⁹³. Enfin, de manière plus classique, une dernière option pour accroître la « masse » de l'armée de Terre est de renforcer encore l'intégration interarmées (on tend là vers le multidomaine) et interalliés, notamment dans l'optique de « *coordonner toute la gamme des effets de manière concentrée ou distribuée dans l'espace et dans le temps, sur l'ensemble du spectre matériel et immatériel*¹⁶⁹⁴ », ce qui constitue là encore une priorité de l'EMAT comme des

1689BRIANT Raphaël, Jean-Baptiste FLORANT et Michel PESQUEUR, « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », *op. cit.*, p. 72.

1690ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Action terrestre future...*, *op. cit.*, p. 39.

1691*Ibid.*, p. 39.

1692BRIANT Raphaël, Jean-Baptiste FLORANT et Michel PESQUEUR, « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », *op. cit.*, p. 73.

1693ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Plan stratégique du chef d'état-major de l'armée de Terre*, *op. cit.*

1694BRIANT Raphaël, Jean-Baptiste FLORANT et Michel PESQUEUR, « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », *op. cit.*, p. 73-74.

autres États-majors français, au niveau de l'OTAN comme au niveau européen.

À ce titre, outre le programme SCORPION, avec le système SICS¹⁶⁹⁵, le projet complémentaire Titan¹⁶⁹⁶ qui se concentre sur les « segments lourds », la modernisation des équipements individuels (nouveaux treillis F3, remplacement des fusils d'assaut FAMAS par les nouveaux HK416, et des fusils de précision FR-F2 par les SCAR-H PR), ou encore le renforcement de l'aguerrissement des troupes, vont contribuer à divers degrés à la massification des forces terrestres. Là où le (désormais à la retraite) général de division Charles Beaudouin constatait « *une transformation matérielle comme l'armée de Terre n'en a pas connu depuis le tournant des années 70-80* », et se félicitait du fait que pour les forces terrestres, le redressement permis par la LPM 2019-2025 « *signifie l'entrée dans le club restreint des armées de quatrième génération*¹⁶⁹⁷ », il est clair que le saut qualitatif de l'armée de Terre va en partie contribuer à combler son manque de « masse », montrant que le débat entre quantité et qualité est plus complexe qu'il n'y paraît.

Ce qui précède montre qu'il est possible, sur un temps plus ou moins court, d'augmenter la « masse » et « l'épaisseur » de l'armée de Terre même sans avoir à augmenter significativement le volume d'effectifs et d'équipements. Cependant, il paraît clair que de telles pistes ne suffiront pas. Le constat du général Lecointre selon lequel « *la question de la masse et du nombre finira par se poser*¹⁶⁹⁸ » reflète le caractère inévitable d'une augmentation du format des forces terrestres. Face à cela, outre une poursuite de l'effort budgétaire dans le cadre de la prochaine LPM (ce qui pourrait impliquer une révision de l'Ambition 2030) pour assurer à la fois l'accroissement des effectifs, celui des matériels en dotation et celui des stocks, une solution qui s'impose est le recours accru à la réserve. Ainsi, le général Burkhard estime que le renforcement de la « masse » de l'armée de Terre « *pourrait être constituée par la réserve : réserve opérationnelle de niveau 1 (RO1) et réserve opérationnelle de niveau 2 (RO2)*¹⁶⁹⁹ », celle-ci jouant déjà un rôle non

1695 Pour « Système d'information du combat Scorpion », qui « se destine à fournir à tous les niveaux du Groupement tactique interarmes (GTIA) les outils d'exploitation, de combat et de commandement pour le combat collaboratif ».

1696 DOITIER, Martin. « Titan : le projet capacitaire de l'armée de Terre structurant les quinze années à venir », *Défense et Sécurité internationale*, hors-série n° 73, août-septembre 2020.

1697 BEAUDOUIN, Charles. « Les équipements de demain », *Terre information magazine*. Mai 2018 n° 924, p. 3. En ligne : <https://www.defense.gouv.fr/web-documentaire/les-equipements-de-demain/assets/files/dossier-les-equipements-demain.pdf> [consulté le 19 février 2021].

1698 *Audition, à huis clos, du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées*. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°12, *op. cit.*, p. 21.

1699 *Audition, à huis clos, du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre, portant sur la nouvelle vision stratégique de l'armée de Terre, op. cit.*, p. 13.

négligeable dans l'armée de Terre *via* les « *compléments individuels*¹⁷⁰⁰ ». Toutefois, si la réserve dont le fonctionnement « doit être simplifié¹⁷⁰¹ », le chantier immédiat reste « la remontée en puissance de l'armée d'active¹⁷⁰² », dont la poursuite est indispensable à la massification de l'armée de Terre. Parmi les personnalités interrogées, Charles Millon, qui regrette que les ambitions envisagées durant la réforme de 1996 pour la réserve nationale n'aient pas été mises en œuvre alors que « *les crises auxquelles nous sommes confrontés exigent le rappel régulier d'une partie de la population*¹⁷⁰³ », appelle notamment à valoriser la réserve et la Garde nationale, citant le système américain « *où les réserves sont utilisées régulièrement*¹⁷⁰⁴ ». Quant aux appels de Jean-Pierre Bosser à « *revoir, imaginer une défense opérationnelle du territoire du XXI^e siècle*¹⁷⁰⁵ » et de Vincent Desportes à « *refaire de la défense du territoire*¹⁷⁰⁶ », leur réalisation pourrait passer par un recours accru à la réserve, contribuant à redonner des marges aux effectifs de l'armée d'active.

In fine, le retour de la « masse » dans l'armée de Terre passe en partie par un renforcement d'ordre qualitatif, des équipements majeurs aux combattants, mais est indissociable d'un accroissement du volume des forces, des effectifs à l'équipement. Indispensable aussi bien face au durcissement des conflits actuels qu'au retour de potentiels conflits majeurs, et au-delà, au maintien du « rang » international de la France dont le modèle d'armée complet constitue l'un des piliers, un tel chantier ne peut que s'avérer coûteux au plan financier, difficile à mener sur le plan industriel comme sur celui du recrutement, et surtout particulièrement long – cinq à dix ans, voire davantage.

Conclusion de la partie III

Quel rôle pour l'anticipation dans le redressement de l'armée de Terre entre 2012 et

1700 *Ibid.*, p. 13-14.

1701 *Ibid.*, p. 14.

1702 *Ibid.*, p. 14.

1703 Entretien n° 4 : MILLON, Charles (ministre de la Défense, 1995-1997). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 31/03/2021.

1704 *Ibid.*

1705 Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

1706 Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

2021 ? De 2012 à 2014, il est clair que l'anticipation est totalement absente – sauf dans la décision du Président Hollande, saluée par Jean-Pierre Bosser, de « sauver » le modèle d'armée complet, mais en continuant à réduire le format des forces dans des proportions de plus en plus problématiques. Alors que le début de cette séquence est très clairement caractérisé par une logique de « *welfare vs warfare* » qui est du reste revendiquée par certains cadres de la majorité, l'armée de Terre évite comme les autres armées une véritable « apocalypse » budgétaire qui aurait signifié pour l'outil de défense français un déclassement irréversible qu'aurait seul permis d'atténuer le maintien de la dissuasion nucléaire. La LPM 2014-2019, si elle gèle en valeur le budget de la défense – ce qui revient à le diminuer du fait de l'inflation – et prévoit son augmentation à partir de 2018, soit au-delà du quinquennat de François Hollande, entend poursuivre la réduction du format des forces et éloigne encore une hypothétique remontée en puissance des armées, en dépit de la « clause de meilleure fortune » que nous avons détaillée plus haut et qui constitue un élément intéressant.

Le « tournant » de 2015-2016 ne relève pas davantage d'une logique d'anticipation, puisqu'il se fait, comme nous l'avons montré à l'appui des témoignages de personnalités qui l'ont vécu de l'intérieur, définitivement en réaction aux attentats islamistes qui frappent la France à ce moment-là. Le redressement de l'armée de Terre n'est d'ailleurs pas immédiat, puisqu'il débute au printemps 2015 par une simple diminution de la baisse encore maintenue des effectifs des forces terrestres, avant de céder la place après les massacres du 13 novembre à une stabilisation des effectifs doublée d'une timide remontée des moyens qui complète celle prévue par l'actualisation de la LPM au cours de l'été. Entre temps, il apparaît clair que les effectifs de l'armée de Terre sont déjà pratiquement au bout de leurs capacités et que la poursuite de la dynamique de sur-engagement et de sous-financement n'est plus tenable.

Quant à la LPM 2018-2025, qui vise à terme à rétablir l'effort de défense à un niveau équivalent à 2% du PIB – l'échéancier lui-même étant critiquable, le général Pierre de Villiers ayant par exemple appelé à ce qu'un tel objectif soit atteint avant 2022, celle-ci n'engage pas une véritable remontée en puissance de l'armée de Terre malgré l'effort, inédit sur l'ensemble de notre période d'étude, qu'elle représente au plan budgétaire. Placée avant tout le signe de la réparation des mauvaises anticipations précédentes, elle autorise cependant, comme le souligne entre autres le général Lecointre, une remontée en puissance

future. De ce point de vue, la LPM témoigne d'une bonne anticipation. Un constat qui doit cependant être tempéré pour deux raisons. Premièrement parce que, comme indiqué plus haut, l'enveloppe prévue par la LPM s'avère d'ores et déjà tout juste suffisante, voire insuffisante, qu'il s'agisse de financer des problèmes immédiats tel que la « montagne du MCO » évoquée par Sereine Mauborgne ou de financer les besoins imprévus que liste le rapport sénatorial sur l'actualisation de la LPM en cours. Deuxièmement, parce que l'essentiel de l'effort budgétaire – les « marches » de 3 milliards d'euros par an – est prévu pour après 2022, donc, potentiellement, pour un nouveau Président et une nouvelle majorité qui pourraient remettre en cause la trajectoire budgétaire prévue, la réélection de l'actuel locataire de l'Élysée et de sa majorité au Palais Bourbon n'étant pas non plus un gage d'exécution de la LPM du fait des contraintes budgétaires.

Enfin, s'agissant plus précisément de l'évolution du format de l'armée de Terre dans un futur proche, le rôle de l'anticipation est évident. Ainsi, le constat partagé par le Président de la République et sa ministre des Armées d'une dégradation de la situation internationale telle que, pour reprendre les mots d'Emmanuel Macron, « *sur la scène internationale, la menace d'une déflagration majeure redevient possible*¹⁷⁰⁷ », montre une véritable prise de conscience et d'un souci d'anticipation au plus haut niveau de l'État. Un souci d'anticipation qui tranche d'autant plus avec le reste de la période d'étude que la concrétisation du risque de « déflagration majeure » que n'écarte pas d'un revers de la main le chef des armées reste pour l'heure encore improbable (bien qu'elle le semble de moins en moins) et ne paraît pas imminente. Au niveau des armées, et plus spécifiquement de l'armée de Terre, la priorité donnée à la préparation aux conflits de haute intensité montre là encore une volonté de se préparer dès maintenant à l'hypothèse de conflits d'une dureté inconnue depuis des décennies, tandis que les interrogations sur une massification des forces terrestres, qui pourrait passer par une révision du modèle d'armée pour en refaire une « armée de guerre », *dixit* le général Lecointre, procèdent de l'anticipation d'un nouveau cycle de conflictualité face auquel l'armée de Terre n'entend pas avoir une guerre de retard.

Toutefois l'ampleur du défi qui attend l'armée de Terre, entre régénération dans le cadre de la LPM actuelle qui ne prévoit d'ailleurs pas d'augmenter le volume des forces, et potentielle remontée en puissance à partir de la LPM suivante, montre l'ampleur de la

1707 *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, p. 5.

mauvaise anticipation des politiques de défense menées de 1990 au « tournant » de 2015. Ainsi, ce n'est plus seulement, comme lors de la tentative de rattrapage de l'effort de défense poursuivie par la LPM 2003-2008 ou lors de la révision en urgence de la trajectoire des dépenses militaires et des effectifs engagée en 2015, le sous-financement et le sur-engagement des forces terrestres qui sont en cause. C'est bien le passage d'un modèle d'armée taillé pour la haute intensité vers un « outil de gestion de crise » capable d'affronter dans des proportions limitées une hypothèse d'engagement majeure qui n'a longtemps pas été véritablement prise au sérieux. Se pose ainsi la question d'un nouveau modèle d'armée et d'une nouvelle conception de l'effort de défense, que nous abordons dans notre conclusion générale.

CONCLUSION GÉNÉRALE

« *La manière de bien conduire une guerre, ce n'est pas de suivre, mais de précéder l'événement* ». Pour la France de l'après-Guerre froide, dont les forces combattent des adversaires non-étatiques à l'est et au sud de la Méditerranée et contribuent à des missions de maintien de la paix, il n'est pas question de conduire une guerre classique mais de s'y préparer en permanence dans l'espoir de ne pas avoir à la mener. Cependant, cette maxime attribuée à l'homme politique athénien Démosthène résume ce qui reste un enjeu central pour la politique de défense française, vingt-trois siècles après la mort de celui qui tenta d'éveiller ses compatriotes de l'Attique contre la menace, sous-estimée, que faisait peser Philippe de Macédoine : la question de l'anticipation. Or, si l'anticipation en matière de défense implique de « précéder l'événement », ce sont précisément des événements particulièrement tragiques – les attentats islamistes majeurs qui ont frappé la France en 2015 et 2016 – qui ont conduit les politiques de défense françaises à un *aggiornamento* au terme de près d'un quart de siècle de réduction des moyens et du format des armées, et de l'armée de Terre en particulier.

Avant d'en venir à la résolution de notre problématique et à la vérification de nos hypothèses, rappelons qu'il serait certes exagéré de dire que les politiques de défense conduites de 1990 à 2021 ont systématiquement « suivi l'événement », pour paraphraser Démosthène. Ainsi, du côté de l'emploi des forces sur lequel nous nous sommes peu attardés, les opérations extérieures successives que les armées françaises ont menées depuis 1990 ont parfois été conduites dans le cadre de participations à des opérations internationales (Daguet en 1991, opérations en ex-Yougoslavie dans les années suivantes, Afghanistan de 2001 – 2002 pour les forces terrestres – à 2012, Chammal en Irak et en Syrie contre Daesh à partir de 2014...), et la plupart du temps (Harmattan en Libye en 2011, où le rôle de l'armée de Terre est surtout lié à l'emploi de l'ALAT, Serval puis Barkhane au Sahel à partir de 2013, Sangaris en Centrafrique la même année, pour ne citer que les OPEX les plus récentes) soit en autonomie, soit en tant que principal acteur d'une intervention multinationale dont la France assumait de fait le *leadership*. Dans tous les cas, les Présidents de la République successifs ont pu engager les forces terrestres grâce au maintien sur l'ensemble de la période étudiée de capacités de projection et d'entrée en premier, conservées malgré la réduction des effectifs et des moyens de l'armée de Terre –

témoignant sur ce point d'une bonne anticipation. Au-delà de la participation française à des coalitions multinationales, ils ont pu déclencher des opérations comme Barkhane grâce à la préservation de l'autonomie d'appréciation et de décision indispensable au maintien du « rang » international de la France, témoignant là encore d'une bonne anticipation. À chaque fois, même lorsqu'elle réagissait à des crises extérieures et ne pouvait donc « précéder l'événement », la France a choisi de s'engager comme le lui permettaient ses capacités et n'a donc pas eu à subir.

Cependant, cet emploi soutenu et croissant des forces, lui-même souvent non proportionnel à ce que l'EMAT jugeait nécessaire sur le terrain et aux objectifs stratégiques que les dirigeants français entendaient poursuivre du fait de capacités et de ressources limitées, s'est fait de manière incohérente avec la réduction continue du format et des moyens de l'armée de Terre et des autres armées, témoignant d'une mauvaise anticipation selon les critères d'écart entre les missions et les moyens alloués à cet effet, d'écart entre ces mêmes moyens et les ambitions stratégiques de la France, et de négligence dans la préparation de l'avenir. Surtout, les politiques de défense ont bel et bien été conduites à « suivre l'événement » dans la mesure où, comme nous l'évoquons *infra*, nos entretiens ont démontré que la décision de stabiliser puis redresser le format et les moyens des forces n'aurait pas été prise sans les attentats de 2015. Des attentats que la France a pleinement subis, conduisant les politiques de défense française à engager les effectifs de l'armée de Terre presque au bout de leurs capacités et à faire décrocher temporairement un entraînement des forces déjà chroniquement insuffisant, tout comme elle subit aujourd'hui une remontée des menaces extérieures face auxquels l'armée de Terre, du fait notamment de la réduction continue de son format, n'est pas adaptée. Or, l'idée de « subir » est antinomique avec l'idée d'anticipation – sauf s'agissant de la capacité de résilience.

En effet, « *l'anticipation, est fondamentale pour tout stratège : un leader est celui qui anticipe, qui œuvre pour "ne pas subir", comme disait De Lattre [...] ¹⁷⁰⁸* », comme nous l'a confié le général Pierre de Villiers. Au prisme de l'armée de Terre, il apparaît que les politiques de défense de 1990-1991 ont souvent été en contradiction avec cette maxime du héros de la France libre. Plus exactement, après plus de vingt ans (de 1990 au début des années 2010) à ne pas subir les menaces tant que celles-ci restaient relativement faibles

1708Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

comparativement à celles qui se concrétisent depuis 2014, les politiques de défense subissent depuis cette date à la fois la remontée de ces menaces (terrorisme, déstabilisation du Sahel, du Proche-Orient et de l'Asie centrale, retour des risques de conflit majeur détaillé précédemment...) face auxquelles la préparation des armées a été amoindrie, et les conséquences de leur propres orientations, c'est-à-dire la traduction au plan capacitaire de la réduction continue des effectifs, des équipements, de la préparation opérationnelle, des stocks ou encore des soutiens. De ce point de vue – la capacité à « ne pas subir » évoquée par le général de Villiers, les politiques de défense conduites sur notre période d'étude témoignent là encore d'une mauvaise anticipation.

Nous avons posé la problématique suivante : dans quelle mesure l'évolution du format et des moyens de l'armée de Terre de 1990 à 2021 témoigne-t-elle d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense sur la période ? Une telle question induisait d'emblée que les politiques de défense conduites sur la période concernée avaient bien été placées sous le signe d'une mauvaise anticipation puisque c'est là un *topos* du débat public français dont nous entendions démontrer la pertinence. Force est de constater que ce constat n'était pas usurpé. Restait à savoir dans quelle mesure il est approprié. Pour les raisons que nous détaillons dans la vérification de nos hypothèses, il ressort de nos recherches que l'évolution du format et des moyens de l'armée de Terre de 1990 à 2021 témoigne d'une mauvaise anticipation à la fois sévère, régulière et plus élevée qu'attendu dans les politiques de défense sur la période.

Vérification des hypothèses de recherche : un bilan mitigé et trois enseignements

De la vérification de nos sept hypothèses de recherche, il ressort trois enseignements. Premier enseignement, comme évoqué dans la réponse à notre problématique, le degré de mauvaise anticipation des politiques de défense conduites sur notre période d'étude est globalement, selon les dix critères d'évaluation que nous avons retenus, plus élevé que nous l'estimions à l'origine. Deuxième enseignement, certaines de nos hypothèses ont été infirmées : soit totalement, comme pour notre hypothèse sur le « tournant » dans la gestion du format et des moyens de l'armée de Terre observé en 2015 qui constituait l'une de nos deux hypothèses principales, soit partiellement, comme c'est le

cas pour plusieurs de nos hypothèses. Chaque fois ou presque, c'est notre hypothèse d'une mauvaise anticipation à relativiser, voire d'une bonne anticipation, qui a été démentie par une mauvaise anticipation plus « sévère » qu'attendu. Troisième enseignement, nos recherches ont mis en évidence certains éléments que nous n'avions initialement pas identifié et qui témoignent pour l'essentiel d'une mauvaise anticipation.

Notre hypothèse centrale était que l'évolution du format et des moyens de l'armée de Terre de 1990 à 2021 témoignait globalement d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense sur la période, une mauvaise anticipation qui était cependant à la fois plurielle et à nuancer.

Nous estimions ainsi que la mauvaise anticipation des menaces en elles-mêmes était à relativiser. Certes, sur le papier, cette hypothèse est validée par le fait qu'aucun document officiel – à commencer par les Livres blancs de 1994 à 2013 – n'aient jamais minoré la menace terroriste, considérée dès 1994 comme étant « *sans doute la principale menace non militaire qui soit en mesure d'affecter notre sécurité*¹⁷⁰⁹ » (la menace se concrétisant la même année avec la prise d'otage du vol 8969 d'Air France, l'attentat à la station Saint-Michel l'année suivante, ou encore l'attaque du RER B à Port-Royal en 1996), quoi qu'un scénario analogue à celui du 13 novembre n'ait pas été décrit alors qu'il était envisagé par une partie de la communauté stratégique. Mieux, les mêmes documents n'ont jamais balayé d'un revers de la main les hypothèses d'engagement majeur, bien que celles-ci continuaient d'être considérées comme hautement improbable au point de justifier la réduction continue des capacités de l'armée de Terre et des autres armées à affronter de tels *scenarii*. Un tel choix n'allait pas de soi : en trente ans, la France aurait parfaitement pu recalibrer le format des forces terrestres dans le cadre d'un passage à un modèle intégralement tourné vers la projection et les interventions extérieures, en misant, dans l'éventualité d'une menace de conflit majeur, sur la garantie américaine et la puissance combinée de l'OTAN, comme tant de membres de l'Alliance, et sur sa capacité de dissuasion nucléaire. Comme nous le détaillons plus loin au moment de vérifier notre hypothèse sur l'écart entre ambitions stratégiques et moyens, le choix, certes mis en danger au printemps 2013, de maintenir un modèle d'armée complet capable de faire face même dans des proportions réduites à des hypothèses d'engagement majeur témoigne d'une bonne anticipation.

1709 *Livre Blanc sur la Défense 1994*, p. 17.

Mais la remontée en puissance ne se décrétant pas, le fait que les révisions du modèle d'armée consécutives aux *Livres blancs* de 2008 et 2013 aient considérablement réduit le format de l'armée de Terre au motif, explicité par le *Livre blanc* de 2008 que le niveau maximum des capacités d'intervention des forces terrestres ne devait plus être « *attaché à une participation massive à une opération de défense collective de l'espace aéroterrestre en Europe, dans le cadre de l'Alliance Atlantique, comme c'était encore le cas dans les "contrats opérationnels" issus du modèle d'armée 2015*¹⁷¹⁰ », témoigne lui d'une mauvaise anticipation des menaces. Ne pas écarter d'emblée les hypothèses les plus extrêmes dans l'évaluation des menaces pesant sur la sécurité nationale ne suffit pas. L'une des raisons d'être de la défense nationale étant de prévoir toutes les éventualités, dont les pires, et d'être prête à y répondre, intégrer des *scenarii* aussi catastrophiques qu'improbables est d'ailleurs un minimum en matière d'anticipation. S'il faut parer à toutes les éventualités, il faut également se donner les moyens d'y faire face fût-ce à un horizon lointain. Or, en réduisant le format des forces terrestres dans l'idée que l'éventualité d'un affrontement majeur en Europe était trop improbable dans un futur proche, la révision du modèle d'armée engagée en 2008 et poursuivie en 2013 a aussi obéré la capacité de l'armée de Terre à retrouver la taille critique et les aptitudes nécessaires, comme nous l'évoquons plus loin.

Nous avons aussi avancé dans notre hypothèse centrale l'idée que la mauvaise anticipation des menaces était à relativiser parce que bien que sous-estimées dans des proportions qui restaient à démontrer, ces dernières n'avaient pas été ignorées. Nous partions également du fait que la mauvaise anticipation des menaces résidait plutôt dans le fait de ne pas avoir redressé les capacités de l'armée de Terre en cohérence avec la dégradation progressive du contexte sécuritaire, ou limité leur déclin en prévision. Or, les menaces de la puissance ayant ressurgi bien plus tôt que prévu – six ans seulement séparent le *Livre blanc* de 2008 de l'annexion de la Crimée et du déclenchement d'une guerre hybride dans le Donbass qui interviennent l'année suivant la publication du *Livre blanc* de 2013, nous pouvons très clairement parler d'une mauvaise anticipation des menaces elles-mêmes, même si ce constat peut être relativisé par le fait que la révolution ukrainienne et surtout la réponse russe étaient difficiles à prévoir telles qu'elles se sont déroulées et ne l'ont du reste été par aucun pays si ce n'est la Russie elle-même.

¹⁷¹⁰*Livre blanc sur la Défense et la sécurité nationale* de 2008, *op. cit.*, p. 128.

Toujours dans notre hypothèse centrale, nous avançons l'idée que la mauvaise anticipation des besoins devait elle aussi être nuancée à première vue, notamment du fait que le contenu des travaux parlementaires étudiés montrait une prise de conscience des problèmes capacitaires de l'armée de Terre et en raison du souci constant des Présidents successifs de conserver des capacités d'autonomie d'appréciation, de décision et d'intervention. Nous jugeons donc que la mauvaise anticipation résidait plutôt dans les choix faits en connaissance de cause dans la gestion du format et des moyens des forces terrestres. Cette hypothèse est globalement confirmée par nos recherches, mais il convient d'ajouter deux nuances. Tout d'abord, le sous-dimensionnement des LPM 1997-2002 et 2003-2008 par rapport aux besoins de financement du « modèle d'armée 2015 » ne procède pas seulement d'une propension à remettre à plus tard des financements pourtant inévitables, il témoigne bien d'une mauvaise anticipation des besoins liés à la réalisation du modèle d'armée concerné. Ensuite, la lecture attentive des différents rapports parlementaires et autres sources intéressant notre sujet montre à quel point des élus de la représentation nationale aux experts civils ou militaires des questions de défense, des constats parfois alarmants sur l'entraînement des forces, l'indisponibilité des matériels ou l'insuffisance de leur nombre, les conséquences prévisibles de la réduction des cibles de grands programmes ou encore l'émergence de bosses budgétaires étaient parfaitement connues des décideurs publics sans que cela se traduise toujours en actes pour y remédier – bien au contraire. L'anticipation aussi une affaire d'action et de prévention pour préparer l'avenir, le fait de n'avoir régulièrement pas tenu compte de besoins urgents de financement témoigne d'une mauvaise anticipation des besoins, relativisant ainsi notre postulat initial.

Notre seconde hypothèse principale concernait le « tournant » dans la conduite des politiques de défense qui survient dans la deuxième moitié de la décennie 2010 : nous estimions dans notre introduction générale que si la décision de redresser le format et les moyens de l'armée de Terre s'est matérialisée à la charnière des années 2015-2016, celle-ci était en germe dès 2014, du fait du retour d'une menace majeure à l'Est de l'Europe, et des engagements pris par la France dans le cadre de sa participation à l'OTAN, voire depuis 2013 du fait de la multiplication des engagements extérieurs des armées françaises et singulièrement de l'armée de Terre. Si cette décision avait véritablement été en germe avant 2015, le constat d'une mauvaise anticipation globale dans les politiques de défense post-Guerre froide aurait pu être relativisé. Mais nos recherches – notamment nos entretiens

avec Pierre de Villiers, Jean-Pierre Bosser, Vincent Desportes et Nicolas Baverez – montrent à l'inverse que ce « tournant » s'est définitivement fait en réaction aux attentats islamistes et n'était en rien prévu. Lorsque le général de Villiers nous confie « *s'il n'y avait pas eu les attentats, je pense que ce tournant n'aurait pas eu lieu*¹⁷¹¹ », c'est en tant qu'ancien CEMA qui a été au cœur de l'ensemble des processus décisionnels ayant conduit à cette inflexion dans les politiques de défense menées au cours de notre période d'étude. L'infirmité de notre hypothèse sur les origines de la décision de mettre un terme à vingt-cinq ans de réductions quasi-continue du format et des moyens de l'armée de Terre nous paraît être l'un des points les plus intéressants de l'ensemble de nos recherches. Elle permet toutes proportions gardées d'éclairer la question des politiques de défense post-Guerre froide – au moins au niveau des processus décisionnels – sujet sous un angle nouveau en faisant s'exprimer pour la première fois à notre connaissance deux acteurs essentiels de ce tournant de l'histoire militaire récente, les généraux Pierre de Villiers et Jean-Pierre Bosser.

Notre troisième hypothèse était qu'avec le recul dont nous bénéficions en 2021, il était possible d'affirmer que certaines orientations de la politique de défense qui avaient été jugées auparavant mal calibrées, voire mal anticipées, témoignaient *in fine* d'une bonne anticipation sur le papier, tandis que d'autres décisions qui n'avaient été remises en cause par aucun exécutif depuis leur mise en place méritaient que l'on réévalue leur bilan du point de vue de l'anticipation.

Nous avons ainsi avancé l'hypothèse que contrairement à une idée consensuelle depuis le début des années 2000, le format prévu par le « modèle d'armée 2015 » témoignait d'une bonne anticipation. En abordant la question de ce modèle d'armée sous l'angle nouveau qu'est celui du retour de la préparation à la haute intensité et à des engagements majeurs jusque sur un théâtre européen, nous pouvons affirmer que c'était bien le cas. En effet, ce modèle d'armée qui n'a jamais véritablement vu le jour prévoyait pour l'armée de Terre une masse encore relativement suffisante pour faire face à l'éventualité d'un conflit majeur (à condition de prévoir l'épaisseur nécessaire, des stocks aux soutiens, pour tenir dans la durée), mais aussi capable d'assurer un plus grand nombre de missions intérieures et extérieures (à condition, là encore, de garantir un niveau de préparation opérationnelle et d'entraînement suffisant) avec une capacité de régénération

1711 Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

supérieure. De plus, un tel modèle aurait permis de limiter le coût et l'ampleur d'une remontée en puissance face à une dégradation des menaces, en raison de la masse évoquée à l'instant mais aussi du fait que le maintien d'un plus grand parc de matériels en dotation aurait probablement permis de réduire les coûts unitaires. Conserver un format proche de celui du modèle d'armée 2015 aurait coûté plus cher aux finances publiques (dans des proportions soutenables), mais aurait permis de limiter le coût d'une remontée en puissance qui s'annonce particulièrement difficile. En revanche, il est évident que la mise en œuvre du « modèle d'armée 2015 » témoignait d'une mauvaise anticipation, ce qui n'est pas un constat neuf, la révision du modèle d'armée engagée en 2008 ayant cependant entraîné des conséquences bien plus dommageables pour les raisons évoquées plus haut.

S'agissant toujours de notre troisième hypothèse, nous avons émis l'idée qu'il convenait de réévaluer le degré de bonne anticipation d'une réforme comme le plan « Armées 2000 », qui a ouvert la voie à des réformes comparables (dans leurs objectifs plutôt que dans leur ampleur) de l'organisation territoriale des armées ou des soutiens et n'a pas été remise en cause par les exécutifs successifs, ni fait l'objet de vives critiques dans les années suivant sa finalisation. La transformation de l'armée de Terre en force intégralement professionnelle et tournée vers la projection a montré que le plan « Armées 2000 », qui ne prévoyait pourtant pas une telle évolution mais a contribué à lui préparer le terrain, indiquait une bonne anticipation dans sa conception. Avec le recul dont nous bénéficions et au regard des nouveaux besoins liés à la défense du territoire contre les menaces extérieures et intérieures, nous pouvons cependant affirmer que la disparition de la défense opérationnelle du territoire qu'a entraînée cette réforme témoigne quant à elle d'une mauvaise anticipation – ainsi Jean-Pierre Bosser et Vincent Desportes ont-ils tous deux souligné dans les entretiens qu'ils nous ont accordé qu'une telle décision constituait à leurs yeux une erreur. Une décision sur laquelle il est cependant possible de revenir sur un temps court, à la différence d'autres décisions dont la mauvaise anticipation mettra parfois de longues années à être surmontée, et ce pour un coût peu élevé, comme évoqué plus haut.

D'autres réformes faites dans une logique d'efficience et de rationalisation montrent, avec le recul, des aspects contre-productifs témoignant d'une mauvaise anticipation. Ainsi de la politique de gestion et d'emploi des parcs (PEGP), initiée durant le quinquennat de Nicolas Sarkozy et remplacée sous celui de François Hollande par « Parcs Au Contact » (PAC). Si la PEGP a produit comme évoqué des résultats positifs, elle a aussi entraîné une

mutualisation des parcs d'équipement que PAC n'a pas remis en cause. Or, ainsi que l'a montré Sereine Mauborgne, cette mutualisation s'avère contre-productive pour certains équipements comme les plaques en céramique des gilets pare-balles, en plus d'être parfois problématique pour les unités et leurs chefs de corps. Il en va de même pour la création des bases de défense, qui en découplant la logistique du commandement, a réédité selon Nicolas Baverez l'erreur qui avait été celle de la France en 1870, une décision dont Vincent Desportes détaille dans *La dernière bataille de France*¹⁷¹² certaines conséquences concrètes sur le terrain. Ainsi, la rationalisation entreprise dans une logique souvent budgétaire s'avère parfois peu rationnelle en termes d'anticipation.

Nous avons également émis l'hypothèse qu'au cours de notre période d'étude, l'armée de Terre avait été affectée comme les autres armées par une logique « *welfare vs warfare* » qui se serait traduite, au-delà d'une contribution du budget de la Défense à l'effort de rigueur disproportionnée par rapport à son poids dans l'ensemble des dépenses publiques, par une préférence des décideurs publics pour d'autres postes de dépenses en dépit des besoins de financement constatés et de la présence de marges de manœuvre budgétaires supérieures dans d'autres administrations. Une telle logique prend fin à partir de 2015 et de la réhabilitation de l'effort de défense comme priorité budgétaire, bien que les dépenses militaires continuent depuis de progresser à un rythme moindre que l'ensemble des dépenses publiques – ce qui ne témoigne pas en soi d'une mauvaise anticipation, mais montre que les marges de manœuvre nécessaires à une accélération de l'effort de défense ou un surcroît de financement existent. Son application n'est de plus pas linéaire au cours de notre période d'étude : ainsi, les dépenses militaires bénéficient d'un traitement plutôt favorable par rapport à d'autres dépenses de l'État au cours de la LPM 2003-2008 qui constitue une exception (exception à relativiser par le fait que la part des dépenses militaires dans le PIB continue de décroître). À l'inverse, les LPM 1997-2002, dont la sous-exécution est largement liée à des coupes budgétaires supplémentaires visant à financer d'autres postes, et 2009-2014, sous-exécutée du fait de la crise économique, voient les dépenses militaires être bien plus réduites que les autres postes de dépenses qui voient généralement leurs crédits progresser, une pratique rééditée dans le cadre de la LPM 2014-2019 et qui, si elle s'observe difficilement dans les LPM qui auraient dû être mises en œuvre entre 1990 et 1997 du fait de leur instabilité et de leur obsolescence rapide, se constate dans les arbitrages budgétaires que nous avons évoqués.

¹⁷¹²DESSPORTES, Vincent. *La Dernière Bataille de France*, op. cit, p. 170-171.

Cette logique « *welfare vs warfare* », dominée par une préférence pour d'autres postes de dépenses (notamment les dépenses sociales) au détriment des dépenses de défense dans l'allocation de ressources se constate sur le temps long. Statistiques de l'INSEE à l'appui, nous avons vu au moment d'aborder les constantes témoignant d'une mauvaise anticipation dans le financement de la défense nationale au cours de notre période d'étude qu'en valeur et en euros constants, les dépenses de protection sociale et les dépenses publiques en matière générale avaient plus que doublé entre 1995 et 2019 (passant respectivement de 259,9 à 578,9 milliards d'euros constants et 667,7 à 1348 milliards), tandis que les dépenses militaires augmentaient de moins de 50% sur la même période (de 26,3 milliards d'euros constants à 35,8¹⁷¹³). Sur la même période, la part de la défense nationale a baissé dans l'ensemble des dépenses publiques, comme le montrait l'étude du spécialiste des finances publiques François Ecalle que nous avons déjà citée, de plus de 33% quand celle des aides à la pierre augmentait par exemple dans des proportions comparables¹⁷¹⁴. Mais comme nous l'avons montré à travers l'analyse des budgets de l'armée de Terre, la logique « *welfare vs warfare* » se constate aussi à une échelle « micro », celle des arbitrages budgétaires d'année en année au cours desquels les décideurs publics sont pleinement conscients des difficultés des forces terrestres et du caractère urgent de certains de leurs besoins en financements, ne serait-ce que grâce aux travaux parlementaires et aux auditions du CEMA et du CEMAT devant la représentation nationale. Si l'allocation de ressources procède de choix politique qui ne peuvent être jugés en tant que tels avec les critères que nous avons définis, la mauvaise anticipation réside dans le fait que des arbitrages défavorables à la défense aient continué d'être effectués en dépit des éléments évoqués à l'instant. Notre hypothèse sur le « *welfare vs warfare* » s'en trouve donc vérifiée.

Nous avons également émis l'hypothèse que la mauvaise anticipation dans les politiques résidait aussi dans l'écart constant sur la période entre d'un côté, les moyens de l'armée de Terre et son format, et de l'autre, les missions confiées à l'armée de Terre. Nous avons évoqué dans l'*incipit* de cette conclusion la multiplication depuis 1990 des OPEX, laquelle se fait, pour reprendre les mots de Pierre Servent, « *au risque de la surchauffe d'un outil qui ne cesse depuis trois décennies d'être taillé au plus juste*¹⁷¹⁵ ». Mais l'une des

1713INSEE. *Dépenses des administrations publiques ventilées par fonction en 2019*, *op. cit.*.

1714ECALLE, François. « La répartition des dépenses par politique publique de 1995 à 2019 », *op. cit.*

1715SERVENT, Pierre. *Les présidents et la guerre*, *op. cit.*, p. 414.

missions, permanentes quoique non définie en des termes aussi précis que les missions ponctuelles prévues dans les contrats opérationnels, de l'armée de Terre est des autres forces françaises est de participer à une véritable politique de puissance dont la capacité de la France à maintenir l'une des meilleures armées du monde reste l'un des piliers. Une politique de puissance dont nous avons défini les objectifs cardinaux – maintien du « rang » international de la France, de la capacité du pays à rester une puissance au rayonnement mondial et capable d'exercer des responsabilités globales – et au sujet de laquelle nous avons rappelé l'importance d'une puissance militaire considérée comme un avantage comparatif pour Paris. Dans un tel contexte, l'emploi des forces ne suffit pas : l'entretien d'une armée bénéficiant d'une avance technologique, d'une taille critique, d'un niveau élevé de financement, d'un haut degré de disponibilité des matériels ou d'entraînement des forces deviennent est une fin en soi, qu'il s'agisse d'être un modèle au sein de l'OTAN et de l'Europe de la défense pour y jouer un rôle moteur, ou de jouer le rapport de force avec des puissances plus ou moins rivales de la France et de ses alliés. Or, notre hypothèse était que la faiblesse des moyens alloués était incohérente avec une telle ambition stratégique, au point de la compromettre.

Cette hypothèse se vérifie à plusieurs niveaux. D'abord, une constante des politiques de défense au cours de notre période d'étude est le rôle qu'entend jouer la France dans la construction d'une Europe de la défense qui reste à la fois très française dans sa conception et très hypothétique dans sa réalisation (malgré les récentes avancées autour du Système de Combat aérien du Futur (SCAF) et du Système Principal de Combat Terrestre (*MGCS, Main Ground Combat System*). Or, comme nous l'avons montré à plusieurs reprises, cette ambition est mise à mal par la traduction en actes des politiques de défense. Du fait de la réduction ou de la stagnation de son effort de défense, la France creuse longtemps l'écart avec le Royaume-Uni (au budget militaire supérieur) tout en le réduisant avec l'Allemagne (au budget militaire longtemps inférieur) au point que celle-ci dépasse la France en termes de budget militaire dès le début des années 2010 et est en voie de la distancer à son tour à la veille de l'élaboration de la LPM 2019-2025¹⁷¹⁶ qui accélère par la suite le redressement des dépenses militaires françaises. Si la « compétition » budgétaire n'est pas une fin en soi, d'autant que le niveau des dépenses militaires ne reflète pas nécessairement celui des capacités des armées, le dépassement et la distanciation de l'effort

¹⁷¹⁶GOMART, Thomas. « Vers un retour de la France à la puissance militaire ? », *Études*. 2 novembre 2017, n° 11. p. 7-18.

de défense français par celui de pays européens comparables est difficilement compatible avec une quelconque ambition de *leadership* européen matière de défense.

S'agissant plus spécifiquement de l'armée de Terre, l'écart entre les ambitions stratégiques et les moyens alloués à cette fin se vérifie dans l'évolution du format des forces et des moyens. Ainsi, le format de l'armée de Terre française, qui est déjà considérablement réduit à la veille de la publication du Livre blanc de 2013, est censé devenir inférieur à celui de son équivalente suisse au terme de la LPM 2014-2019 tandis que la position de l'Allemagne comme première puissance conventionnelle d'Europe s'en trouve renforcée¹⁷¹⁷. Si la LPM 2014-2019 voit sa trajectoire être modifiée en deux temps du fait des attentats majeurs de 2015, la tendance à la relativisation de la puissance conventionnelle des forces terrestres françaises du fait de la réduction continue du format est une réalité, en dépit d'une baisse des dépenses militaires plus sévère dans la plupart des pays européens, surtout après la crise financière¹⁷¹⁸, et du maintien par la France de capacités au combat et une expérience du feu uniques en Europe, qui en s'ajoutant à l'équipement des forces conservent à l'armée de Terre française le premier rang sur le Vieux Continent. Nous avons peu évoqué la dimension européenne de notre sujet pour mieux nous concentrer sur l'analyse des seules politiques de défense françaises, des processus décisionnels à leur concrétisation au niveau du format et des moyens de l'armée de Terre. Or, cette dimension essentielle est indissociable de la capacité de la France à exercer un *leadership* qui passe entre autres par le maintien d'une certaine supériorité conventionnelle que les politiques de défense menées depuis la fin de la Guerre froide ne permettent pas de garantir au niveau des ambitions européennes de Paris, témoignant donc d'une mauvaise anticipation.

De plus, si l'armée de Terre poursuit sur la période d'étude un effort de modernisation dont le programme SCORPION et l'infovalorisation constituent l'illustration la plus récente et peut-être la plus parlante (un chantier qui s'inscrit dans « *une transformation matérielle comme l'armée de Terre n'en a pas connu depuis le tournant des années 70-80* », et qui signifie pour les forces terrestres « *l'entrée dans le club restreint des armées de quatrième génération*¹⁷¹⁹ »), cet effort n'est pas toujours à la hauteur de la quête

1717 DESPORTES, Vincent. « Livre Blanc 2013 : vers le déclassement stratégique de la France », *Sécurité globale*. 2013, N° 23 n° 1. p. 75-80.

1718 DURAND, Étienne de. « Europe : d'une démilitarisation l'autre », *Politique étrangère*. 26 mars 2014, Printemps n° 1. p. 103-116.

1719 BEAUDOUIN, Charles. « Les équipements de demain », *Terre information magazine*, art. cit.

de supériorité technologique et de supériorité opérationnelle poursuivie par la France. Du côté de la quête de supériorité technologique, le rythme jugé insuffisant de la modernisation des forces terrestres à la charnière des années 1990 et 2000 (évoqué dans l'analyse des budgets de la période, et surtout le vieillissement d'une grande partie du parc matériel avec le maintien d'équipements parfois vieux de plusieurs décennies sur l'ensemble de la période étudiée sont deux exemples de contradiction avec un tel objectif.

Du côté de la quête de supériorité opérationnelle qui lui est en grande partie liée, les politiques de défense menées sur la période ont par exemple « *complètement raté le tournant des drones dans les trois armées*¹⁷²⁰ », pour reprendre les mots de Nicolas Baverez. Or, comme l'ont montré récemment les engagements de la Turquie en Syrie et en Libye, et surtout la victoire de l'Azerbaïdjan (utilisant des drones turcs et israéliens) contre les forces arméniennes au Haut-Karabagh (ou Artsakh), l'utilisation de drones est devenue un facteur de supériorité opérationnelle déterminant dans un combat aéroterrestre, y compris l'utilisation en essaim de drones bon marché capables de mettre en difficulté des forces terrestres aux défenses insuffisantes. La supériorité opérationnelle n'étant pas qu'une affaire de supériorité technologique mais aussi d'entraînement des forces et de disponibilité des matériels, le sous-entraînement chronique des forces (à la fois par rapport aux objectifs fixés par les lois de programmation successives et par rapport aux normes de l'OTAN), tout comme le taux de disponibilité globale des matériels (le taux étant systématiquement élevé en OPEX mais particulièrement bas pour les matériels sur le territoire métropolitain) s'avèrent là encore problématiques.

Or, cette situation est, comme nous l'avons montré notamment à l'appui des budgets annuels de l'armée de Terre et des différents rapports d'information parlementaires, directement liée à l'insuffisance des crédits consacrés à l'entraînement, aux stocks nécessaires à cette mission (munitions, carburants...), au maintien en condition opérationnelle. Elle est liée, encore, au sur-engagement des effectifs (particulièrement criant sur les années 2015 et 2016 du fait de l'opération Sentinelle) et des matériels, qui sont eux la conséquence de la réduction du format des forces en inadéquation avec le nombre et l'exigence des missions. Dans les deux cas – insuffisance des crédits alloués à l'entraînement, aux stocks et au MCO, sur-engagement des forces du fait de la réduction de

¹⁷²⁰Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

leur format, les décisions ayant affaibli la capacité de l'armée de Terre à maintenir une supériorité opérationnelle témoignent d'une mauvaise anticipation qui confirme là encore notre hypothèse sur l'écart entre les ambitions stratégiques des politiques de défense et les moyens alloués aux armées en conséquence.

Enfin, s'agissant de la même hypothèse que nous vérifions ici, il convient d'évoquer les conséquences des politiques de défense menées de 1990 à 2021 sur la BITD française, notamment en ce qui concerne les industries sur lesquelles repose l'équipement des forces terrestres (Nexter, Arquus...). En effet, la réduction des capacités industrielles à laquelle a largement contribué la baisse des commandes nationales (réduction de cibles, report ou annulations de programmes, révision à la baisse des ambitions technologiques) et l'insuffisance régulière des crédits d'étude et développement (le terme est surtout utilisé au début de la période étudiée avant d'être progressivement remplacée par la notion de R&D, pour « recherche et développement ») contribuent à affaiblir une industrie de défense que ne peuvent soutenir les seules exportations. Préoccupante pour la quête d'indépendance nationale et d'autonomie qui caractérisent la politique de défense française depuis *a minima* les débuts de la V^e République, une telle évolution est aussi dangereuse s'agissant de l'ambition stratégique d'un maintien du « rang » international, de la France, témoignant là encore d'une mauvaise anticipation qui achève de confirmer notre hypothèse sur l'écart entre ambitions stratégiques de la France et moyens alloués aux forces terrestres.

Notre avant-dernière hypothèse se vérifie justement en partie au niveau industriel. Nous entendions profiter du recul dont nous bénéficions en 2021 pour vérifier dans quelle mesure les politiques de défense menées au cours de notre période d'étude hypothèquent la remontée en puissance future de l'armée de Terre, notamment dans la perspective d'un retour à la « masse » face à la haute intensité. S'agissant de l'industrie, l'insuffisance des investissements, la révision à la baisse ou l'étalement dans le temps des commandes ont perturbé les chaînes de production, quand elles n'y ont pas mis fin, et réduit de manière globale les capacités de l'appareil productif français, même lorsque les gouvernements successifs ont cherché à préserver au maximum les grands programmes dans une « logique prototypaire¹⁷²¹ » visant à maintenir les savoirs-faire au prix d'une production en quantité limitée, ou dans une logique de « *welfare vs warfare* » où l'emportaient les craintes liées à d'éventuels mouvements sociaux, comme dans le cas du programme NH 90 que

1721 HÉBERT, Jean-Paul. « Armement : le choc de l'Europe » *RAMSES 99*, art. cit.

nous avons cité¹⁷²².

Au-delà de surcoûts liés à l'augmentation des coûts unitaires ou aux intérêts moratoires, ces décisions prises dans une logique d'économies à court terme entraînent dans la quasi-totalité des cas des surcoûts bien plus conséquents à long terme dans la perspective d'une remontée en puissance, témoignant d'une mauvaise anticipation. Dans son rapport pour avis que nous avons cité précédemment, Sereine Mauborgne donne l'exemple des turbomachines des chars Leclerc. Ainsi la députée de la majorité présidentielle rapporte-t-elle que « *en 2014, Nexter a informé le ministère des Armées de la nécessité d'investir 4 millions d'euros pour le maintien de la chaîne industrielle produisant les turbomachines du Leclerc*¹⁷²³ », or l'investissement demandé par Nexter « *n'ayant pas été réalisé, les chaînes industrielles ont été réorientées au profit d'autres productions*¹⁷²⁴ », la même logique ayant prévalu selon Mme Mauborgne pour le viseur chef des chars. En conséquence, la résolution de telles décisions coûtera « *plusieurs centaines de millions d'euros, en plus des sommes déjà requises pour moderniser une partie du parc au standard XL*¹⁷²⁵ », alors que la production d'équipements terrestres et la maintenance des parcs sont déjà pénalisées, on l'a vu, par la saturation des chaînes de Nexter entraînée par l'accélération du programme SCORPION. Cet exemple, qui est loin d'être isolé sur notre période d'étude mais concerne directement la question d'une future remontée en puissance, témoigne au niveau d'une entreprise essentielle à l'équipement de l'armée de Terre de l'ampleur de la mauvaise anticipation des politiques de défense post-Guerre froide en matière d'équipement de l'armée de Terre et de stratégie industrielle afférente.

Nous avons évoqué plus haut le fait que les orientations du Livre blanc de 2008 avaient témoigné d'une mauvaise anticipation des menaces en sous-estimant la remontée des menaces d'engagement majeur sur un théâtre européen et en ouvrant la voie à une nouvelle réduction du format des forces terrestres. Cette mauvaise anticipation réside surtout dans la négligence du temps nécessaire à un redressement du format de l'armée de Terre en cohérence avec l'évolution des menaces. Il était pourtant évident que si la réduction des effectifs et des matériels en dotation pouvait se faire en quelques années, ce

1722 IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, op. cit., p. 290.

1723 *Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360)*. Avis n°3465, Tome IV..., op. cit., p. 39.

1724 *Ibid.*, p. 39.

1725 *Ibid.*, p. 39.

qui a été le cas, inverser la tendance se ferait sur une période beaucoup plus longue – si toutefois il était seulement question de réaliser un jour une telle remontée en puissance. Au-delà des seuls équipements, dont le renforcement de la production sera des plus compliquées au plan industriel pour les raisons évoquées *supra*, la remontée en puissance des effectifs dans le cadre d'une potentielle révision à la hausse du format des forces terrestres s'annonce elle aussi longue, coûteuse et compliquée s'agissant du recrutement, de la formation, des infrastructures, des équipements individuels, de l'encadrement, ou encore de la fidélisation. Il s'agit là d'un écueil supplémentaire par rapport aux « chausse-trapes de la remontée en puissance¹⁷²⁶ » dont parle Guillaume Garnier, et qui témoigne une nouvelle fois d'une mauvaise anticipation, validant notre hypothèse sur ce point.

Notre hypothèse sur les difficultés que feraient peser les conséquences des mauvaises anticipations précédentes sur une remontée en puissance de l'armée de Terre présentait cependant un angle mort. Comme évoqué plus haut, le troisième enseignement qui se dégage de la vérification de nos hypothèses est que nos recherches ont mis en évidence certains éléments que nous n'avions initialement pas identifiés et qui témoignent pour l'essentiel d'une mauvaise anticipation. S'agissant des écueils de la remontée en puissance, il s'agit de domaines sur lesquels les personnalités que nous avons interrogées et les documents que nous avons étudiés ont attiré notre attention. Le premier est lié au système de santé des armées, dont la pandémie de Covid-19 a montré toute l'importance, notamment dans le cadre de l'opération Résilience. Pour Nicolas Baverez, « *on a réalisé aussi que pour les « massacres » [budgétaires, NDR], il y a eu le service de santé des armées, et là on s'est aperçus qu'en pleine épidémie, le fait d'avoir réduit les moyens, fermé le Val-de-Grâce, c'est une absurdité sans nom¹⁷²⁷* », tandis que Jean-Pierre Bosser cite la fermeture du Val-de-Grâce comme un exemple où les décideurs politiques « *ont voulu s'aligner d'une manière générale sur des schémas purement économiques, et ont franchi des caps que j'estime irréversibles¹⁷²⁸* ». En citant l'évolution du génie (avec l'exemple des capacités de franchissement) et en soulignant que « *la masse ce ne sont pas que des hommes et des chars¹⁷²⁹* », l'ancien CEMAT a d'ailleurs attiré notre attention sur

1726 GARNIER, Guillaume. « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », *op. cit.*

1727 Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

1728 Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

1729 *Ibid.*

une autre problématique qui transparaît dans un certain nombre de documents étudiés, à commencer par les rapports parlementaires : la propension des décideurs publics à négliger, voire sacrifier, les programmes mineurs et intermédiaires de cohérence opérationnelle au profit des programmes majeurs. Comme pour le service de santé des armées, la perte ou la diminution de tels savoirs-faire et compétences à des niveaux parfois irréversibles a contribué à l'érosion des capacités de l'armée de Terre, à son « épaisseur », à sa résilience et à sa capacité de régénération, et contribue à hypothéquer son éventuelle remontée en puissance, témoignant d'une mauvaise anticipation qui enrichit notre hypothèse initiale en même temps qu'elle la confirme.

Enfin, notre hypothèse était la suivante : nous estimions que la mauvaise anticipation résidait également dans une certaine difficulté de la part des décideurs publics à corriger à temps les conséquences de mauvaises anticipations précédentes en voie de se matérialiser, comme la création de « bosses budgétaires », et dans une incapacité à prévenir (donc anticiper) les conséquences largement prévisibles de leur propre manque d'anticipation. En sus des « bosses » budgétaires, des reports de charge ou étalement dans le temps des commandes, des surcoûts liés à certaines décisions en matière de politique industrielle évoqués à l'instant, ou encore de la dégradation de plus en plus problématique de l'entraînement des forces et de la disponibilité des matériels qu'entraînent des financements notoirement insuffisants, nous pouvons citer un cas parmi d'autres de pratique se répétant à plusieurs reprises sur notre période d'étude. Il s'agit de la propension des Présidents de la République successifs à reporter au mandat suivant le plus dur (au plan budgétaire) de la réalisation d'une LPM ou d'un modèle d'armée. Nous avons rappelé dans cette conclusion le cas du second mandat de Jacques Chirac, au cours duquel ce dernier, malgré le fait que les financements nécessaires à la réalisation du « modèle d'armée 2015 » soient connus dès avant 2002, fait élaborer et voter une LPM 2003-2008 largement insuffisante au regard des besoins en financement identifiés, reportant ainsi au quinquennat de son successeur la réalisation du modèle d'armée ou son abandon. Hors, le successeur de M. Chirac reporte à son tour au prochain quinquennat le potentiel redressement de l'effort de défense, Nicolas Sarkozy faisant au cours de son mandat le choix d'une réduction du format et des moyens des armées (armée de Terre en particulier s'agissant des effectifs). Le successeur de M. Sarkozy, François Hollande, renouvelle cette pratique en fixant à l'après-2017, donc au quinquennat suivant, le redressement de l'effort de défense dans le cadre de

la LPM 2014-2019.

Précisons ici que les majorités présidentielles successives contribuent à de tels choix ou l'avalisent ; en nous basant sur la thèse d'un primat et d'une maîtrise du pouvoir exécutif dans l'élaboration des politiques de défense à laquelle nous avons choisi d'adhérer à l'appui des ouvrages de Bastien Irondelle¹⁷³⁰, Nicolas Roussellier¹⁷³¹ et Pierre Servent¹⁷³², il est probable que l'Élysée conserve le dernier mot dans la fixation des objectifs pluriannuels des LPM et des échéanciers de dépenses. Après la stabilisation et le redressement du format et des moyens de l'armée de Terre initiée à la fin du quinquennat de François Hollande, qui se conclut d'ailleurs sur le vote fin 2016 d'un budget jugé « insincère » par la Cour des Comptes au point d'amener le gouvernement d'Edouard Philippe à geler des crédits militaires à l'été 2017, comme nous l'avons rappelé, la pratique consistant à reporter au quinquennat présidentiel suivant se poursuit sous le quinquennat d'Emmanuel Macron. Malgré l'effort inédit que représente sur notre période d'étude la LPM 2019-2025, la mise en œuvre de celle-ci repose, on l'a dit, sur des annuités en augmentation de 1,7 milliard d'euros d'un an sur l'autre de 2019 à 2022, puis sur des « marches » consistant en des augmentations annuelles de 3 milliards d'euros de 2023 à 2025. Ceci en dépit du fait que l'ampleur de l'effort supplémentaire que pourrait exiger la LPM suivante, dans l'objectif de mieux préparer l'armée de Terre et les autres armées à la haute intensité, rend plus évidente encore la nécessité de mieux lisser l'effort de la programmation 2019-2025 pour ne pas concentrer l'augmentation des crédits sur une période courte, dans une logique d'anticipation qui est ici difficilement perceptible. Comme le montrent les exemples cités ici, nos recherches confirment notre septième et dernière hypothèse de recherche.

Ainsi, à l'exception de notre hypothèse sur le « tournant » observé en 2015-2016, l'ensemble de nos hypothèses ont été confirmées par nos recherches, moyennant quelques nuances et apports qui renforcent tous le constat d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense de 1990 à 2021 abordées au prisme de l'armée de Terre.

1730IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*, op. cit.

1731ROUSSELLIER, Nicolas. *La Force de gouverner : le pouvoir exécutif en France (XIX^e –XXI^e siècles)*, op. cit.

1732SERVENT, Pierre. *Les présidents et la guerre*, op. cit.

Les questions qui s'ouvrent à nous :compléments à l'étude de notre sujet et interrogations sur l'avenir

En plus de resserrer notre sujet autour de la seule armée de Terre, nous avons pris le parti de le recentrer autour de l'évolution du format et des moyens (surtout budgétaires) de celle-ci. Or, la question de l'anticipation dans les politiques de défense ne peut se limiter à ces seuls objets, fût-ce en la traitant au niveau des forces terrestres. Ainsi, nous n'avons pas abordé des questions essentielles telles que la condition du soldat, les infrastructures de l'armée de Terre (hors infrastructures liées à l'entraînement ou aux stocks, sujets abordés indirectement dans le cadre des budgets dédiés), le moral des forces, la fidélisation que nous avons tout juste survolée, ou encore le niveau de rémunération des forces après leur professionnalisation complète (le niveau et la gestion des soldes, primes et pensions jouant sur l'ensemble de ces points à l'exception des infrastructures).

En effet, comme le soulignait Nicolas Baverez au cours de notre entretien, « *pour l'armée de Terre, [...] il y a un juge de paix, c'est qu'on voit très bien que les gens ne renouvellent pas leur contrat* », alors qu'il existe un risque « *d'usure des hommes et de perte des compétences*¹⁷³³ ». L'essayiste cite l'exemple de l'armée britannique, qui a été selon ses termes « *complètement démolie par le fait qu'ils ont fait faire et l'Irak et l'Afghanistan à une même génération* », puisque « *lorsqu'ils sont rentrés les soldats ont tous résilié leur contrat. L'armée britannique a instantanément perdu toute son expérience du combat*¹⁷³⁴ », et s'inquiète du fait que les taux de résiliation de contrats dans l'armée française aient « *fortement augmenté* ». Cette augmentation de la résiliation des contrats, qui se double comme le montre le dernier rapport pour avis sur le budget de l'armée de Terre de notre période d'étude de difficultés modérées de recrutement (avec un taux de sélection pour les militaires du rang de un pour 1,1 candidat en 2019), est visiblement liée pour l'essentiel à la fois au sur-engagement des forces (de Sentinelle aux OPEX), aux difficultés rencontrées dans l'entraînement des forces et à la disponibilité insuffisante des matériels, à la vétusté (mise en exergue par de nombreux rapports parlementaires étudiés) d'infrastructures comme les casernes, à l'insuffisance des équipements individuels, ou encore à la faiblesse des rémunérations pour les militaires du rang.

1733Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

1734Ibid.

Autant d'éléments que nous n'avons souvent pas abordés et qui, en jouant sur la fidélisation, le moral et l'attractivité des forces terrestres, témoignent d'une mauvaise anticipation des politiques de défense sous un aspect que nous avons délaissé. Alors que nous nous sommes concentrés sur l'évolution du format et des moyens de l'armée de Terre, des enjeux allant du niveau d'acceptation des réformes au sein des forces à la gestion des soldes sont également essentiels pour étudier la question de l'anticipation, comme évoqué plus haut. Ces questions en apparence limitées aux problématiques internes des armées peuvent en effet avoir des conséquences opérationnelles. Comme l'expliquait le colonel Michel Goya au cours d'une audition mouvementée devant la Commission de la défense nationale et des forces armées : « *avec des monstres comme les bases de défense et des réductions d'effectifs plus importantes que celles réalisées par le Viet Minh et le FLN réunis (sic), notre structure s'est rendue vulnérable à des catastrophes internes, comme celle du logiciel Louvois, mais peut-être aussi bientôt opérationnelles*¹⁷³⁵ ». Si la « catastrophe opérationnelle » n'est pas ou pas encore advenue, il ne fait guère de doutes que des écueils du type de ceux soulevés par Michel Goya témoignent eux aussi d'une mauvaise anticipation de la part des décisions dont ils sont la conséquence.

Il serait intéressant de mener sur ce point une étude analogue à celle que nous avons réalisée sur l'évolution du format et des moyens de l'armée de Terre, en définissant des critères d'évaluation de l'anticipation adaptés à cette fin. De même, il serait également intéressant de réaliser sur l'armée de l'Air et de l'Espace et la Marine nationale une étude similaire à celle que nous concluons sur l'armée de Terre, en se basant peu ou prou sur la même période d'étude, des critères d'évaluation voisins, et en déterminant des hypothèses de recherche en conséquence. Dans quelle mesure l'évolution du format et des moyens de l'armée de l'Air et de l'Espace et de la Marine nationale témoigne-t-elle d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense sur la période ?

Enfin, il convient d'ouvrir notre sujet sur une interrogation majeure pour l'avenir de l'armée de Terre – et, du reste, des autres armées – face au nouveau cycle de conflictualité

1735 *Compte rendu n° 23 de la Commission de la défense nationale et des forces armées : audition, ouverte à la presse, de Mme Monique Castillo, Professeur de philosophie à l'université Paris Est, du colonel Michel Goya, chef du bureau recherche au centre de doctrine et d'emploi des forces de l'armée de terre, et de M. Sébastien Jakubowski, chercheur associé au centre lillois d'études et de recherches sociologiques de l'université Lille 1 et enseignant à l'institut d'études politiques de Lille, sur les conséquences des arrêts de la CEDH du 2 octobre 2014 relatifs à la liberté d'association des militaires. 2014. En ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/14-15/c1415023.asp> [consulté le 19 août 2021].*

qui se profile en ce début de décennie 2020 et aux ambitions stratégiques qui restent celles de la France. Faut-il réviser à la hausse le modèle d'armée et le format des forces, en lui apportant davantage de « masse » et de volume, « durcir » l'armée de Terre et combler ses trous capacitaires pour faire face à d'éventuels conflits majeurs ou de haute intensité, engager une remontée en puissance durable et conséquente des forces conventionnelles face à une compétition stratégique qui s'annonce comme telle et menace la France de déclassement relatif ou absolu ? Dans une telle perspective, quel niveau d'effort de défense la France doit et peut-elle viser dans un futur proche ?

« Il y a eu dans le monde autant de pestes que de guerres. Et pourtant pestes et guerres trouvent toujours les gens aussi dépourvus ». Si la pandémie de Covid-19 s'apparente à divers égards à une « surprise stratégique », la dégradation de la situation internationale rend crédible l'hypothèse que la prochaine surprise stratégique puisse être d'ordre militaire. Comme le rappelait le général d'armée François Lecointre lorsqu'il était encore chef d'État-major des armées : *« l'histoire nous apprend que le risque le plus grave est souvent celui qu'on n'imagine pas ou celui qu'on ne veut pas voir venir, par confort intellectuel, par idéologie ou par manque de courage. Nous devons être prêts à affronter tous les scénarios, avec lucidité et détermination¹⁷³⁶ ».* Le futur format de l'armée de Terre et le modèle d'armée dans lequel il s'inscrira restent à déterminer, tout comme les moyens – notamment budgétaires – que la Nation devra et pourra leur accorder en conséquence.

Pour conclure sur une opinion personnelle, il nous paraît essentiel que le futur format de l'armée de Terre acquière la « masse » et « l'épaisseur » nécessaires pour faire face dans la durée aux hypothèses d'engagement décrites par le général d'armée Thierry Burkhard et son prédécesseur à la tête de l'EMA. Que de telles hypothèses se concrétisent ou non dans une éventuelle surprise stratégique qui pourrait être un « conflit de survie » au sens où l'entendait le général Lecointre, il en va semble-t-il de la capacité de la France à maintenir son « rang », pour reprendre une notion dont nous avons détaillé l'importance dans la politique étrangère et la culture stratégique françaises. Préparer la surprise stratégique, réussir dans la compétition stratégique : deux objectifs qui pourraient figurer parmi les priorités d'une politique de défense renouant avec la culture de l'anticipation pour et sur les trente prochaines années ?

¹⁷³⁶HENROTIN, Joseph. « La nécessité d'un modèle d'armée complet : entretien avec le général d'armée François Lecointre, chef d'État-major des armées ». *Défense et Sécurité internationale*, hors-série n° 73, août-septembre 2020.

SOMMAIRE DES ANNEXES

| | |
|--|-----|
| ANNEXE n°1 : Entretiens semi-directifs..... | 377 |
| Entretien n° 1 : Villiers, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.. | 377 |
| Entretien n° 2 : Bosser, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021..... | 381 |
| Entretien n° 3 : Mauborgne, Sereine (députée de la quatrième circonscription du Var pour La République en marche, rapporteur pour avis du budget de l'armée de Terre pour l'année 2021). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021..... | 391 |
| Entretien n° 4 : Millon, Charles (ministre de la Défense, 1995-1997). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 31/03/2021..... | 398 |
| Entretien n° 5 : Baverez, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021..... | 401 |
| Entretien n° 6 : Desportes, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021..... | 406 |
| ANNEXE n°2 : Graphiques..... | 413 |
| Série n°1 : Évolution des dépenses de défense sur une partie de la période étudiée..... | 413 |
| Graphique 1 : évolution des dépenses de défense en France, 1980-2010.. | 413 |
| Graphique 2 : effort financier du ministère de la Défense..... | 414 |
| Série n°2 : L'exécution des LPM sur une partie de la période étudiée, 1/2..... | 414 |
| Graphique 1 : crédits d'équipement, comparaison entre LPM et LFI, 1971-2014..... | 414 |
| Série n°3 : La traduction budgétaire du « welfare vs warfare » sur la période étudiée..... | 415 |
| Graphique 1 : part de quelques fonctions dans le total des dépenses publiques (en %), 1995-2019..... | 415 |
| Graphique 2 : évolution dépenses et recettes publiques, 1960-2019..... | 416 |
| Série n°4 : Évolution des effectifs de l'armée de Terre sur une période longue..... | 416 |
| Graphique 1 : évolution des effectifs de l'armée de Terre depuis quatre siècles..... | 416 |
| ANNEXE n°3 : Tableaux..... | 417 |
| Série n°1 : L'exécution des LPM sur une partie de la période étudiée, 2/2..... | 417 |
| Tableau 1 : niveau d'exécution de la LPM 1997-2002..... | 417 |
| Tableau 2 : niveau d'exécution de la LPM 2003-2008..... | 418 |
| Tableau 3 : niveau d'exécution de la LPM 2009-2014..... | 418 |
| Série n°2 : La gestion des grands programmes d'équipement..... | 418 |
| Tableau 4 : révision des principaux programmes d'armement, 1990-2014. | 418 |
| | 418 |

ANNEXES

ANNEXE n°1 : Entretiens semi-directifs

Nota bene : avec l'accord des personnalités interrogées, nous avons fait le choix de retranscrire les entretiens *verbatim*, en restant le plus fidèle possible aux échanges originaux ce qui explique le caractère oral, voire familier, de certaines formulations.

Entretien n° 1 : VILLIERS, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017).
Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.

Question 1 : Vous avez vécu de l'intérieur le processus de stabilisation puis de remontée progressive des moyens et du format de l'armée de Terre. Diriez-vous que ce « tournant » s'est fait uniquement en réaction aux attentats de 2015-2016, ou qu'il était en germe et serait intervenu à la même période s'il n'y avait pas eu la vague d'attentats ?

Tout d'abord, la période suivant les attentats n'a pas vu une remontée progressive des moyens. La succession d'attaques de 2015 a mis en évidence d'importants besoins dans les armées, conduisant le président Hollande à arrêter la déflation et la baisse des crédits et des effectifs. Celle-ci courait depuis Jacques Chirac de manière régulière et avait eu un pic important avec la revue générale des politiques publiques sous le quinquennat du Président Sarkozy. Je ne pense pas que s'il n'y avait pas eu les attentats, nous aurions arrêté cette hémorragie : tel que nous étions partis sous le quinquennat Hollande, nous aurions eu beaucoup de mal, avec Jean-Yves Le Drian et ses équipes, à convaincre le président et les autorités de Bercy qui étaient prises en étau avec le fameux seuil des 3% de déficit public. [...] Donc premièrement, ce n'est pas une remontée en puissance, mais un arrêt de l'hémorragie budgétaire et surtout de la baisse des effectifs, qui était de 7 000 [personnels] par an depuis 2010. Et deuxièmement, s'il n'y avait pas eu les attentats, je pense que ce tournant n'aurait pas eu lieu.

Question 2 : Lorsque vous avez engagé avec vos pairs la remontée en puissance de l'armée de Terre, celle-ci était à son « point bas », et décrite par de nombreux observateurs comme étant proche du point de rupture. A quel point jugez-vous ce constat approprié pour l'époque ? A contrario, jugez-vous que la LPM actuelle suffira à « réparer » l'armée de Terre à l'horizon 2025 ?

La question ne se pose pas exactement ainsi. Un modèle d'armée, c'est une réponse à des menaces. On ne construit pas un modèle d'armée *ex abrupto*, mais capable de protéger la France et les Français si nécessaire face à des menaces. Aujourd'hui, nous faisons face à deux lignes de conflictualité. D'abord, le terrorisme islamiste radical, dont l'objectif est d'éradiquer l'organisation de nos sociétés avec la violence érigée en moyen et

non en fin, s'appuyant sur des groupes qui sont mutants dans leur forme, dans leur dénomination et dans leur organisation, et mouvants dans leur géographie. Il s'agit d'individus radicalisés, ou de réseaux comme ce fut le cas pour le Bataclan depuis la Syrie. Deuxième facteur, le retour des États-puissances, pour l'essentiel des anciens empires qui cherchent à regagner leur influence perdue, et dont les ambitions nourrissent des tensions. [...] Ces deux phénomènes sont interconnectés, comme on l'a vu en Syrie.

Il faut ajouter à cela le dérèglement climatique et le phénomène des migrations incontrôlées : je rappelle que l'Afrique va ainsi doubler sa population à pratiquement 2,3 milliards [d'habitants] d'ici 2050. Le modèle d'armée doit répondre à la totalité de ces menaces, face au risque de se retrouver avec une guerre de retard. Face à cela, aurons-nous réparé l'armée de Terre à l'horizon 2025 ? Il n'y aura pas de décision majeure avant la fin du quinquennat, contrairement à l'engagement qui avait été pris d'une remise à jour de la LPM pour 2023-2025 (« clause de revoyure »). C'est pourquoi, les décisions qui seront prises l'année prochaine en 2022 seront clé. Parce qu'on a augmenté le budget de 1,7 milliard par an depuis 2018, et que la marche à partir de 2023 est censée être de 3 milliards, ce qui sera compliqué dans le contexte financier du moment. Nous avons réparé l'armée de Terre par rapport aux menaces et celle-ci s'engage dans une rénovation de sa capacité au combat de haute intensité face retour des États-puissances, mais il ne faut pas perdre de vue la menace du terrorisme islamiste, et surtout les besoins interarmées, notamment la rénovation de la composante océanique nucléaire, puis celle de la composante nucléaire aéroportée. Comment va-t-on réadapter, réparer les armées face aux menaces que je vous ai décrites, dans un contexte où la rénovation de la dissuasion nucléaire va consommer beaucoup de crédits, puisque l'on va passer de 3,5 milliards [de budget] à 6,5 milliards en flux annuel?

Question 3 : Sur le plan capacitaire et sur le plan de l'entraînement des forces, estimez-vous que l'armée de Terre de 2021, voire celle que nous aurons à la sortie de la LPM actuelle, serait en mesure de faire face à un conflit de haute intensité dans un futur très proche, que ce soit seule ou en coalition ?

Nous sommes orientés et conditionnés par les combats et crises multiples au Moyen-Orient et en Afrique, au point d'avoir un peu « oublié » le combat de haute intensité qui était la règle à l'époque de l'équilibre des deux blocs et du Pacte de Varsovie. Je crois qu'il est temps de revenir, du fait de la redéfinition des équilibres mondiaux, au combat de haute intensité qui est la base de la puissance. Nous avons fait la démarche de rénover nos forces dans ce sens : il va falloir obtenir les crédits en cohérence avec cet objectif pour être capables d'ici 2025 d'avoir le niveau d'entraînement et d'engagement, ainsi que la capacité de projection de force et de puissance en écho au niveau de la menace. Donc je réponds oui pour l'objectif [de préparation à la haute intensité, NDR], et un « oui mais » [pour la capacité à faire face à un tel scénario à un horizon proche, NDR], le mais étant à la condition que les décisions qui seront prises pour réactualiser la LPM en 2023-2025 soient conformes aux objectifs prévus en crédits et en effectifs.

Question 4 : Le général Burkhard évoque la nécessité d'un retour à la masse, quand le général Lecointre s'interroge ouvertement sur le besoin de rehausser le format des armées face au risque d'engagement majeur. Alors que nos moyens sont limités, faut-il selon vous mener une révision du format de l'armée de Terre, ou au contraire se concentrer sur d'autres missions au détriment de la « masse » comme entend le faire le Royaume-Uni ?

La question sous-jacente est : faut-il choisir entre priorité à la lutte contre le terrorisme islamiste radical ou préparation à la haute intensité ? Il faut évidemment faire les deux. Les armées ne choisissent pas les menaces, sauf s'il y a une décision politique, consignée dans un Livre blanc, qui décide d'abandonner telle ou telle menace. [...] Le principe de la protection de la France et des Français, n'est pas « on fait ce que l'on peut », mais « on fait ce que l'on doit faire ». C'est pour cela que je pense que c'est une erreur d'imaginer que nous allons pouvoir réduire la voilure sur le plan de la défense, alors qu'il y a sur le territoire national une augmentation de l'insécurité sous le double coup de la délinquance et du terrorisme islamiste radical. Il y a un lien entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, et c'est ce lien qu'il faut travailler dans le modèle d'armée à mettre en place pour l'armée de Terre. Or, l'armée de Terre, c'est l'armée des effectifs, c'est l'armée qui tient le terrain, donc elle doit aller en défense de l'avant, assurer une profondeur stratégique en opération extérieure pour garantir la protection des Français. Elle participe aussi, même si ce n'est pas sa mission principale car c'est celle des forces de sécurité intérieure, à la sécurité des Français, avec la protection des grands événements et le dispositif Sentinelle. Donc évidemment, il lui faut faire face à l'ensemble des menaces, ce qui sera l'enjeu de la rénovation du Livre blanc actuel sur le prochain quinquennat. C'est pour cela qu'il faudra continuer à monter vers les 2% du PIB prévu en 2017 (à périmètre comparable, le PIB ayant singulièrement baissé avec la crise sanitaire) pour atteindre les trois milliards de crédits supplémentaires par an.

Question 5 : Nombre d'observateurs mettent en avant le fait que notre pays affiche des ambitions stratégiques dont il ne se donne pas les moyens, et ferait ainsi face à un dilemme : renoncer partiellement à notre puissance militaire en réduisant le format et les capacités de nos armées en cohérence avec nos capacités actuelles de financement, ou rehausser davantage notre effort de défense au risque de choix budgétaires difficiles. En tant qu'ancien CEMA, jugez-vous ce constat approprié ? Selon vous, quelle orientation de long terme devraient suivre nos politiques de défense entre les deux choix évoqués à l'instant ?

Oui, le constat est approprié. S'agissant de la cohérence entre les menaces, les missions et les moyens, c'est là où il faut commencer à s'inquiéter. Ce qui m'a toujours guidé dans mes dix dernières années au cœur de l'État français, dans mes responsabilités à Matignon, puis comme numéro 2 et numéro 1 des armées, c'est la cohérence entre les menaces, les missions qui découlent de ces menaces, et les moyens ; les questions du quoi, du pourquoi et du comment doivent être en cohérence. Évidemment, ceci nécessitera un effort budgétaire, mais je crois que les Français l'attendent comme les montrent les sondages sur la popularité des armées et le besoin de protection. Je pense que l'un des

enjeux majeurs des échéances à venir sera la sécurité : celle-ci inclut la protection de la France et des Français à l'intérieur et à l'extérieur du territoire.

Alors, quelles orientations de long terme devraient suivre nos politiques de défense entre les deux choix évoqués à l'instant ? Évidemment, c'est d'être capable de faire les deux. On ne peut pas faire l'impasse, d'autant que comme je l'ai vu en Syrie, en 2016-2017 de manière très claire, il y a un lien évident entre la sécurité extérieure et la sécurité intérieure, entre le défi de l'islam radical et le retour des États-puissances, chacun ayant sa stratégie locale. Ce que j'appelle de mes vœux par rapport à votre cinquième question, c'est qu'on ait une vraie stratégie, une stratégie de long terme, une vraie vision de la France en 2030 [...], quelle sécurité française veut-on retrouver et comment, quelles armées françaises, quel modèle d'armée veut-on par rapport aux menaces... Retrouver l'approche stratégique, quitter l'approche tactique (celle du « comment ? ») : pour le comment il y a des experts pour trouver des solutions, mais le quoi, ça ne peut être que cette grande vision, cette vision qui préside en amont de toute vision stratégique, en amont de tout Livre blanc structuré, et qui nous manque peut-être. Je pense en particulier au rôle de la France en Europe et à l'Europe de la défense qui doit s'articuler autour de projets concrets, pragmatiques et à géométrie variable.

Question 6 : Une question commune à la plupart des personnalités interrogées pour ce mémoire : à vos yeux, dans quelle mesure peut-on parler d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense depuis la fin de la Guerre froide ? Avez-vous des décisions (ou des non-décisions) particulières en tête ?

La mauvaise anticipation depuis la fin de la Guerre des froides réside d'abord dans les « dividendes de la paix ». L'idée qu'il n'y aurait plus de guerre majeure a entraîné une baisse quasi-régulière du pourcentage du PIB consacré aux efforts de défense, que j'ai essayé modestement de dénoncer... S'il y a une erreur majeure parmi les décisions prises, c'est la revue générale des politiques publiques pour la défense. Non pas que la RGPP était une mauvaise décision, au contraire, mais que la défense supporte 60%, sur la période de 2010 à 2017, de l'ensemble de l'effort étatique de tous les ministères, me semble une erreur par rapport à l'évolution du contexte géostratégique que l'on voyait venir à l'époque avec les deux ruptures que l'on avait subies : la fin de l'équilibre bipolaire en 1989, et l'apparition du terrorisme de masse en 2001.

À partir du moment où nous sommes rentrés dans ce cycle, et que les organisations internationales n'avaient plus l'impact nécessaire pour remplir leur rôle de stabilisateur diplomatique, évidemment qu'il fallait arrêter l'hémorragie. Je rappelle que 54 000 postes devaient être supprimés ; nous en avons supprimé un peu moins de 50 000, à raison de 7 000 par an pendant sept ans. C'est pour moi l'archétype de décisions décalées par rapport à la vision que j'avais déjà à l'époque et je n'étais pas le seul. L'anticipation, est fondamentale pour tout stratège : un leader est celui qui anticipe, qui œuvre pour « ne pas subir », comme disait De Lattre. « Ne pas subir », c'est ce qui m'a guidé durant quarante ans au service de la France.

Entretien n° 2 : BOSSER, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021.

Remarque préliminaire de Jean-Pierre Bosser en amont des questions :

D'abord une remarque d'ordre général : vous partez du postulat brutal qu'on a manqué d'anticipation ou que l'on manque d'anticipation. A partir du moment où l'armée de Terre était sur une pente de décroissance depuis de très nombreuses années, c'est extrêmement difficile de gérer de façon concomitante à la fois une décroissance, et une anticipation. Et quand il faut gérer les missions extérieures et les missions intérieures désormais dans un contexte financier et de ressources humaines sous forte contrainte, anticiper est presque devenu un luxe quelque part. Il suffit de regarder au niveau de l'Etat ce qu'est devenu le Commissariat au Plan pour se rendre compte que notre pays, depuis quasiment vingt ans – au moins en ce qui concerne mon horizon historique à moi, a pour préoccupation première de gérer la crise, et on a finalement perdu à la fois la volonté et la compétence à voir au-delà de la ligne de crête, ce qu'avaient très bien fait nos anciens au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, où l'on se projetait vers une idée de la France, une stratégie générale... Cela n'a pas été le cas ces dernières années, mais je dirais qu'il y a des circonstances atténuantes aussi pour ça. C'est trop facile quelque part de juger au plan historique la défense, ou en tout cas l'armée de Terre, en disant qu'elle manquait ou a manqué d'anticipation, d'autant plus que c'est pas démontré aujourd'hui. Voici pour le premier point. Le second [point], c'est de savoir de quelle anticipation parle-t-on. C'est quoi l'anticipation, c'est combien d'années, c'est quel horizon ?

[...] Il faut faire attention puisque les Livres blancs sont des outils d'anticipation. Ils peuvent être rapidement décalés par rapport à l'actualité et à la réalité, mais globalement, quand on regarde le Livre blanc de 1972, il est éclatant de vision, que ce soit pour la Marine, l'Armée de Terre, l'Armée de l'Air, à la fois en termes de volumétrie, notamment sur le matériel, et de vision sur l'action militaire française. Donc globalement on ne peut pas dire qu'on ait manqué d'anticipation, et le fait d'anticiper à la baisse c'est aussi de l'anticipation, lire dans la boule de cristal à 25 ans, dans le monde dans lequel on vit, ça me paraît risqué. Imaginer ce qu'auraient été les 25 ans après la Seconde Guerre mondiale, c'était déjà compliqué d'évaluer les risques que pouvait présenter la Guerre froide, ça reste quand-même un exercice de style qui est intéressant intellectuellement mais reste quand-même très loin de la réalité des choses qui est un Président chef des armées, un quinquennat aujourd'hui, et des objectifs sur ce quinquennat, et on ne peut pas en vouloir aux politiques en place de se projeter dans les 25 années à venir sachant que tous les cinq ans, ce constat peut être remis en cause, également. Pourquoi anticiper, pourquoi anticipe-t-on ?

Question 1 : Vous avez parlé de circonstances atténuantes s'agissant des problématiques d'anticipation, auxquelles pensez-vous ?

Par exemple face à une crise économique extrêmement forte, quels sont les ministères qui doivent contribuer à la réduction des effets de cette crise ? On se rend

compte que la défense devient un contributeur comme les autres, il s'agit là d'un choix politique. Et à partir du moment où ce choix est fait, les objectifs initiaux pour les 5 à 10 années doivent être revus à la baisse. On est dans un ministère intégré dans un gouvernement, et on a aussi une activité qui vit au rythme d'un pays, regardez la défense aujourd'hui : on peut comparer la défense britannique au temps de l'Empire et ce qu'elle est aujourd'hui, nous avons aussi un parallélisme d'effort entre le pays et les évolutions politiques, diplomatiques, internationales et financières, donc on peut trouver des circonstances atténuantes au fait que finalement on ait pas atteint l'ambition qui était la nôtre au moment où on a construit les modèles. La question de l'anticipation, c'est plutôt la question de l'ambition, c'est-à-dire : avons-nous une ambition, une vision stratégique, plus qu'une anticipation, puisque une anticipation pour une anticipation, ça n'a pas de sens. L'important c'est quelle vision stratégique a-t-on des 20 prochaines années, quelle sera la situation de la Chine dans le Pacifique dans cinq ans, dans dix ans, et de là on en déduit les besoins, c'est ce que font les États-Unis aujourd'hui pour leur marine par exemple face à la marine chinoise. Quand on connaît les délais pour construire des porte-avions ou des sous-marins nucléaires, il faut avoir une vision, il faut être capables d'anticiper.

Question 2 : À propos de modèle, nous avons l'exemple du modèle d'armées 2015, dont l'ambition a pâti d'une réduction successive du format des armées et aussi du fait que finalement ce modèle a vite été considéré comme au-dessus de nos moyens notamment budgétaires, estimez-vous que les réductions successives d'effectifs et de matériels dans le cadre du modèle d'armées 2015 ont été justement proportionnées et cohérentes avec les besoins de l'armée, ou excessives parce que dictées par des contraintes budgétaires ?

Il est compliqué de répondre à cette question parce que la singularité de notre métier c'est que tous les trois, quatre ou cinq ans, on change de chef ; on peut parler avec précision de la période durant laquelle on a été aux affaires, et on est contraint de parler avec beaucoup moins de précision d'une période où on a été observateur. Donc c'est un peu difficile, entre la perception qu'on en a en tant qu'observateur, et la perception qu'on en a en tant qu'acteur... à mon niveau, je pense qu'il faut apporter quelque nuance. Ce dont je suis absolument convaincu, avec un peu de recul, c'est que de manière générale la révision des politiques publiques, la RGPP des années 2008, elle a été fatale pour de nombreux domaines. Non pas qu'il ne fallait pas la faire, et d'ailleurs plusieurs ministères aujourd'hui sont confrontés à ce regard un peu à rebours de ce qu'a généré la révision des politiques publiques, mais plutôt sur le fait qu'à un certain niveau, on prend des décisions qui deviennent irréversibles. Par exemple, la suppression du Service national en est une, c'est-à-dire que le jour où on a supprimé le Service national, ce sont plein de pans qui sont tombés : la capacité à transporter nos soldats, la capacité à les nourrir, la capacité à les loger, la capacité à les habiller... et donc quand on supprime le Service national, on supprime toutes ces capacités sur lesquelles il est impossible de revenir. Quand on a décidé de fermer les entreprises qui fabriquaient de l'armement, des munitions petit calibre, et bien on a perdu des usines, un savoir-faire, et on sait qu'on ne le reconstruira plus. Moi je pense que c'est le côté un peu irréversible des choix qui sont faits, qu'il s'agisse de choix volontaires ou de choix contraints, qui génèrent quelque part la difficulté ensuite à pouvoir rebondir s'il fallait réarmer, remonter en puissance...

L'armée de Terre, dans cette période 2008-2014 où j'étais observateur, c'est une

armée – les armées d'une manière générale – où les décideurs politiques ont voulu s'aligner d'une manière générale sur des schémas purement économiques, et ont franchi des caps que j'estime irréversibles. C'est le cas pour la perte du Val de Grâce pour le service de santé des armées (on estimait [alors] qu'il fallait faire les économies sur le service de santé de façon à pouvoir accueillir beaucoup de blessés en cas de crise ou de guerre), mais on a perdu aussi des petits métiers, on a perdu la poste aux armées, on a perdu des capacités de restauration, qu'on a sous-traité, les savoir-faire de l'usinier, dont on a besoin en opérations extérieures, on a perdu des capacités d'habillement – on avait autrefois de grands stocks, peut-être trop grands certes, et on est passés d'une logique de stocks à une logique de flux tendus, ce qui peut paraître incompatible si demain il faut remonter en puissance... On a des moyens qui peuvent évoluer à la hausse ou à la baisse, mais je pense que la ligne rouge à ne pas franchir ou à franchir en toute connaissance de cause, c'est que ces changements deviennent irréversibles.

Question 3 : On reproche parfois aux politiques de défense d'avoir voulu préserver certains programmes, dans une logique prototypaire. Est-ce que le meilleur choix était de poursuivre cette logique de vouloir faire de tout dans des proportions parfois très réduites, ou d'accepter parfois de renoncer à certains programmes, certaines compétences, quitte à les mutualiser avec d'autres pays, pour se concentrer sur des programmes plus essentiels.

Ça c'est une question plus compliquée dans le sens où il faut maîtriser l'ensemble des programmes de la défense pour pouvoir y répondre. On est pas capable de couper un sous-marin ou un porte-avions en deux, mais on est capable de le faire pour un régiment – aujourd'hui on a des régiments à quatre compagnies, avoir demain des régiments à deux compagnies, ce n'est pas un problème. À force de vouloir maintenir, mais sans pouvoir faire autrement, des programmes importants en volume et en puissance, comme ont pu l'être les avions de combat, les avions ravitailleurs ou les groupes aéronavals, on a sans doute reporté la charge sur des choses pouvant être réduites beaucoup facilement, et l'armée de Terre est vraiment la victime idéale pour ça. L'armée de Terre a défendu son modèle d'armée, c'est-à-dire un modèle d'armée complet, et ça a été très compliqué. En voulant conserver, sous forte pression globale et en notre âme et conscience, un modèle d'armée complet – des forces combattantes, de la logistique, de la troisième dimension et autres, on a été contraints d'affaiblir chacun des pans de son armée [de l'armée de Terre, de l'armée de l'Air et de l'Espace, ou de la Marine nationale, NDR], nous n'avions pas d'autre choix. Un choix difficile aurait été de dire, au travers de la vision européenne de la défense, que la France gardait les forces combattantes et que l'Allemagne gardait la logistique par exemple, mais on a fait dans le deuil un autre choix.

On a fait des choix qu'on a dû éparpiller au sein du modèle. D'autres pays ont fait pareil : par exemple, sur les capacités de franchissement. Du fait de la Seconde Guerre mondiale, on avait acquis des capacités de franchissement importantes sur le Rhin, dans un sens ou dans l'autre. Aujourd'hui, ces capacités sont extrêmement faibles en France ; le Royaume-Uni a fait le même choix, les Allemands un peu moins. Le génie des années 2000 n'est plus du tout celui que l'on connaissait quelques années avant. C'est pour cela que je dis que c'est une question compliquée ; l'armée de Terre est souvent celle qui a fait le plus d'économies comparativement aux autres, elle a souvent été obligée de se renier sur

son modèle ; elle a fait le choix, en gardant ce modèle global, de faire des choix de segment extrêmement compliqués. Elle aurait pu faire le choix d'abandonner des pans entiers, ce qu'elle n'a pas fait – heureusement à mon sens. C'est là l'œuvre de plusieurs chefs d'état-major successifs qui ont, contre vents et marées, essayé de protéger le modèle d'armée mais au prix de choses qui ont été mal vécues par l'armée de Terre comme la réduction du format des régiments, la perte de certains pans de soutien, qui ne remettaient pas fondamentalement en cause le modèle global mais qui ont pu être très mal vécues par la base.

Question 4 : Lorsque vous avez piloté la remontée en puissance de l'armée de Terre, celle-ci était à son « point bas », et décrite par de nombreux observateurs comme étant proche du point de rupture. A quel point jugez-vous ce constat approprié pour l'époque ? A contrario, jugez-vous que la LPM actuelle suffira à « réparer » l'armée de Terre ?

À la question « était-on près du point de rupture », s'agissant du modèle complet la réponse est oui. Très clairement. On ne doit qu'à l'actualité, et au fait que j'avais travaillé sur un modèle, d'avoir pu générer l'impulsion de la remontée en puissance. Une remontée en puissance se fait parce qu'on a la perception – plus que la perception, il s'agit de la réalité – que finalement, on devrait avoir besoin de conserver une forme de volume, un format d'armée, compenser manque de soldats, et ensuite parce qu'il y a un modèle pour accompagner cette remontée en puissance. Je pense que c'est triste à dire, mais je pense que les circonstances, les attaques sur le territoire national, ont d'une certaine manière sauvé le modèle global qui était devenu extrêmement difficile à défendre, ça c'est le premier point. Ensuite, la remontée en puissance sur quelle trajectoire : on fait le bilan, et on voit les priorités. La loi de programmation militaire telle qu'elle a été votée, c'est vraisemblablement le maximum que ce que la France pouvait consacrer à la remontée en puissance de son outil. Et le maximum de ce que pouvait faire la défense pour l'armée de Terre.

Sachant que pour certains domaines, on revient de loin : j'ai pris l'exemple du pistolet automatique, on avait quand-même un pistolet automatique qui datait des années 1950, 50 ans de retard qui n'existaient plus dans aucune armée au monde. Quand on visitait d'autres armées – ce qui a été mon cas – comme l'armée algérienne, on avait des armements de petit calibre individuel de nouvelle génération. On revient vraiment de loin, c'est-à-dire que quand on avait des véhicules de l'avant blindé de 1972, des pistolets des années 50, des équipements qui étaient vraiment loin de toutes nos capacités industrielles et d'innovation, on se dit qu'il faut faire effort en ligne sur pratiquement tous les domaines, et qu'on ne pourra pas remonter en puissance d'un claquement de doigts sur un créneau de cinq ans. Je pense qu'on a pris la bonne direction, je pense que si cet effort de reconstruction et de remontée en puissance est maintenu, on y arrivera. Mais on ne résout pas 30 ans de décroissance en cinq ans. C'est une évidence.

Question 5 : Lorsque vous parlez du « maximum » que l'on puisse faire, c'est davantage au plan budgétaire, capacitaire, industriel, ressources humaines ?

Il y a deux choses. Il y a les matériels : il faut savoir que l'industrie nationale, ou relative à la défense, n'existe pratiquement plus. Si on veut construire un Griffon, il faut faire appel à un acteur prévu, un acteur privé qui à partir du moment où il investit dans des études veut avoir la certitude que l'on va arriver au bout, il investit pas si ce n'est pas rentable pour lui. Quand on reconstruit, il faut de la visibilité, il faut de la profondeur, il faut engager de l'argent pour faire des études amont... Tout cela a un coût, et donc je pense qu'aujourd'hui, on a globalement fait ce qu'il fallait pour pouvoir remonter en puissance. Sur la partie ressources humaines, je n'ai pas beaucoup d'inquiétudes, je suis plutôt confiant dans le gène combattant du Gaulois, du Français ; à la différence de beaucoup d'armées dans le monde, à chaque fois que notre pays a été mis en difficulté, on a eu plutôt la réaction inverse de celle à laquelle on s'attendait. Exemple : quand il y a eu Uzbeen et qu'on a perdu plus de dix soldats, on pouvait imaginer que le régiment qui a été endeuillé allait subir une perte en matière de recrutement, c'est le contraire qui s'est passé. Il y a eu plus de volontaires l'année suivante pour rejoindre l'unité au grade minimal qu'il n'en avait eu l'année suivante. Je ne suis pas très inquiet. Honnêtement, on a une jeunesse qui peut rapidement répondre présent et on a un bel outil de formation, donc il n'y a pas de crainte sur les ressources humaines. L'enjeu c'est notre capacité à les loger, à les habiller plus que sur la ressource humaine en tant que tel.

Question 6 : Le général Burkhard évoque la nécessité d'un retour à la masse, le général Lecointre s'interroge ouvertement sur le besoin de rehausser le format des armées face au risque d'engagement majeur. Alors que nos moyens sont limités, faut-il selon vous mener une révision du format de l'armée de Terre, et autour de quelles priorités ?

D'abord, il faut être à la fois clairvoyant et pragmatique : s'il n'y a pas d'ennemi, et qu'on ne travaille pas la masse, quelque part on se fragilise en construction. Si on a un ennemi imaginaire, on ne va pas construire des scénarios de guerre maximum pour garantir un format, mais on ne doit pour autant pas baisser la garde. C'est-à-dire que si en tant que chef, on prône des mini-crisis ou des mini-guerres [comme modèle d'engagement], il est clair que le modèle de l'armée de Terre en mesure de faire de la haute intensité est mort. C'est notre rôle en tant que chef militaire de prévoir, sans excès mais avec une forme de responsabilité, des scénarios qui justifient des modèles dans la masse et d'affrontement. Il ne faut pas se leurrer, dans les trente dernières années de déconstruction, on a perdu cette masse, on a perdu notre capacité à faire de la haute intensité dans toutes ses dimensions, donc je pense que c'est à la fois raisonnable et pragmatique de mener le chantier que mènent le général Burkhard et le CEMA. C'est une évidence. Si vous prenez des interventions ponctuelles à l'étranger, on aurait pas besoin de l'armée que nous avons, on aurait besoin d'une armée de forces spéciales à 30 000 hommes et terminé. C'est aussi une question d'ambition. Une ambition de pouvoir peser dans le monde, ça c'est une ambition politique, c'est le pourquoi ; et le comment, c'est le militaire. Donc si on veut peser, si on veut rester une armée forte dans le monde c'est une vision politique : il faut pour cela un outil capable de faire à la fois de la haute intensité et de la moyenne intensité, voire de la basse intensité. Donc je comprend que c'est un choix qui est maintenu politiquement, mais je comprends que mon successeur et le CEMA prônent de la masse parce que sinon c'est un

choix qui serait totalement incohérent.

Question 7 : Si vous parlez du fait que notre modèle soit mort et que nous manquions de masse, ou d'épaisseur, estimez-vous que sur le plan capacitaire, sur le plan de l'entraînement des forces, l'armée de Terre d'aujourd'hui, voire celle que nous aurons à la sortie de la LPM actuelle, serait en mesure de faire face à un conflit de haute intensité dans un futur très proche, que ce soit seule ou en coalition ?

On s'y prépare, notamment avec l'accent que met le général Burkhard sur la haute intensité. Je pense que en coalition il n'y aurait pas de difficulté. Seuls, ce serait plus compliqué. Il faut faire attention lorsque l'on parle de « masse », il faut bien savoir de quoi l'on parle. Est-ce que c'est une volumétrie d'hommes, une volumétrie de matériels engagés sur le terrain, est-ce que ça intègre nos stocks – parce que dans la notion d'anticipation, il faut aussi regarder les stocks, est-ce qu'on est en mesure de s'engager, est-ce qu'on a les missions, est-ce qu'on a le soutien logistique en capacité et en cohérence avec l'action qu'on veut mener... C'est une question qu'il faut poser aux hommes de l'art : par exemple quel est actuellement notre stock de munitions, quels sont nos outils pour faire face à une attaque chimique, est-ce que nos soldats disposent encore de ce qu'on a connu dans les années 80, quand on était dans une posture de Guerre froide face à l'Est. Est-ce que chaque soldat dispose encore d'un appareil normal de protection, d'un masque à gaz, est-ce qu'on a des systèmes de décontamination opérationnels et combien... attention à la description de la masse, la masse ce ne sont pas que des hommes et des chars. Donc moi j'ai toujours été un peu sur ma faim quand dans les Livres blancs successifs à la fin on comptabilise le nombre de porte-avions, de sous-marins, de ravitailleurs, qu'on comptabilise le volume de l'armée de Terre et le nombre de chars, ce n'est pas suffisant pour mener une guerre. C'est même totalement insuffisant : si on a des avions sans carburant, des pilotes mal formés, la guerre ne durera pas longtemps.

Question 8 : Dans les prochaines années, faudrait-il donc plutôt mettre l'accent sur les capacités à tenir dans la durée, sur le soutien plutôt que dans le renforcement de capacités « offensives » ?

Moi je pense qu'il faut reconstituer un modèle complet, dans tous ses aspects. De manière adaptée : on ne va pas commander des kilomètres et des kilomètres de ponts, quoique dans les actions qu'on a mené dans le Nord de l'Europe il y a une zone humide tous les huit kilomètres, donc on va peut-être devoir s'interroger sur de nouveaux moyens de franchissement, et combien on veut en avoir. Quand on se rend compte qu'en coalition, personne n'a de moyens de franchissement, ça pose quand-même un sujet.

Question 9 : On voit d'ailleurs que le Royaume-Uni lui est justement en train de réduire encore ce type de capacités dans l'armée de Terre, pour se concentrer sur d'autres priorités où le Royaume-Uni estime avoir plus d'atouts comparatifs, est-ce que les armées françaises devraient mettre davantage la focale sur le genre de capacités que vous évoquez quitte à réduire ou à stagner les moyens et investissements dans d'autres capacités qui sont moins indispensables car présentes chez nos amis ?

C'est une question d'indépendance nationale, est-ce qu'on se met autour de la table et on se met d'accord sur le fait que pour la remontée en puissance en ligne, chacun des pays – si tant est que chacun des pays la mènent, c'est quelque part aberrant puisque certains vont peut-être se spécialiser dans certains domaines, ce qu'on avait évoqué un moment avec par exemple l'Allemagne sur la logistique et la santé, le transport, ou est-ce que chacun fait comme il veut quand il veut ? C'est sans doute là où finalement l'Europe de la défense prend un autre aspect que celui qui a été mené dans la déconstruction, où on se disait que finalement on pourrait se passer d'un segment en demandant à nos voisins. En fait tous nos voisins se sont sérieusement déplumés. Sur la remontée en puissance sur 10 ans, là il y a sans doute quelque chose d'intéressant à creuser.

Question 10 : Nombre d'observateurs mettent en avant le fait que notre pays affiche des ambitions stratégiques dont il ne se donne pas les moyens, et ferait ainsi face à un dilemme : renoncer partiellement à notre puissance militaire en réduisant le format et les capacités de nos armées en cohérence avec nos capacités actuelles de financement, ou rehausser davantage notre effort de défense au risque de choix budgétaires difficiles. Jugez-vous ce constat approprié ? Quelle orientation devraient suivre nos politiques de défense entre les deux choix évoqués à l'instant ?

N'étant pas aux affaires, je n'ai pas mené cette réflexion. Ce dont je suis sûr, c'est qu'on a un président qui assume aujourd'hui la loi de programmation militaire et qui la maintient. Je pense qu'on était sur une bonne trajectoire jusqu'à ce que le Covid arrive : c'est là où on va voir qui sont réellement les grandes puissances, lesquelles sont capables de maintenir un effort militaire important, voire de l'augmenter, et celles qui vont être tirées vers le bas du fait des conséquences de la crise du Covid. Quand on regarde bien les projections en sortie de Covid, on voit bien à qui « profite », ou à qui nuit de façon limitée le Covid, quelles sont les grandes puissances qui vont s'en sortir plutôt bien ou non. Je ferais du post-Covid une période de notre histoire à part entière : je ne suis pas sûr que beaucoup de gens réfléchissent à cela aujourd'hui, le pouvoir politique est aujourd'hui dans la lutte contre la pandémie, pas dans l'après. En tout cas la situation économique de sortie de crise va impacter fortement sur les orientations qu'on a pu prendre de remontée en puissance, et on sera peut-être obligés de se limiter probablement aux menaces du moment plutôt que d'avoir une vision plus large, je ne suis pas très optimiste...

Question 11 : On peut considérer le Covid comme une surprise stratégique. Si la prochaine « surprise » devait être militaire, ne faudrait-il pas justement mettre davantage encore l'accent sur la préparation à la haute intensité ?

C'est une vision qui appartient aux politiques.

Question 12 : Vous avez vécu de l'intérieur le processus de stabilisation puis de remontée progressive des moyens et du format de l'armée de Terre. Diriez-vous que

ce « tournant » s'est fait uniquement en réaction aux attentats de 2015-2016, ou qu'il était en germe et serait intervenu à la même période s'il n'y avait pas eu la vague d'attentats ?

Je pense qu'il y avait une véritable volonté du ministre de la Défense de l'époque d'éviter la rupture. Et je fais fait volontiers crédit à Jean-Yves Le Drian, à son équipe, au président de la République, d'avoir pris conscience du risque de rupture. Et je pense que l'actualité est venue quelque part donner l'opportunité ou la bonne conscience à ceux qui avaient encore du mal à reconnaître ça [le risque de rupture] de remonter.

Question 13 : Donc pour vous, le redressement constaté aurait nécessairement eu lieu ?

Je pense que sous le quinquennat Hollande, on a eu l'opportunité de sauver le modèle d'armée, c'est-à-dire de sauver la haute intensité. Dans un schéma différent, on n'aurait plus eu le choix de faire du freinage, du combat d'usure, on n'aurait plus eu le choix que de changer complètement notre modèle d'armée, ce que font les Britanniques.

Question 14 : Lorsque vous avez conçu la réforme « Au contact », au contact justement des décideurs publics, étiez-vous dans la perspective d'une remontée en puissance limitée, pour sauver justement l'essentiel, ou bien perceviez-vous dans vos échanges avec l'exécutif notamment l'imminence d'une remontée en puissance significative et durable ?

C'est une question qu'on m'a beaucoup posé, certains journalistes ont même dit que j'avais lu dans ma boule de cristal avec le modèle « Au contact », en imaginant qu'il y aurait eu une remontée en puissance due aux attentats sur le territoire national. Moi je suis d'une génération où je suis rentré dans l'armée dans les années 1980, au moment où il y a eu une vague particulière de terrorisme sur le territoire national. Avant d'être chef d'état-major de l'armée de Terre, j'étais dans un service de renseignement, on a donc des indicateurs qui nous laissaient penser que nous pouvions arriver à des phases critiques et que l'on peut lutter à l'extérieur, mais à partir du moment où l'on perçoit que l'extérieur va probablement surmultiplier ses actions et venir vers nous, le risque est majeur. Il suffit d'ailleurs de regarder les Livres blancs : on voit bien qu'on a du mal à nommer la menace intérieure. Si on prend la manière dont on qualifie aujourd'hui le risque terroriste sur le territoire national et celui que l'on qualifiait en 2008, on se rend compte qu'en 2008, on avait du mal à mettre des mots sur l'ennemi, sur son origine géographique, aujourd'hui on n'a plus de mal à en mettre. Au moment où les attentats se sont déclenchés, on n'avait pas de mal à mettre des mots sur ce qu'était sur un ennemi intérieur, à l'intérieur ou de l'extérieur. Donc moi je me suis positionné sur le fait, ambitieux d'éviter la rupture sur le modèle global et de prévoir un modèle alternatif qui pouvait être à la fois utile à l'extérieur et à l'intérieur, et de limiter la capacité à faire des coupes, en faisant des piliers qui soient 41:18, des espèces de masses dans lesquelles on peut couper. Dans une salle de classe qui

suit toutes les matières, on peut retirer le dernier rang ; dans une salle de classe spécialisée, c'est beaucoup plus compliqué. C'était peu ça aussi le modèle « Au contact » : donner aux décideurs la possibilité politique d'avoir un volume de force suffisant pour faire alternativement de la haute intensité et du territoire national. Cela faisait longtemps que l'armée de Terre n'avait pas eu de modèle, ce modèle-là était pas extraordinaire mais avait la chance d'exister : pendant trente ans, nous avons vécu avec des réductions de modèle et on ne pouvait plus imaginer un nouveau modèle. L'originalité de « Au contact », c'est d'avoir hérité d'un modèle dans lequel on a fait des coupes successives, sans jamais vouloir décider.

Question 15 : À ce propos, quel bilan faites-vous des décisions prises pour assurer la défense du territoire national depuis la fin de la guerre froide ? Quelles pistes d'amélioration voyez-vous dans la poursuite d'opérations comme Sentinelle, dans le développement de la réserve ou de la Garde nationale ?

Sentinelle c'est une arme en réaction, ça n'est pas une vision du territoire national. Quand on prend ce qu'était la vision du territoire national dans les années 1980, donc je reviens toujours à l'avant Chute du mur, on avait une vraie stratégie qu'on appelait la défense opérationnelle du territoire. Donc on avait une stratégie sur la défense des points sensibles, la répartition géographique des unités sur l'ensemble du territoire, une volonté d'être présents un peu partout... Cela on l'a complètement perdu. Est-ce que la menace impose aujourd'hui de revenir à quelque chose d'aussi poussé, je ne le pense pas, je n'en suis pas certain. Est-ce que Sentinelle répond à quelque chose de la lutte, des capacités d'action sur le territoire national, à mon avis oui, mais de façon imparfaite. Donc il faudrait revoir, imaginer une défense opérationnelle du territoire du XXI^e siècle, ce qui n'a pas été fait. On a d'un côté la défense de l'espace aérien, travaillée par nos amis aviateurs, on a l'espace maritime avec la Marine, Sentinelle c'est le territoire national. Aujourd'hui la réflexion elle est commune, on le voit bien d'ailleurs avec l'arrivée des migrants puisque les problématiques de territoire national se posent d'ailleurs avec des facteurs qui viennent de l'extérieur, arrivés par les frontières, par la mer, par les airs. Donc c'est vraiment une réflexion globale qui manque aujourd'hui face à ce qui nous attend au XXI^e siècle, en plus d'un risque de haute intensité qui reste un risque à cycle, que l'on peut imaginer quand l'on regarde par exemple l'évolution de la Chine.

Question 16 : Est-ce qu'il faut revenir à une logique de sanctuaire, lequel pourrait être étendu à nos territoires ultramarins où l'on parle de menace croissante ?

La question est celle de la définition de la défense au XXI^e siècle. Moi je pense que j'étais à un virage incontournable de ce que devaient être des armées de transition, capables d'agir à l'extérieur avec une réactivité importante et en même temps de la haute intensité, ce n'est pas un modèle qui regarde loin devant, ce n'est pas un modèle d'anticipation, qui propose quelque chose pour les années 2030-2050 – réflexion qui doit impérativement être menée. Aujourd'hui, on réfléchit à un horizon qui est beaucoup plus court, c'est en ça que le thème est plus celui de la vision stratégique que de l'anticipation. Je reviens à ce que je

disais au début [de l'entretien], l'anticipation n'a de sens que si on a une vision stratégique, qui passe par des choix. Personnellement je n'ai pas réfléchi à ce que serait le modèle post « Au contact ».

Question 17 : Le général Vincent Desportes porte un jugement très négatif sur la création des « fonctions stratégiques », estimant notamment qu'elles ont été créées pour des raisons budgétaires, et pense qu'il faudrait les supprimer. Or, « Au contact » est très lié à ces fonctions stratégiques. Quelle est votre vision à ce sujet ?

Quelles fonctions stratégiques critique-t-il ?

Question 18 : D'abord le fait qu'elles soient selon lui guidées par une logique d'abord budgétaire, qu'elles ne servent à rien.

Comme CEMAT, j'aurais par exemple pu combattre le nucléaire, je n'ai pas fait ce choix parce que c'est un choix politique, et que je ne pense pas que c'est comme cela qu'on construit le modèle d'armée de demain, et aussi parce qu'on vit dans un monde tellement imbriqué que la réflexion doit être collective.

Question 19 : À vos yeux, dans quelle mesure peut-on parler d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense depuis la fin de la Guerre froide ? Avez-vous en tête des décisions ou non-décisions particulières, notamment en ce qui concerne l'armée de Terre ?

C'est toujours facile de critiquer des choix faits il y a cinq ans, dix ans, vingt ans, il faut avoir la capacité à se remettre dans le temps présent pour pouvoir juger du bien-fondé des décisions. Dans les indicateurs sur lesquels je travaillais, j'avais toujours à cœur de mettre une cartouche pour expliquer pourquoi l'on remontait ou redescendait dans tel ou tel domaine, parce que cinq ou dix ans après, on pouvait avoir une mauvaise interprétation de l'évolution des forces. C'est difficile de dire qu'on n'a pas fait les bons choix au bon moment. Je pense que c'est une forme de continuité politique. Ce qui fait la force de la Chine d'aujourd'hui, c'est qu'elle a un président qui va durer, permettant de se projeter à long terme ; ça manque aux démocraties aujourd'hui qui n'ont d'ailleurs eu de cesse que de réduire le temps de l'exécutif, ce qui est complètement contradictoire avec les schémas d'anticipation et de vision stratégique. On ne peut pas avoir une vision stratégique sur des espaces comme le Pacifique ou l'Atlantique à des visions de cinq ans, il faudrait peut-être imaginer quelque chose qui soit un peu en marge des politiques, qui soit admis comme une vision stratégique de base, partagée par tous les partis politiques, sur laquelle chacun s'engage a priori. Et surtout sans remettre en cause les décisions prises, car c'est aussi cela qui génère parfois la difficulté : dans le manque d'anticipation, il y a aussi le manque de profondeur, et il y a aussi le fait d'opérer des « zigs » et des « zags » en permanence.

Entretien n° 3 : MAUBORGNE, Sereine (députée de la quatrième circonscription du Var pour La République en marche, rapporteur pour avis du budget de l'armée de Terre pour l'année 2021). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

Question 1 : Vous faites dans votre rapport pour avis le constat suivant : « un certain nombre de réformes, adoptées pour améliorer l'efficacité des armées, ont aussi eu pour effet de créer des rigidités qui pénalisent la préparation opérationnelle et pourraient se révéler problématiques en cas de crise majeure ». Pourriez-vous préciser ce point ?

Dans le cadre de la préparation opérationnelle, la mutualisation des équipements pose problème. Pour les chefs de corps, il s'agit de rassembler dans une unité de lieu et de temps plusieurs choses. D'abord, il faut que les hommes soient disponibles, c'est-à-dire qu'ils ne soient pas employés à faire autre chose, comme les opérations extérieures, les opérations intérieures – que ce soit Sentinelle ou d'autres MISSINT – ou les journées d'entraînement, de préparation physique, les permissions, etc., qui rythment l'agenda de base d'un soldat. Un chef de corps doit ainsi réunir un groupe de soldats prêts à partir en entraînement ensemble. Il faut ensuite qu'il les réunisse dans un même lieu et avec du matériel. Un objectif premier de la préparation opérationnelle est de s'entraîner dans des conditions les plus proches du réel. Il est ainsi souhaitable que les soldats s'entraînent avec des vrais gilets pare-balles, avec des plaques en céramique, par exemple. Ces plaques en céramique ne sont pas réparties au sein de chaque régiment : elles sont mutualisées dans un endroit et quand les soldats partent en exercice, les régiments vont chercher ces fameuses plaques, ils équipent chaque soldat avec puis ils les rendent.

Et cet effort s'ajoute au défi de trouver le moment propice à la préparation opérationnelle, en-dehors des permissions, en fonction des retours de chacun, et alors qu'au sein d'un même régiment il y a plusieurs compagnies où tous n'ont pas le même agenda. Il ne faut pas non plus oublier que ces agendas différents affectent aussi la disponibilité des matériels ; certains mécaniciens préparent le matériel sur le point d'être envoyé en OPEX et partent avec les soldats, d'autres réparent les matériels de retour d'opérations ce qui joue aussi parce qu'entre les mécaniciens qui vont préparer le matériel et qui vont partir avec les soldats, et le moment où ils [les mécaniciens] vont préparer les matériels qui vont partir en opération puis revenir, les travaux à envisager ne sont pas les mêmes, les cycles d'entretien non plus.

Ces agendas différents, ces équipements mutualisés, les cycles d'entretien du matériel suscitent des rigidités qui ne favorisent pas la préparation opérationnelle, la projection en OPEX étant prioritaire sur la prépa OPS. C'est un phénomène qu'on peut aussi observer avec l'entraînement en aéronautique et aérocombat. La disponibilité opérationnelle étant prioritairement recherchée en OPEX, la disponibilité opérationnelle sur le territoire français est un peu moindre, ce qui limite les possibilités d'entraînement et favorise un recours plus important à l'entraînement virtuel. Je ne dis pas que le virtuel est plus mauvais que l'entraînement réel car le virtuel permet de travailler ses réflexes, de créer des aléas qu'on ne peut pas jouer dans le réel au risque de tuer nos soldats... Il y a donc une vraie complémentarité entre les entraînements réels et virtuels. Mais il est vrai que quand on a certain nombre d'heures d'entraînement disponibles dans les écoles

d'aviation, on ne les a pas pour tout le monde, tout le temps, pour les heures de nuit et de mauvais temps, etc. Sur chaque matériel, il y a des problèmes de montage, remontage, fixation, etc.

Question 2 : L'armée de Terre va être confrontée à ce que vous appelez la « montagne du MCO ». Vous alertez notamment sur le fait que nous nous dirigeons vers un pic du coût du MCO terrestre. D'après vous, qu'est-ce qui peut raisonnablement être fait dans les prochaines années pour réparer les conséquences des politiques passées (comme la prolongation, le vieillissement et l'obsolescence des matériels) et la remontée en puissance face aux défis futurs ? Si les moyens supplémentaires ne sont pas au rendez-vous pour répondre à ces enjeux, faudra-t-il envisager des économies ailleurs (par exemple par la réduction ou le report de certains programmes) pour financer le renchérissement du MCO et la modernisation du matériel, avec les risques que l'on sait ?

Nous faisons face à un double problème. D'abord l'hybridation des parcs, vous l'avez bien compris, nous confronte à des matériels vieillissants en entretien et à des matériels dernier cri. Si l'on prend l'exemple des VBL, qui occupent aujourd'hui l'armée de Terre et la DGA depuis presque deux ans, ces véhicules qui n'ont pas vraiment d'équivalent restent un équipement de choix pour des missions de reconnaissance, avec des conditions d'emploi qui restent intéressantes au regard de la doctrine d'emploi et de l'intérêt de la mission – on a affaire à des véhicules qui sont outillés, rapides et très maniables. Néanmoins le VBL est très fragile face aux IED. Cela fait presque un an et demi que la DGA et la SIMMT se demandent comment les protéger, et une solution a été trouvée en octobre ou novembre, au moment où nous avons perdu nos derniers soldats circulant dans des engins de ce type. Depuis, il a été décidé de monter des kits doubles : à la fois extérieurs, pour éviter le déchirement de la coque – puisque les VBL ont cette particularité qu'ils sont monocoques, fondus dans un seul morceau, posant un problème technique pour poser dessus des plaques de surblindage – et à l'intérieur de la machine, où l'on pose un tapis anti-blast, le propre de la répartition de la charge [explosive, NDR] étant que ça peut ne pas faire beaucoup de dégâts à l'extérieur mais beaucoup à l'intérieur. Nous avons donc un travail sur le blast, l'absorption de l'onde de choc dans l'explosion.

Nous voyons bien aussi qu'il y a le défi du MCO en propre, c'est-à-dire les moteurs qui s'usent, les essieux qui s'abîment avec les surblindages... plus on ajoute du poids, plus on les utilise sur des terrains abrasifs, et plus le matériel va s'user prématurément. Il va falloir faire coexister du parc neuf et du parc très ancien, exigeant des refits, ou des adaptations techniques simples, relativement faciles à faire mais qui vont mobiliser les équipes de MCO pendant un bon moment. Les VBL sont passés par un 3 x 8 à Moulins, de mars à juin pour pouvoir projeter cinquante véhicules par mois. Donc sur chaque matériel, s'ajoute un temps de démontage-remontage, fixation, etc. Nous avons donc à la fois du vieux matériel qui nécessite des améliorations fonctionnelles, du refit et de l'entretien lourd, et de nouveaux parcs pour lesquels on manque de vision budgétaire à long terme. Typiquement, pour le Griffon, on a un MCO initial compris dans le contrat d'achat du matériel, et des pièces de rechange au titre de l'autonomie initiale de projection pour les premières années d'entretien courant, mais quid du MCO futur, ça on n'en sait rien.

Pour l'instant, on n'a pas le sentiment que les industriels ont énormément avancé sur les capteurs. Le vrai levier pour faire des économies, c'est d'arrêter de donner des dotations horaires, mais bien plutôt d'avoir des capteurs d'usure, d'alerte... qui permettent de faire de l'entretien sélectif, et de ne plus avoir à tout démonter tout le temps. Alors que les industriels n'ont pas beaucoup avancé, on voit à l'inverse pour le MCO une courbe qui est croissante avec celle des dépenses. [...] Il faudrait que la facture industrielle puisse s'adapter à la dépense qui est programmée.

Il y a aussi la question de la casse en OPEX, qui n'est pour l'heure pas vraiment budgétisée. Si un Griffon devait dans un an prendre un IED, on ne sait pas vraiment non pas qui paierait, mais combien et comment. Sur la deuxième partie de la question, on ne sait pas non plus évaluer combien on va pouvoir faire d'économies avec la baisse de l'hybridation des parcs. On ne sait pas non plus ce que ça va donner au niveau du MCO déjà contractualisé, dans le cadre des nouveaux contrats d'achats verticalisés incluant l'entretien initial, autrement dit, le « déverminage » des matériels neufs. [achats incluant le MCO], le déverminage [entretien initial]... Le déverminage, c'est comme si on était au début dans une phase d'amélioration des prototypes, au début d'une projection ; le déverminage désigne tout le moment où un appareil va rentrer sur un théâtre d'opération pour qu'on améliore les performances, c'est la phase entre l'ingénieur et l'utilisateur. On sait que cela va limiter l'inflation du coût du MCO pendant un certain temps, mais on ne sait pas combien de temps l'industriel va passer sur son appareil. Cela dépend de la nature des avaries ; concrètement, si du matériel électronique marche mal parce qu'il fait trop chaud, ça rentre dans le MCO initial, par contre si c'est un appareil qui saute sur un IED, c'est un dommage exogène à la conception. [...] Sur le coût anticipé au départ et le coût réel à l'arrivée, par exemple sur les hélicoptères Tigre, on voit bien que entre ce qui avait été promis au départ par les industriels et donné comme barème programmatique pour les budgets, et la réalité de ce que ça coûte, on voit bien qu'il peut y avoir un écart très élevé. C'est la raison pour laquelle on parle de mur du MCO, parce qu'on est au pied du mur et qu'on est assez peu capables en fait de dire quelle est la hauteur du mur, comment on va le gravir.

Question 3 : Sommes-nous quelque part dans une reproduction de la « bosse » budgétaire ?

Oui dans une certaine mesure. Nous verrons à l'usage, mais c'est un point de vigilance parce qu'on est déjà « à l'os » pour payer le nombre d'heures sur la préparation opérationnelle dont les militaires auraient besoin. Dans le cadre de la haute intensité, n'en parlons pas.

Question 4 : Vous estimez qu'il y a urgence à réaliser des études de coût sur l'opportunité de la mutualisation de certains équipements. Avez-vous des exemples d'équipements en tête ?

Je pense notamment aux plaques en céramique, qui ne sont pas des équipements d'un coût si énorme et ne demandent pas non plus le genre de maintien en condition opérationnelle qui explique que l'on recoure parfois à la mutualisation, à certaines conditions de stockage, à des réglages réguliers – je pense par exemple à tout ce qui est optronique etc. En l'occurrence, la mutualisation des plaques des gilets pare-balles nous a paru peut-être un peu déplacée au regard de la dépense en nombre d'heures humaines et de moyens mis en œuvre pour la mutualisation, c'est-à-dire : les mettre dans un camion, puis les amener à un point A, puis les ramener à un point B, puis les ramener à un point A... on s'est demandé s'il ne faudrait effectivement pas se poser la question de calculer combien coûteraient des équipements plus rapprochés des soldats de base. Et là où j'y voie un intérêt opérationnel, c'est que quand nos soldats sont au Sahel, les conditions physiques sont très pénibles, avec l'obligation de porter l'eau (huit litres par soldat et par jour), donc dans la prise en compte de la rusticité physique individuelle des soldats, ça intéressait pas mal qu'ils puissent s'entraîner dans les conditions du réel, en tout cas en physique. Il y a quand-même une question de poids et d'endurance qui sont vraiment importants.

Question 5 : Au niveau des équipements lourds et collectifs par exemple, il n'y a pas de problématiques particulières sur ce point ?

Évidemment, ça serait mieux que les soldats s'entraînent avec les matériels avec lesquels ils seraient projetés, le problème c'est que le rythme de livraison des matériels fait qu'on serait sur un champ des possibles à beaucoup trop long terme. Ça c'est le genre de questions qui se posent aux chefs de corps : est-il préférable de ne s'entraîner que quelques heures sur un Griffon, mais par contre avoir tous les Griffon en OPEX là où ils sont plus utiles en termes de protection, ou bien est-ce qu'il vaut mieux privilégier des livraisons en France [pour l'entraînement] et ensuite en OPEX, il y a un vrai sujet... On ne peut pas se dire que parce qu'ils ont perçu les premiers les Griffons, qu'ils vont faire des rotations de huit mois ou de quatre. A un moment donné il faut être réaliste : un véhicule reste un véhicule. Il y a l'intégration du combat collaboratif, qui n'est aujourd'hui pas non plus arrivé à l'optimum technologique auquel il devra être. Donc je pense qu'objectivement il vaut mieux privilégier la projection du parc neuf, de sorte qu'on ait un niveau de protection des occupants des véhicules plus important en opération.

Question 6 : Comme vous l'avez souligné, la LPM actuelle fait l'objet d'un taux d'exécution exceptionnellement fidèle. Cependant, les marches les plus difficiles à gravir au plan budgétaire sont pour l'après 2022. Entre contraintes budgétaires aggravées et possibilité d'une alternance politique, que pensez-vous du risque que les dernières années de la LPM ne soient pas aussi bien respectées que les premières ?

Il y a toujours un risque. Bien malin qui peut assurer qu'il n'y en aurait pas. Je pense qu'aujourd'hui on est vraiment dans une dynamique, c'est quand-même François Hollande qui stoppe le délétaire non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux, y compris au profit de la défense et des forces de sécurité intérieure, donc on voit bien qu'aujourd'hui ce n'est

plus une question politique. Ce qui reste une question politique, c'est éventuellement, pour certaines franges de la gauche, la question du maintien au Sahel, encore que, je pense que même des sceptiques comme Bastien Lachaud ont conscience que ça n'est pas inutile. Tout est lié aux questions d'emploi dans une vision globale, stratégique de la dépense militaire, que fait-on avec l'argent que l'on met dans l'armée ? Est-ce qu'on protège seulement notre pays, l'Europe, d'autres partenaires... la question est là. 2% du PIB, ça n'est pas un non plus un effort massif comparable à des pays comme Israël, cet objectif n'est pas délirant. C'est aussi évidemment la norme OTAN.

Moi je n'ai pas l'impression que 2% ce soit insoutenable, même au regard de la crise actuelle. Par exemple, je pense que ce qu'on a mis dans l'économie, pour soutenir les entreprises, ça va nous revenir à un moment : lorsqu'elles vont reprendre de l'activité, elles vont recommencer à payer l'IS, faire fonctionner la machine... je vois bien que toutes les aides qui sont données aux restaurateurs et qui sont colossales, sont le premier moteur de la relance. Trois restaurants sur quatre investissent dans du mobilier, dans de la décoration, dans du matériel. Ce qu'on a soutenu dans l'industrie de défense aujourd'hui, c'est aussi demain des gens qui vont conserver leur emploi, etc. Je ne suis pas très inquiète pour l'avenir. Au regard des menaces, comme la montée des États puissances, l'étalement dans le golfe de Guinée des conflits de la BSS, moi je ne vois pas vraiment de responsable politique digne de ce nom qui mettrait moins de moyens dans la défense. Ces moyens peuvent être utilisés différemment : on peut imaginer par exemple que si Marine Le Pen faisait le Frexit, elle dépenserait encore plus d'argent, parce qu'il n'y aurait plus Frontex, plus de gens à mettre sur le territoire français...

Question 7 : Lorsque vous évoquez par exemple la nécessité d'une hausse d'au moins 300 millions des crédits à court terme pour relancer la préparation opérationnelle de l'armée de Terre, serait-ce dans le cadre des budgets annuels prévus par la LPM actuelle, ou bien en plus de ce qui est déjà envisagé ? Plus largement, la cible de 2% du PIB sera-t-elle selon vous suffisante dans les prochaines années ? Est-il raisonnable d'envisager un effort de défense supérieur aux 2% du PIB à l'avenir ?

C'est difficile à dire pour tout un tas de raisons. Un budget, c'est toujours des choix. Par principe, les 2% on n'y sera pas avant 2025, en application de la LPM. Donc que ferons nos successeurs, que ferons-nous [la majorité actuelle, NDR] ? On a une inconnue là-dessus. Pour l'instant les 2% on n'y est pas, moi je pense que forcément il y aura des arbitrages à faire, il faudra voir si l'accélération du programme Scorpion permet de mettre au rebut plus rapidement des vieux matériels, ou si dans la perspective de la haute intensité, il faudra être plus précautionneux dans cette mise au rebut, si nous n'aurons pas intérêt à conserver des vieux matériels rustiques pour pouvoir faire face à un conflit d'une grande ampleur sur notre sol, par exemple. On voit bien que les choix peuvent être variés : est-ce qu'on va par exemple réussir à fidéliser nos hommes, dont les départs après quelques années nous coûtent cher ? Je pense qu'on a les moyens de notre MCO, après il y aura forcément des choix à arbitrer. Doit-on stocker nos vieux matériels – qui nous coûtent déjà cher en MCO – et les optimiser comme le fait la gendarmerie à Saint-Astier ? Comment cela nous coûtera ? C'est très difficile de savoir. Fallait-il livrer par exemple les neuf derniers NH90 au prix du MCO actuel de cet appareil, ou fallait-il en commander d'autres plus rustiques ? Quelles auraient été les pénalités que nous aurions appliquées

industriels en cas de non-commandes ? Je me demande régulièrement s'il ne faudrait pas changer son fusil d'épaule et acheter d'autres matériels, mais on retombe de nouveau dans les problèmes liés à l'hybridation des parcs. Il y a de nombreuses questions comme cela qui sont, je pense, vraiment pas simples à arbitrer de notre point de vue de parlementaires, et nous avons pourtant le devoir de nous y intéresser.

Question 8 : Ce que vous évoquez rappelle un peu le contexte des années 1990 où nous n'étions pas capables de trancher sur certains programmes qu'il fallait supprimer, ce qui a conduit à une « logique prototypaire » et un format de forces parfois embryonnaire. Pensez-vous que l'on se redirige vers un tel risque, et faudrait-il faire des choix comme ceux que fait le Royaume-Uni en ce moment, à savoir des réductions massives sur certaines capacités, pour prioriser par exemple ce qui peut servir dans la haute intensité ? Faudrait-il envisager de revoir totalement certains programmes pour rester dans la cible des défis futurs ?

Typiquement, l'hélicoptère de transport lourd qu'on a envisagé de pouvoir acquérir, je pense qu'aujourd'hui ce n'est plus un sujet. On se dit qu'on ne fera plus jamais la guerre tout seul, et du coup tous nos partenaires européens en étant équipés [de ces hélicoptères de transport lourd], par exemple le Royaume-Uni, qui est en train d'acquérir 15 Chinooks. La mutualisation à l'échelon européen peut avoir du sens sur certains segments capacitaires où nous avons des manques. Je pense que ce n'est pas complètement inintéressant comme idée. Alors c'est sûr que les souverainistes vont vous dire que c'est de la folie et qu'il ne faut pas le faire, et peut-être l'histoire leur donnera-t-elle un jour raison. Moi je n'étais pas complètement persuadée au départ [sur les hélicoptères de transport lourd], parce que je vois bien que les forces spéciales en ont besoin, que le segment hélicoptères lourds est un vrai besoin, et en même temps, pour avoir vu la coopération avec les Britanniques au Sahel, ça fonctionne, pour entendre le propos des chefs d'état-major, ils ont l'air de dire que l'on peut s'en passer. Donc il y aura bien des choix à faire.

Question 9 : Nombre d'observateurs mettent en avant le fait que notre pays affiche des ambitions stratégiques dont il ne se donne pas les moyens, et ferait ainsi face à un dilemme : renoncer partiellement à notre puissance militaire en réduisant le format et les capacités de nos armées en cohérence avec nos capacités de financement, ou rehausser davantage notre effort de défense au risque de choix budgétaires difficiles. Jugez-vous ce constat approprié ? Quelle orientation devraient suivre nos politiques de défense entre les deux choix évoqués à l'instant ?

Si on regarde la dépense sociale, on est déjà pratiquement à 50% du PIB, on peut aller plus loin mais on est, je pense, un des pays les plus redistributifs au monde, entre les retraites – je pense d'ailleurs à la promesse de Marine Le Pen d'une retraite à 60 ans qui coûterait 40 milliards d'euros supplémentaires. Ce système reste à optimiser, nous avons notamment un problème sur la réponse immédiate, les changements de situation, un problème que nous sommes en train de solutionner – nous avons déjà amorti les problèmes liés aux changements de revenus, mis en place la contemporanéité des aides après l'impôt à

la source – mais qui reste important. Il y a toujours de nouvelles pistes à explorer en termes de dépense sociale, mais je pense qu'à coûts constants, on peut s'adapter pour faire beaucoup mieux qu'aujourd'hui, je pense par exemple au système de logement social qui est coûteux, inégalitaire, avec très peu de rotation... il y a quand-même des améliorations à faire pour être plus efficaces, plus rapides, pour ceux qui en ont le plus besoin. En Allemagne, pour avoir un logement social, il faut ne pas avoir de travail, et vous le perdez quand vous en retrouvez un, vous retournez dans le parc privé : il y a une agilité dans la vie qu'il faut apprendre aux Français, qui n'est pas du tout « génétique » chez nous. On a une population qui vit avec des acquis, et il faudra pourtant engager des évolutions de notre modèle social.

Pour en revenir à notre sujet, sur les ambitions internationales, il est vrai que pour un petit pays comme la France, le nombre d'opérations qu'elle est capable de conduire en même temps est quand-même impressionnant. Je ne sais pas dans quelle mesure on pourrait mutualiser davantage. Peut-être qu'avec le changement à la tête des États-Unis, au travers de l'OTAN et des nouvelles missions, des nouvelles gouvernances, on pourrait mutualiser les moyens pour financer les opérations extérieures, et la France aurait tout à y gagner, puisqu'elle paye le prix fort financier mais aussi celui du sang de ses soldats. Sûrement qu'il y aura des alliances de circonstance qui permettront d'être moins seuls dans certains théâtres d'opérations.

Question 10 : Une question commune à la plupart des personnalités interrogées pour ce mémoire : à vos yeux, dans quelle mesure peut-on parler d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense depuis la fin de la Guerre froide ?

Tout commence par l'identification des menaces. Il faut en rester à des choses basiques : de quoi avons-nous peur, et qu'est-ce qu'on fait pour s'en prémunir. Je pense qu'on est solidaires avec nos partenaires, lituaniens, estoniens et les anciens pays du bloc de l'Est, pour une partie d'entre eux puisque tous ne vivent pas cette menace de la même manière, une solidarité historique qui est liée au fait que l'on partage le même continent. Néanmoins on voit bien qu'il y a par exemple des divergences avec l'Allemagne concernant les arbitrages sur les qualités que doit avoir le futur MGCS, sur les menaces et sur l'emploi, c'est-à-dire : est-ce l'on veut plutôt un bon franchiseur de rivières pour un théâtre en Europe, est-ce qu'on veut plutôt faire un matériel qui va résister au sable, à des températures très élevées... on voit bien qu'on a quand-même des sujets différents de prise en compte de la menace.

Aujourd'hui, la question de la menace hybride va aussi nécessiter qu'on ait beaucoup de matière grise au sein des armées pour lutter contre la menace hybride, la menace cyber, la menace de la désinformation. On voit déjà qu'en face de nous, on a des superpuissances qui sont moins capables de mener des opérations de très grande ampleur, mais qui mettent le paquet sur la guerre de l'information – par exemple les moyens qui sont alloués à Sputnik pour la Russie, mais si ces moyens sont très élevés, en volume d'influence, d'échanges dans le monde, par rapport aux radios francophones que sont France24, RFI etc, les Russes ne sont quand-même qu'au tiers des volumes d'informations ventilées. Pour l'instant, on a encore un peu la main, mais jusqu'à quand ? Il y a le volume d'information, mais il y a aussi la capacité de nuisance de l'information, de la capacité

qu'ont les gens à vivre dans la défiance, qu'est-ce que ça leur apporte, à qui profite le crime in fine. La question est là, pas tant dans quelles informations on va mettre sur le marché (sic) ; quelles fausses informations les gens ont-ils envie de s'agréger ? Et ça n'est pas facile à mesurer, y compris pour s'en défendre.

Entretien n° 4 : MILLON, Charles (ministre de la Défense, 1995-1997). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 31/03/2021.

Question 1 : Vous avez déjà répondu à plusieurs reprises que la suppression de la conscription avait été une bonne décision qu'il ne convenait pas de remettre en cause, en avançant notamment que le service militaire obligatoire ne jouait plus – et ne saurait jouer demain – le rôle de « brassage social » que certains regrettent chez lui. Cependant, entre le besoin d'une présence militaire accrue sur le sol national, qui a conduit au rétablissement de la Garde nationale en 2016, et la nécessité d'un retour à la « masse » évoqué par un nombre croissant de responsables militaires, jugez-vous qu'il faille réformer ou compléter le modèle d'armées actuel ?

Je n'ai pas changé d'opinion à ce sujet. Tout d'abord, le service national tel qu'il était conçu à l'époque ne permettait pas de répondre aux objectifs qu'on lui assignait. On lui assignait un objectif de brassage social, et pour cela il faudrait que toute la population participe à la conscription. Or nous avons constaté après un examen assez approfondi que tous ceux qui arrivent au bas de l'échelle, c'est-à-dire ceux qui parlaient mal le français, qui étaient en quelque sorte inadaptés à la physiologie du pays, devaient être réformés car durant les quelques mois où ces personnes passaient dans les casernes, on ne pouvait pas les former, les éduquer, comme nous aurions souhaité le faire. Donc toute cette partie là de la population était réformée et ne participait pas au brassage social. D'autre part, avec ce qu'on appelait l'affectation rapprochée, à proximité du domicile, qu'avait mis en place le ministre Debré, les concernés quittaient la caserne assez régulièrement pour retourner à leur domicile ce qui faussait le brassage social. Enfin, tous ceux qui avaient des relations d'une manière ou d'une autre à des degrés élevés de la société avaient des postes intéressants, que ce soit dans le domaine de la coopération [internationale], dans celui des bureaux des armées... Il y avait donc une rupture entre les milieux d'origine qui se perpétuait. Donc le brassage social, n'était plus un argument.

Deuxièmement, à partir du moment où vous aviez une armée de plus en plus sophistiquée au niveau de l'armement, des opérations, il fallait un nombre croissant de vrais spécialistes pour pouvoir gérer cette armée qui n'était plus une armée de masse mais de techniciens, justifiant le passage de la conscription à l'armée de métier. Troisièmement, pour répondre à la deuxième partie de votre question, faut-il réformer le modèle d'armées actuel ? Je ne pense pas, simplement, il y avait dans la réforme [de 1996] une dimension très importante qui était la réserve, laquelle devait disposer d'environ 400 000 hommes qu'elle n'a jamais eu puisque nous n'avons pas dégagé de crédits suffisants dans les budgets qui ont suivi la réforme de la conscription. Ce qui est tout à fait dommage, d'abord puisque

cette réserve aurait pu être le lieu d'un certain nombre de brassages, deuxièmement parce que le dispositif aurait permis d'ouvrir des voies de professionnalisation pour une certaine partie de la population – c'est-à-dire de développer des aptitudes qui pouvaient ensuite être utiles dans les activités civiles, et ensuite parce que l'on s'aperçoit que les crises auxquelles nous sommes confrontés exigent le rappel régulier d'une partie de la population. Les États-Unis en avaient fait l'expérience face au terrorisme, il nous faudra nous reposer la question dans les années qui viennent.

Question 2 : Vous pensez-vous notamment à la Garde nationale ?

Tout à fait. De plus, le système américain est un système où les réserves sont utilisées régulièrement.

Question 3 : Vous souligniez dès 1996 les risques pesant sur la programmation financière et l'industrie de défense. Or, malgré la réussite unanimement constatée de la professionnalisation, la France a eu des difficultés à mettre en œuvre le « modèle d'armées 2015 », dont le financement s'est vite avéré intenable en l'état. De même, les reports ou réductions de programmes ont contribué à l'apparition d'un phénomène de « bosse » des paiements, problématique pour la BITD comme pour les finances publiques. Quelles en sont d'après vous les causes ? Quelles décisions (ou non-décisions) sont-elles à l'origine de ces défauts d'anticipation ?

C'est la grande maladie de la gestion financière des autorisations de paiement en France. Constamment, pour « faire plaisir » aux parlementaires qui se battent pour un budget cohérent et équilibré, le ministère des Finances vient pour provoquer des coupes au fur et à mesure des années budgétaires. Ce qui est un grave défaut, puisque c'est comme ça que l'armée française a aujourd'hui un armement qui ne relève parfois plus de l'industrie nationale française.

Question 4 : Avez-vous souvenir que dans les années 1990 où vous étiez en responsabilités, certains aient alerté sur le risque de voir survenir des bosses budgétaires, des surcoûts que nous aurions à payer des années après ?

Non, je n'en ai pas souvenir. J'ai en revanche souvenir d'une tension permanente entre Matignon, Bercy et le ministère de la Défense. J'ai eu la chance d'avoir un Président de la République qui s'était engagé dans la campagne sur le financement de la défense nationale et avait respecté totalement son engagement ; pendant les trois années où j'ai été amené à préparer des budgets pour notre pays, le Président a tenu parole.

Question 5 : Votre passage au ministère de la Défense s'est fait dans un contexte de réduction des dépenses militaires qui a couru sur toute la décennie 1990, laquelle a ouvert la voie à une « dé-sanctuarisation » de l'effort de défense jusqu'en 2015. Avec

le recul, estimez-vous que cette décreue a été excessive ou mal anticipée ? Pensez-vous à l'époque que cette baisse des dépenses était raisonnable au vu de la situation (budgétaire, sécuritaire), ou encore qu'elle ne prendrait pas les proportions que l'on a connu par la suite ?

Elles sont évidemment excessives. Pour moderniser une armée, il faut la moderniser à tout point de vue, et on s'aperçoit que l'armée française, excellente et engagée sur un certain nombre de champs où elle a besoin de matériels adaptés, est confrontée à un retard inexcusable. Il faudra revoir le montant du budget en conséquence.

Question 6 : En comparant la réduction de l'effort de défense post-Guerre froide à l'évolution des dépenses publiques en règle générale ces trente dernières années, d'aucuns évoquent un appauvrissement du régalien au profit d'autres politiques publiques, qui matérialiserait la théorie du « welfare vs warfare »/« butter vs guns ». Ayant occupé des fonctions politiques nationales et locales, quelle analyse faites-vous de cette évolution ? Estimez-vous qu'il aurait fallu, voire qu'il faudrait demain, prioriser davantage le régalien par rapport à d'autres postes de dépense jusqu'ici plus favorisés ?

C'est une évidence, les dépenses sociales ont continué d'augmenter alors que l'on continuait à réduire [les dépenses de/dans] la défense. Aujourd'hui, la priorité c'est le régalien.

Question 7 : Nombre d'observateurs mettent en avant le fait que notre pays affiche des ambitions stratégiques dont il ne se donne pas les moyens, et ferait ainsi face à un dilemme : renoncer partiellement à notre puissance militaire en réduisant le format et les capacités de nos armées en cohérence avec nos capacités actuelles de financement, ou rehausser davantage notre effort de défense au risque de choix budgétaires difficiles. En tant qu'ancien ministre de la Défense, jugez-vous ce constat approprié ? Quelle orientation devraient suivre nos politiques de défense entre les deux choix évoqués à l'instant ?

Il faut augmenter notre effort à tout point de vue : non seulement les armées, mais aussi l'industrie de défense, la recherche... Les forces françaises sont à un très bon niveau actuellement – il n'y a pas d'armée capable de faire face aux menaces en Europe à part la nôtre. La France a un rôle à jouer et un rang à tenir. J'ai été frappé par le fait qu'après la chute du mur de Berlin, tout le monde ait cru que les menaces disparaissaient. C'était non seulement faux, mais c'est même aujourd'hui pire qu'avant. Car la Guerre froide gelait les conflits locaux, tandis qu'aujourd'hui ces conflits se développent partout. Il y a des conflits locaux que l'on ignore car on ne sait même plus comment les résoudre. C'est par exemple le cas en Afrique, que ce soit au Congo, en RDC, dans la région des Grands Lacs etc. Avec des conséquences en termes d'immigration, de remontée du terrorisme... Face à cela, la France a non seulement un rôle historique, mais un intérêt immédiat si elle ne veut

notamment pas se retrouver avec un problème d'immigration qu'elle ne pourra pas gérer. Elle doit donc renforcer son budget militaire.

Question 8 : Une question commune à la plupart des personnalités interrogées pour ce mémoire : à vos yeux, dans quelle mesure peut-on parler d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense depuis la fin de la Guerre froide ?

Ce que je crois, c'est qu'il y a eu une certaine ignorance de la défense dans le monde politique français. Il y a eu quelques spécialistes : à mon époque, François Fillon qui connaissait très bien les problématiques du domaine, ou encore Jean-Marie Daillet du côté parlementaire, mais les partis n'ont jamais fait de la défense une grande question politique, ce qui explique en partie que l'on ait fait preuve de mauvaise anticipation.

Entretien n° 5 : BAVEREZ, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021.

Question 1 : Vous faites partie de ceux qui au sein de la société civile ont alerté avec constance sur le déclassement de notre outil de défense et sur le fait que des risques sécuritaires majeurs étaient devant nous : diriez-vous que vos analyses étaient partagées parmi les décideurs publics, ou qu'elles étaient minoritaires ? Avec le recul, dans quelle mesure estimez-vous que les politiques de défense françaises de l'après-guerre froide témoignent d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation ? Rapport IM 2002.

Tout d'abord, ce que j'ai écrit sur le sujet n'est bien sûr pas la vérité même. Ce qui est dommage, c'est qu'il y a certaines idées que je portais qui ont été reprises, par exemple le basculement de la défense vers la sécurité nationale, M. Macron a fait l'inverse : le ministère des Armées est grotesque, le passage au ministère de la Défense nationale s'était fait à l'époque pour d'excellentes raisons. Tout cela a été télescopé par la RGPP. Je pense que sur la remontée des risques, je ne me suis effectivement pas trop trompé, le problème des démocraties est que les gens ne réagissent que quand ils sont vraiment confrontés aux problèmes. Le paradoxe est que Hollande avait fait un livre blanc où il accélérât la baisse de l'effort militaire, et a été rattrapé de plein fouet par le terrorisme, ce qui l'a conduit à inverser les choses.

Sur la deuxième partie de la question, après la Guerre froide et la chute de l'Union soviétique, adversaire en fonction duquel avait été pensé le système de défense, et par ailleurs le choc de la Guerre du Golfe, on s'aperçoit que l'armée classique est complètement déclassée et obsolète, et n'est pas au niveau. Mitterrand refuse de faire un nouveau Livre

blanc, et c'est Balladur qui le fait, avec un double objectif : un objectif qui est que tout le monde se rend compte qu'il faut recadrer la politique de défense, et un autre plus tactique qui est de se présidentialiser. Le premier aiguillage de l'après Guerre froide, ça a été de remettre à niveau l'armée classique, sans abandonner la dissuasion, et à partir de Chirac de passer à l'armée de métier. Le premier dysfonctionnement, c'est que tout ceci se fait avec l'idée de bénéficier des dividendes de la paix, et donc, grosso modo, on va faire cette modernisation de l'armée classique et le basculement vers la conscription avec un budget qui est en réalité en diminution. Cette diminution va continuer jusqu'en 2015. Ensuite, il est vrai que on a continué cette politique de diminution de l'effort de défense alors même que les risques remontaient : il y a eu le terrorisme à partir de 2001, les démocratures avec la Russie à partir de 2014 de manière évidente et en réalité on a continué à vouloir sauver l'équipement tout en faisant des réductions d'effectifs qui ont été notamment très fortes sous Nicolas Sarkozy. Et en réalité, quand François Hollande a continué, on s'est aperçu qu'on est passé en-dessous du minimum vital pour maintenir une défense crédible, et c'est vrai que le point d'inflexion ça a été 2015, avec le choc du terrorisme et depuis lors on a un début de remontée à défaut d'une remontée en puissance. On a un toujours un écart entre les dangers et les missions, et puis les moyens qu'on y consacre aujourd'hui. Donc pour résumer, au départ il y a eu une première erreur avec les dividendes de la paix et le fait qu'on a voulu récupérer l'argent de la défense pour faire du social, et ensuite il y a eu une sous-estimation des risques, et à partir de la moitié des années 2000 une sous-estimation des risques et un vrai sous-investissement dans l'armée qui prend un tour critique à partir de 2008-2010.

Question 2 : Parmi les principales décisions ou non-décisions prises en matière de politique de défense depuis 1990, lesquelles vous semblent témoigner d'une mauvaise ou d'une correcte anticipation des menaces et des besoins ?

Le problème de l'armée de Terre, c'est Sentinelle, avec des dispositifs qui sont à la fois vitaux pour la lutte anti-terroriste et terriblement exigeants au niveau des effectifs. Quelque chose qui n'avait pas du tout été anticipé, ça a été de monter jusqu'à 11 000 hommes opérant en permanence sur le territoire national. Ensuite, les manques de matériels sont connus, des véhicules aux hélicoptères, sur les drones où on est extrêmement en retard, et effectivement l'aptitude très limitée au combat de haute intensité.

Question 3 : Vous avez cité à plusieurs reprises la création des bases de défense comme l'une des erreurs commises durant les derniers quinquennats en matière de défense. En quoi la création des BDD a-t-elle été une erreur ?

Parce que nous avons coupé la logistique du commandement, c'est comme cela que l'on s'est pris une énorme tôle en 1870, et la leçon de cette défaite était qu'il ne fallait plus jamais découpler le commandement opérationnel de la logistique. Si vous regardez l'histoire militaire, les grands stratèges gagnent ou perdent souvent du fait de la logistique. Avec les BDD, on a refait la même erreur du découplage commandement-logistique.

Question 4 : En comparant la réduction de l'effort de défense post-Guerre froide à l'évolution des dépenses publiques en règle générale ces trente dernières années, d'aucuns évoquent un appauvrissement du régalien au profit d'autres politiques publiques, qui matérialiserait la théorie du « welfare vs warfare »/« butter vs guns ». Cette analyse vous paraît-elle justifiée, et quelles conclusions en tirez-vous ? Vous évoquez un désinvestissement dans la défense pour « faire du social » : donnez-vous du crédit à la thèse du « welfare vs warfare » ?

Ce n'est pas une idée, c'est une réalité. Les dépenses sociales représentent 34% du PIB, et si vous regardez le régalien, quand vous additionnez diplomatie, justice, sécurité intérieure et armées, vous avez 3,6% à 3,8% [du PIB]. Donc c'est bien une réalité.

Question 5 : Selon vous, le tournant que l'on observe à partir de 2015 dans le traitement budgétaire de la défense a-t-il été mis en œuvre seulement à partir des attentats (donc en réaction), ou bien cette décision était-elle déjà en germe, ce qui montrerait une prise de conscience plus précoce de la nécessité de renforcer l'effort de défense ? Un haut gradé de l'armée de Terre qui m'a accordé un entretien souligne que François Hollande avait pris conscience du risque de rupture...

Sous Hollande, c'est clairement de la réaction. Il n'était pas du tout prêt à réinvestir de la défense si ça n'avait été avec le choc des attentats et le déclenchement de Sentinelle qui a posé d'énormes problèmes en matière de défense. Il y a aussi le précédent de 2014 : il ne faut pas oublier le risque des puissances hostiles avec la Chine de Xi devenant de plus en plus agressive, la Russie, l'Iran... Mais le véritable choc c'est le djihadisme, d'ailleurs là encore c'est vite fait puisque si vous regardez les conseils de défense qui ont redonné 3 milliards aux militaires, ils suivent les attentats. La chronologie répond à cette question.

Question 6 : Vous écriviez dans votre ouvrage *Violence et passions* en 2018 que l'outil militaire français se trouvait « à la limite de la rupture », et que le niveau de notre puissance militaire était « largement inférieur à celui de 2010 » avec le risque d'un « effondrement brutal » à moyens constants. S'agissant de l'armée de Terre, estimez-vous que celle-ci est toujours proche du point de rupture, et que ses capacités restent globalement inférieures à ce qu'elles étaient il y a 10 ans ?

Pour l'armée de Terre, il y a 30 000 hommes engagés en permanence, qui appartiennent pour la plupart à cette armée, et là encore il y a un juge de paix, c'est qu'on voit très bien que les gens ne renouvellent pas leur contrat. Donc on voit qu'il y a un risque d'usure des équipements, et surtout d'usure des hommes et de perte des compétences, et sur ce sujet il est clair que nous avons des difficultés devant nous. On voit où a été l'armée britannique : l'armée britannique a été complètement démolie par le fait qu'ils ont fait faire et l'Irak et l'Afghanistan à une même génération, et lorsqu'ils sont rentrés les soldats ont tous résilié leur contrat. L'armée britannique a instantanément perdu toute son expérience du combat, et lorsque l'on regarde aujourd'hui les taux de résiliation de contrats dans

l'armée française, ils ont fortement augmenté donc il ne fait pas de doute qu'il y a une vraie tension.

On l'observe aussi dans les autres armées. Dans l'armée de l'air, c'est le cas des avions de chasse, des pilotes d'hélicoptères – car l'on manque d'hélicoptères – qui sont très fortement sollicités, et comme ce sont des gens qui retrouvent du travail dans le civil sans difficulté, on a un problème à ce sujet. Nous avons également des problèmes sur le cyber. C'est le problème de toute politique publique, on ne peut pas continuer à faire la même chose avec un budget constant ou en réduction. On est passé en-dessous du minimum vital à partir des années 2010, du moins en-dessous du raisonnable. S'agissant du scénario d'un effondrement brutal, on est bien sûr plus à moyens constants depuis 2015, mais le problème va à être les marches à 3 milliards de la LPM à partir de 2023, avec un PIB qui s'est réduit de 8,3%. Le problème va donc être de 2023 à 2025, mais pour l'instant les marches à 1,7 sont respectées. Cependant, si l'on était restés à moyens constants, on aurait eu un vrai risque de scénario à la britannique, avec une chute de l'expérience et de perte des capacités au combat.

Question 7 : Malgré la remontée en puissance budgétaire, est-ce que vous estimez que le risque d'effondrement capacitaire existe encore ?

Je pense qu'il est maîtrisable si on reste sur la trajectoire envisagée. La LPM a permis de vrais progrès, notamment sur la condition militaire, donc je pense qu'il faut faire attention, mais que pour l'instant c'est tenable. On a réalisé aussi que pour les « massacres » [budgétaires, NDLR], il y a eu le service de santé des armées, et là on s'est aperçus qu'en pleine épidémie, le fait d'avoir réduit les moyens, fermé le Val-de-Grâce, c'est une absurdité sans nom. En tout cas, un effondrement à horizon proche, ça je n'y crois pas.

Question 8 : Sur le plan capacitaire et sur le plan de l'entraînement des forces, estimez-vous que l'armée de Terre de 2021, voire celle que nous aurons à la sortie de la LPM actuelle, serait en mesure de faire face à un conflit de haute intensité dans un futur très proche, que ce soit seule ou en coalition ?

Dans un cadre OTAN, on peut figurer à peu près correctement. Mais dans la configuration par exemple d'un affrontement naval contre la Turquie, on peut se poser des questions sur l'issue alors que les Turcs ont plus de navires, modernes et bien entretenus. Les Turcs sont aussi très forts sur les drones... Soyons clairs, face à la Russie la France ne se battra jamais seule, mais face à la haute intensité aujourd'hui il est clair que cette hypothèse extrême présente un vrai point faible.

Question 9 : S'agissant plus précisément de l'armée de Terre, partagez-vous l'idée que celle-ci serait difficilement capable de tenir un engagement de haute intensité au-delà de trois mois ?

Le problème, c'est évidemment la durée. En coalition, on a de quoi tenir plus de trois mois du fait de notre inventivité, de la capacité à se mobiliser, mais il est sûr qu'on ne tiendra pas des années. On voit très bien concernant Barkhane qu'avec 5 000 hommes, nous sommes aux limites de nos capacités.

Question 10 : Le général Burkhard évoque la nécessité d'un retour à la masse, le général Lecointre s'interroge ouvertement sur le besoin de rehausser le format des armées face au risque d'engagement majeur. Alors que nos moyens sont limités, faut-il selon vous mener une révision du format de l'armée de Terre, ou au contraire se concentrer sur d'autres missions au détriment de la « masse » comme entend le faire le Royaume-Uni ?

Ils n'ont pas tort, il faudra corriger ça [le format, NDLR] au fur et à mesure, mais il n'y a pas que l'armée de Terre qui est concernée. Si vous regardez la Marine, il y a un vrai problème. S'il devait y avoir un vrai « pète » (sic) en Algérie et qu'on se retrouve avec des boat people plein la Méditerranée, que fait-on ? Si on a un vrai pète avec la Turquie, la Marine française ne tient pas très longtemps. De même, je vous rappelle qu'on avait 420 avions de combat, on n'a pu en avoir que 180 à la fin, qui sont certes performants, mais en termes de volumes, ça reste léger ; il faudrait compenser cela avec une montée très rapide des drones, et on a complètement raté le tournant des drones dans les trois armées. Quand on voit les réussites des Turcs avec leurs drones au Haut-Karabakh ou en Libye, on voit à quel point ce manque est problématique. Le problème n'est donc pas spécifique à l'armée de Terre.

Question 11 : Faut-il donc emprunter une voie similaire à celle que semble choisir le Royaume-Uni ?

Les Britanniques sont en train de faire la même erreur que celle qu'on a fait dans les années 2000, c'est-à-dire penser qu'on va remplacer les soldats uniquement par de l'IA et des robots, c'est faux. Au regard des ambitions stratégiques qu'il se donne et du format de leur armée, ils vont avoir un énorme problème, ça ne va pas coller.

Question 12 : Nombre d'observateurs mettent en avant le fait que notre pays affiche des ambitions stratégiques dont il ne se donne pas les moyens, et ferait ainsi face à un dilemme : renoncer partiellement à notre puissance militaire en réduisant le format et les capacités de nos armées en cohérence avec nos capacités de financement, ou rehausser davantage notre effort de défense au risque de choix budgétaires difficiles. Jugez-vous ce constat approprié ? Selon vous, quelle orientation devraient suivre nos politiques de défense entre les deux choix évoqués à l'instant ?

Premièrement, il est clair que pour tous ceux qui parlent du rang ou du statut de la

France, on a un problème d'écart entre la rhétorique de la puissance et les moyens de la puissance à cause de l'effondrement de notre puissance économique. Le militaire est plutôt l'un des points qui tiennent à peu près, mais cela suppose d'arriver à continuer à le financer. On va voir un énorme problème avec le financement de la dissuasion, qui va quand-même nous coûter 6 milliards d'euros par an à partir du prochain quinquennat, et par ailleurs, on a une armée qui est surengagée par rapport à ses capacités et à ses moyens. Que peut-on faire de raisonnable ? On ne va pas pouvoir aller au-delà de la LPM compte tenu des finances publiques, et il faudra au minimum la tenir. La solution qu'elle est-elle, il faut remplir deux conditions, tout d'abord réformer le modèle économique française et remettre de l'effort sur l'investissement et l'innovation pour remonter la croissance, et puis deuxième chose à faire, le travail à l'intérieur de la dépense publique, ce qui suppose entre autres de redéployer des dépenses sociales vers le militaire. La politique de défense dépend de ça, ce sont les grands choix macro [macroéconomiques, NDLR]. A l'intérieur du budget militaire, tout ce qu'on peut espérer c'est qu'on tienne la LPM vaille que vaille. C'était d'ailleurs la conclusion de notre dernier rapport avec Bernard Cazeneuve [rapport « Repenser la défense face aux crises du 21^e siècle » pour l'Institut Montaigne, NDR].

Question 13 : Vous défendez justement dans le rapport que vous avez co-signé avec M. Cazeneuve la nécessité de respecter la LPM actuelle malgré un contexte financier dégradé. Au-delà de cette LPM, la cible de 2% du PIB sera-t-elle selon vous suffisante dans les prochaines années, ou faudra-t-il viser un effort supérieur ? Est-il à vos yeux raisonnable d'envisager un effort de défense supérieur aux 2% du PIB à l'avenir ?

Les 2% du PIB n'ont plus aucun sens ; lorsqu'en 2020 le PIB baisse de plus de 8% et que vous êtes à 1,8% [de dépenses militaires rapportées au PIB], vous dépassez les 2%. Il faut raisonner en termes de ce qu'on a comme menaces, comme ambitions stratégiques, comme missions et donc comme moyens en face. Je pense que raisonnablement, ce qui a été prévu par la LPM n'est pas parfait mais correspond à ce qu'il faut tenir, donc il ne faut pas raisonner en termes de 2% du PIB mais de financement affecté à la défense avec un effort sur l'équipement tout en évitant la fuite des talents. Sur le dépassement de l'effort prévu par la LPM, cela me paraît clair : dans un pays qui a déjà une dette équivalente à 120% du PIB et continue à en accumuler [des dettes], si on tient déjà les marches de 3 milliards, c'est déjà important. Et à mon avis, on sera plutôt à 2 milliards qu'à trois, un effort supérieur me paraît complètement irréaliste.

Entretien n° 6 : DESPORTES, Vincent (général de division (2s), auteur sur les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021.

Question 1 : Sur le plan capacitaire, sur le plan de l'entraînement des forces, estimez-vous que l'armée de Terre de 2021, voire celle que nous aurons à la sortie de la LPM actuelle, serait en mesure de faire face à un conflit de haute intensité dans un futur très proche, que ce soit seule ou en coalition ?

Déjà, la première question qui se pose est : qu'est-ce qu'un conflit de haute intensité, quelle serait sa durée ? La plupart de nos opérations militaires sont des opérations de haute intensité mais qui durent peu de temps et sont ponctuelles. L'armée française est une excellente armée qui sait s'adapter, capable d'excellentes choses, mais sur des espaces réduits pour un temps limité. Or si ce conflit de haute intensité devait être long, la France aurait probablement quelques difficultés, car suivant l'expression maintenant reconnue, elle manque « d'épaisseur ». Elle n'a pas de masse et elle ne dispose pas suffisamment de ce qui permet de durer, c'est-à-dire de pièces de rechange, de munitions, etc. Elle aurait donc des difficultés. Pour l'instant, elle n'en a pas parce qu'elle intervient brièvement et peut se « refaire ». Mais aujourd'hui, la partie projetable des forces engagées en haute intensité vit un peu sur le reste de l'institution qui lui donne de quoi intervenir. Si l'opération était importante, il est clair que cela ne serait pas possible.

Le problème de l'armée française est donc qu'elle manque d'épaisseur et de masse sachant qu'elle est en Europe la première armée, la seule armée capable d'être projetée, de faire de longues opérations, ce qui laisse l'Europe dans une situation délicate puisque rien n'est moins sûr que dans un conflit de haute intensité, les États-Unis viendraient au secours de l'Europe. Le problème complémentaire de la France est celui de la défense du territoire, puisque depuis la chute du mur nous vivons sur l'idée évidemment fallacieuse que le territoire national n'est pas menacé. On sait que c'est de moins en moins vrai, mais dans la situation d'un conflit de haute intensité, il est clair que le territoire national deviendrait un véritable théâtre d'opération sur lequel nous n'avons aucune ressource à engager, c'est-à-dire que tout ce que nous appelions auparavant la défense opérationnelle du territoire a disparu depuis vingt-cinq ans. Et comme le théâtre national deviendrait évidemment prioritaire, la nécessité de le protéger diminuerait nos capacités de projection dans un conflit de haute intensité à l'extérieure du territoire. Dans la perspective où nous aurions à nous engager dans un conflit de haute intensité en nous projetant tout en défendant le territoire national, nous ne serions pas capables de le faire – un peu comme un boxeur qui n'aurait pas de jambes.

Question 2 : S'agissant de ce dernier point, le général Burkhard évoque la nécessité d'un retour à la masse, le général Lecointre s'interroge ouvertement sur le besoin de rehausser le format des armées face au risque d'engagement majeur. Vous qui avez dénoncé le modèle « bonsaï » et rappelé que « mass matters », pensez-vous qu'il nous faille une profonde refonte du format des armées ? Si oui, n'y a-t-il pas un risque de se fixer des ambitions trop difficiles à atteindre comme ç'avait été le cas pour le modèle Armées 2015 ?

Je pense que l'armée française a des prétentions qui sont liées au territoire français comprenant des DROM-COM qui sont extrêmement loin, le deuxième territoire maritime du monde, etc. Nous avons toujours évolué vers un système que l'on pourrait appeler de haute précision, misé à raison sur une technologie de haut niveau qui nous a conduit à diminuer les formats. Aujourd'hui, si l'on parle de la Marine [nationale], nous avons une

force qui est totalement incapable d'assurer la protection de notre espace maritime ; nous avons quelques frégates multi-missions, mais une fois que vous en avez mis une devant Brest pour protéger la sortie de notre unique SNLE capable d'être à la mer à la fois, elle n'est pas du côté de la Nouvelle-Calédonie, des Caraïbes, de Tahiti. On voit bien qu'aujourd'hui, nous n'avons pas des moyens qui correspondent au besoin de défense de l'intégralité de notre territoire national, dans son acception large.

Pour revenir à la question précédente, il est clair que s'agissant de l'engagement décisif dans la durée, et aujourd'hui que l'engagement des forces équipées des meilleurs équipements et capables d'intervenir, est extrêmement limité. On serait aujourd'hui capables d'engager un corps d'armée, et encore on ne sait pas le faire car cela fait longtemps que nous n'avons pas effectué de manœuvre de division, de manœuvre de brigade à l'extérieur ; le fait de ne pouvoir projeter qu'un corps d'armée peut difficilement être relevé, nous avons donc un problème de format et d'épaisseur, les deux sont vrais. En ce qui concerne la réserve, c'est à peu près la même chose. [S'agissant du matériel], il n'y a par exemple qu'à voir le nombre de Rafale aujourd'hui disponibles à déployer, sachant que l'on manque de pièces de rechange. Vous connaissez la formule, il y a moins d'un avion sur deux capable de voler, un char sur deux qui roule, un navire sur deux pouvant prendre la mer...

Question 3 : À ce propos, pour mon sujet qui se concentre plutôt sur l'armée de Terre, à partir de quand environ peut-on commencer à parler comme vous le faites d'une armée des 50% s'agissant de l'armée de Terre ? Et selon vous, le qualificatif sera-t-il toujours pertinent au terme de l'actuelle LPM ?

Je regarde les courbes de disponibilité des véhicules, des équipements, et les taux de disponibilité augmentent, notamment parce qu'on a davantage de pièces de rechange ; nous aurons donc réduit ce problème. Je pense qu'au cours de l'actuelle LPM, on aura rétabli l'armée, mais on sera encore sous les 80% [de disponibilité], et donc les efforts devront être plus soutenus. Donc à partir de quand peut-on parler d'armée des 50%, je ne sais pas exactement, mais l'affaire est assez ancienne, car les budgets diminuent depuis les années 1990, et de manière particulièrement drastique sous les présidences Sarkozy et Hollande. A partir de quand nous devenons une armée des 50%, je ne saurais pas le dire exactement mais ce doit être probablement au milieu des années 2000.

Question 4 : Vous venez d'évoquer les présidences Sarkozy et Hollande. Selon vous, le tournant que l'on observe à partir de 2015 dans le traitement budgétaire de la défense a-t-il été mis en œuvre seulement à partir des attentats qui ont ensanglanté cette *annus horribilis*, ou bien cette décision était-elle déjà en germe, ce qui montrerait une prise de conscience plus précoce de la nécessité de renforcer l'effort de défense ?

Il s'agit uniquement d'une réaction, parce que regardez la précédente LPM, vous vous apercevez que les budgets continuaient à diminuer et on ne prévoyait pas de redressement rapide. C'est la raison pour laquelle j'ai pris la parole, pour la quelle j'ai écrit

ce livre [*La dernière bataille de France*, NDR] : l'armée continuait de descendre, et on ne voyait pas le fond, pour une raison simple que j'explique, qui est que comme les Français ne se sentaient pas menacés, il n'y avait aucun coût politique à prendre de l'argent aux armées. La remontée se fait uniquement en réaction – d'ailleurs il n'y a pas de remontée sous Hollande, il y a un arrêt de la diminution. Elle correspond à l'élection du président Macron, sachant que la crise de l'été 2017 avec le CEMA n'a pas changé les choses mais a fait prendre conscience qu'il y avait une vraie difficulté et que l'armée comptait pour la Nation puisque suite à cet incident, la côte de popularité de Macron a chuté de 10 points. Il [le président] s'est bien rendu compte qu'il y avait un moment où il fallait arrêter de « casser l'armée ».

Les budgets ont été stabilisés en 2015, et il y a eu une vraie prise de conscience. Je me rappelle avoir rencontré le président Hollande en 2016 à l'Élysée : je ne le connaissais pas personnellement, mais lorsque quelqu'un m'a présenté à lui, le président a répondu « ce n'est pas la peine de me présenter le général Desportes, je l'ai écouté à la radio, je sais très bien ce qu'il pense de ma politique ». La prise de conscience vient de Daesh. Est-ce qu'il y a eu rapidement une prise de conscience, ou est-ce que le gouvernement s'est rendu compte qu'il y avait un coût politique à continuer la dégradation, c'est plutôt ça. Ensuite, il y a le fait que le président Macron a compris ce que n'avait pas compris le président Hollande, qui avait pourtant eu 2013 et Serval, c'est-à-dire que ce qui faisait la France, c'était beaucoup de choses, y compris ses forces armées, et que si l'on voulait parler au monde, il fallait une armée forte. Ça lui est apparu comme un outil politique important, qu'il a joué par exemple face à la Turquie l'été dernier.

Question 5 : Vous évoquez dans *La dernière bataille de France* l'objectif d'un effort de défense de 3% du PIB, j'imagine hors-pensions. Ce montant correspond-il selon vous au minimum nécessaire pour assurer les missions confiées aux armées, respecter le contrat opérationnel et réparer notre outil de défense, ou bien s'agit-il de rehausser considérablement notre puissance militaire pour être au niveau de nos ambitions en termes de rang international ?

Il s'agit d'abord de dire que 2%, ça n'a pas de sens, il s'agit d'un chiffre qui a été arrêté sur un coin de table et qui n'a pas de sens en lui-même. Il a du sens tant que l'on ne l'a pas atteint, cela permet entre autres aux politiques de justifier l'augmentation du budget de la défense, mais derrière, 2% en soi cela n'a évidemment pas d'intérêt. Est-ce que aujourd'hui, face à la crise économique, le président Macron a arrêté les frais [du « quoi qu'il en coûte »] à un certain plafond budgétaire ? Non, parce qu'il y a un besoin, il a donc adapté son budget en prenant des risques importants, on ne pouvait pas décréter qu'il fallait aider les entreprises à hauteur de 1% du budget. L'important, c'est que le gouvernement réponde aux besoins. Je pense qu'il faut casser l'idée que les 2%, c'est une lubie infranchissable, et qu'il y a des objectifs à ne pas dépasser, pas du tout. La question ce n'est pas est-ce qu'il faut plus que 2%, la question c'est de quoi on a besoin. Les Etats-Unis, la Chine, la Russie sont à bien plus que 2%. Les 2% ont une valeur médiologique, d'ailleurs appuyée par les Américains, mais pas une cible en soi. Est-ce que [le nécessaire] c'est 3%, je n'en sais rien. En tout cas, il est clair aussi que 2%, cela correspond à des pays européens qui n'ont pas la dissuasion nucléaire, les Outre-Mer à défendre, les interventions

extérieures, etc.

Question 6 : Selon vous, le renforcement de l'effort de défense doit-il se borner à assurer les missions des armées et à réparer les conséquences des errances passées, ou faut-il viser plus large, par exemple en cherchant à financer une politique de puissance suffisamment crédible pour maintenir le rang de la France, ce qui exigerait une ambition budgétaire plus soutenue ?

Je ne sais pas exactement ce que cela veut dire « maintenir le rang ». Ce qui est sûr, c'est que chaque pays a ses avantages comparatifs, la France a parmi ses avantages d'avoir des armées qui sont bonnes, qui sont capables d'intervenir. Ensuite, on a l'Afrique, qu'on tire parfois comme un boulet, des espaces maritimes qu'il faudra défendre... compte tenu de la nécessité d'épaissir, d'élargir nos capacités militaires, on ne pourra pas rester à 2%. Aujourd'hui à 2%, on est pas capables de faire les opérations que les Américains savent faire à leur échelle. En termes de renseignement, on est encore en-deçà ; on est également en train d'investir à juste titre dans l'espace, dans le cyber... ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait plus de menaces sur la terre, sur la mer, etc. On voit bien que l'évolution de l'environnement étant ce qu'elle est, avec l'évolution des engagements que nous avons pris – notamment nos accord de défense avec différents pays, nous ne pourrons pas rester à 2%.

Question 7 : Nos dirigeants ont fait le choix dans les années 1990 et après de maintenir au maximum les grands programmes, mais en réduisant les cibles et en les étalant dans le temps. On a préféré une logique prototypaire à des abandons purs et simples ce qui a eu des conséquences délétères. Pensez-vous qu'il faille aujourd'hui revoir ou abandonner certains programmes pour ne pas avoir à répéter cette logique prototypaire ?

Moi je ne suis pas opposé à la haute technologie, voire à la très haute technologie. Toute à l'heure, vous avez commencé votre question sur la haute intensité, il est clair que la guerre de haute intensité c'est aussi une guerre de haute technologie, on l'a vu dans le conflit entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie, ou encore dans des recherches vers des types d'armements qui peuvent être des « *game changers* ». Maintenant, est-ce qu'il faut de la haute technologie partout ? Ou faut-il mettre l'argent pour que cela soit utile ? Là, on a mauvais driver, les États-Unis, qui nous disent : si vous voulez combattre avec nous, il faut que vous ayez la même norme sur les avions. Est-ce que ça c'est possible ? Non. Les États-Unis ont un modèle parfois assez aveugle, des normes qu'ils ont imposé, un modèle qui n'a pas prouvé son efficacité puisque les Américains ont perdu toutes leurs guerres depuis 1945. Plutôt que de se dire ce qui est vraiment important, là où il faudrait faire des efforts, on puise dans le modèle américain.

Le modèle américain a peu de trous dans la cuirasse puisqu'il a un budget qui dépasse les 700 milliards de dollars par an, mais plutôt que de suivre aveuglément là où vont les Américains, se pose la question de savoir ce qui est vraiment important,

notamment de ne pas avoir une armée échantillonnaire, mais qui ait l'essentiel de ce qu'elle doit avoir. Et la solution, à l'heure actuelle, elle ne peut être qu'européenne, puisque je crois que compte tenu de l'élargissement des espaces de conflit, de l'accroissement constant du coût des armées, on ne peut plus espérer avoir une armée complète, capable de combattre sur l'intégralité du spectre au niveau national. Les deux voies sont vraies : on est obligés d'un côté de retrouver la complétude de la défense nationale, et d'autre part, plutôt que de suivre aveuglément le modèle des États-Unis, qui n'est jamais qu'un pays allié mais qui a des intérêts spécifiques, il faut investir non pas là où les Américains nous demandent d'investir, mais là où nous en avons besoin.

Question 8 : Le Royaume-Uni a récemment décidé [au printemps 2021, NDR] de réduire certaines de ses capacités militaires, dont le format de l'armée de Terre, pour se concentrer sur d'autres priorités, comme l'IA, la robotisation, le cyberdomaine, et le renforcement de l'arsenal nucléaire. L'une des idées sous-jacentes et qu'il faudrait concentrer l'effort sur les « avantages comparatifs » qui permettront aux forces britanniques de maintenir leur supériorité sur des adversaires potentiels. La France devrait-elle selon vous s'inspirer de cet exemple, pour se concentrer sur des « avantages comparatifs » fût-ce au détriment d'autres segments ?

Par le passé, j'ai pu lutter contre le maintien de la composante aérienne de la dissuasion nucléaire. J'ai arrêté à partir du moment où les budgets ont commencé à croître. Je disais que s'il fallait absolument continuer à baisser les budgets, on ne pouvait pas se payer le luxe d'une composante qui n'était pas absolument nécessaire, notamment avec la composante aéronavale qui va tripler le budget du prochain système aérien. Maintenant, sur le nucléaire, compte tenu de l'évolution du monde et du fait qu'on aille vers des conflits importants, la capacité de dissuasion nucléaire me paraît relativement importante, d'autant que je ne pense pas – cinquante ans d'ailleurs après que De Gaulle l'ai dit – que les Américains risqueraient aujourd'hui de risquer la destruction de Washington pour défendre Vilnius, Varsovie ou Paris, et donc qu'on a besoin en Europe d'une vraie force de dissuasion nucléaire, d'une défense européenne qui puisse tirer partie de la dissuasion française.

Je ne crois pas qu'aujourd'hui, dans ce domaine là, il faille baisser la garde, surtout que dans ce domaine là, on risque de ne plus savoir faire. À part sur la troisième composante nucléaire, navale – on ne peut pas vouloir faire en même temps des SCALP nucléaires, de l'armement porté, ça n'a pas de sens car on est aujourd'hui capables de porter des bombes nucléaires partout dans le monde, ça ça me paraît véritablement une gabegie, je ne crois pas qu'il faille réduire l'effort car on ne va pas, et je le regrette, vers un monde dénucléarisé. Maintenant qu'est-ce qu'il faut refaire en France, je pense qu'il faut refaire de la défense du territoire, ça ce n'est pas cher, pour le reste je ne vois pas. Je ne vois pas d'autre solution que d'arriver avec quelques pays à construire un système de défense qui ne peut être qu'européen, européen au sens de même deux pays, d'un petit nombre qui ensemble peuvent mettre des ressources en commun. Cela pose derrière plusieurs problèmes, mais au niveau national, je ne vois pas ce que l'on peut laisser tomber.

Question 9 : Nombre d'observateurs mettent en avant le fait que notre pays affiche des ambitions stratégiques dont il ne se donne pas les moyens, et ferait ainsi face à un dilemme : renoncer partiellement à notre puissance militaire en réduisant le format et les capacités de nos armées en cohérence avec nos capacités actuelles de financement, ou rehausser davantage notre effort de défense au risque de choix budgétaires difficiles. Jugez-vous ce constat approprié ? Selon vous, quelle orientation devraient suivre nos politiques de défense entre les deux choix évoqués à l'instant ?

Il s'agit d'un problème de répartition des ressources qui nous touche comme les autres. C'est Angela Merkel qui remarquait récemment que nous [les Européens] représentons 7% de la population mondiale et 50% des dépenses sociales. On voit bien qu'il y a des politiques sociales qui coûtent extrêmement cher, qui ne sont probablement pas toujours justifiées, et qu'il y a donc des rééquilibres à faire. La question qui se pose est est-ce qu'on peut accepter de voir réduit l'effort de défense, ou alors il faudrait commencer par rendre leur indépendance à des territoires qui n'en voudraient pas, comme la Martinique ou la Guadeloupe... Soit on se donne les moyens de défendre la France, soit on accepte de ne plus être la France. Je fais le constat, que vous partagez j'imagine, que le monde est de plus en plus dangereux, que lorsque vous êtes riche et faible, vous vous faites attaquer par celui qui est pauvre et fort, et des [pays] pauvres et forts il y en a près de la France. On ne peut donc renoncer à la défense de la France, ou notre seul espoir, c'est au niveau européen et c'est à la France d'entraîner l'Europe dans la construction de sa propre défense. Nous ne pouvons baisser la garde, il n'y a donc pas d'autre choix, ou alors le seul autre choix, c'est une autre répartition des moyens. Baisser nos ambitions de défense ne me paraît pas être une option raisonnable, d'autant que vous connaissez l'une de mes thèses qui est que l'OTAN est devenu un outil dangereux et que nous ne serons plus jamais défendus par les Etats-Unis et qu'il faut donc conserver des moyens conséquents, y compris pour être « représentés » et pour entraîner le reste de l'Europe dans l'édification de sa défense.

Question 10 : Une question commune à la plupart des personnalités interrogées pour ce mémoire : à vos yeux, dans quelle mesure peut-on parler d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense depuis la fin de la Guerre froide ? Avez-vous en tête des décisions ou non-décisions particulières, notamment en ce qui concerne l'armée de Terre ?

L'anticipation en termes d'armement c'est assez compliqué, parce qu'on sait bien que l'on ne conduit jamais les conflits que l'on prévoit – on en conduit toujours d'autres, et le problème des armées, de l'armée de Terre en particulier, c'est un problème de capacité d'adaptation permanente. Aujourd'hui, on fait le SCAF pour les années 2050 : que sera la guerre en 2050 ? En revanche, là où nos politiques ont complètement manqué de vision et d'anticipation, c'est en construisant des modèles d'armées sur des logiques financières. Comme je l'écris dans un prochain article pour la Revue Défense nationale, la mise en place des « fonctions stratégiques » a été une aberration qui nous a empêché de réfléchir ; on a subdivisé la défense en quatre puis cinq fonctions stratégiques qui n'ont évidemment

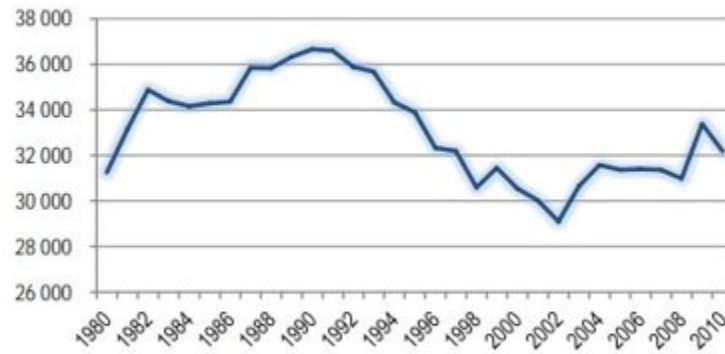
aucun sens en elles-mêmes, sachant que tout s'entrelace, pour des raisons strictement budgétaires. C'est une faute intellectuelle majeure, qui a participé assez largement à la dégradation de la défense, alors que la défense est une fonction systémique, qui compte toutes les autres. S'agissant de l'armée de Terre, vous savez qu'on a inventé les bases de défense, c'est-à-dire qu'on a subordonné des objectifs opérationnels à des considérations budgétaires. Et donc là on a manqué d'anticipation, puisqu'au fond en faisant ça, on a dit que ce qui était important n'était pas la capacité à s'engager, mais la réduction de la dépense. Il y a eu une illusion de la paix née de l'Europe, qui a amené à la dégradation progressive de la défense. Donc oui, je pense qu'on a manqué d'anticipation. Ensuite, pouvait-on prévoir le terrorisme etc., je ne pense pas. Les armées courent en permanence derrière les menaces. C'est pourquoi il ne faut pas avoir de trou dans la raquette, parce que le conflit suivant peut concerner l'un de ces trous. Raison pour laquelle il ne faut rien laisser tomber dans la défense.

ANNEXE n°2 : Graphiques

Série n°1 : Évolution des dépenses de défense sur une partie de la période étudiée.

Graphique 1 : évolution des dépenses de défense en France, 1980-2010.

Fig.1 : Evolution des dépenses de défense en France, 1980-2010
(M. € constants 2000)

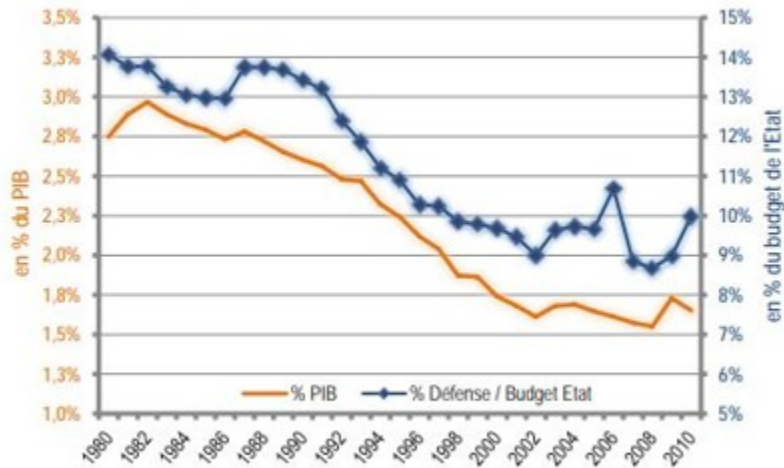


Source: ministère de la Défense, DAF, OED.

Source : FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », IFRI, *Focus Stratégique* n° 36, 2012.

Graphique 2 : effort financier du ministère de la Défense.

Fig. 2 : Effort financier du ministère de la Défense

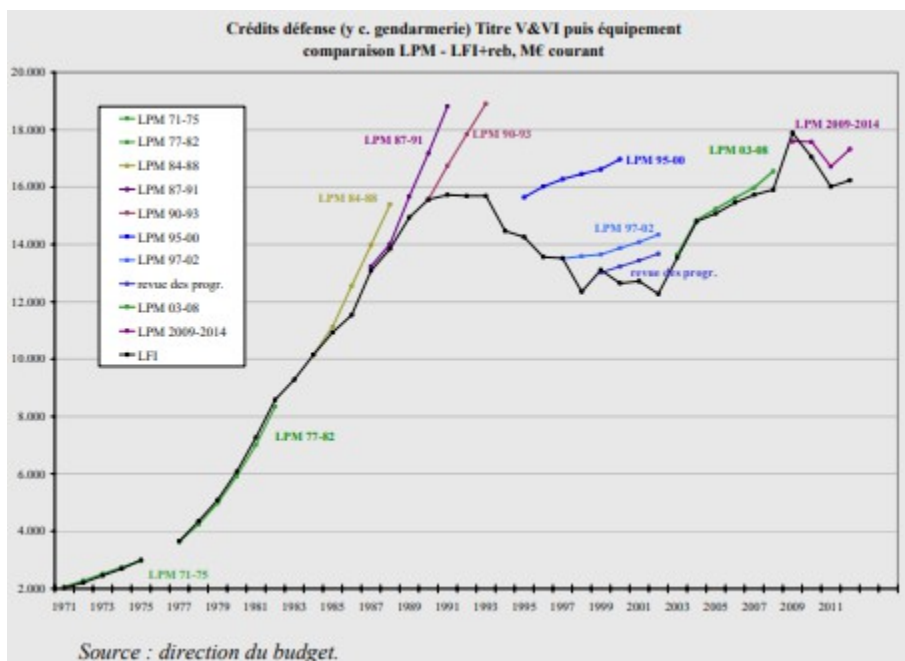


Source: ministère de la Défense, DAF, OED.

Source : FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

Série n°2 : L'exécution des LPM sur une partie de la période étudiée, 1/2.

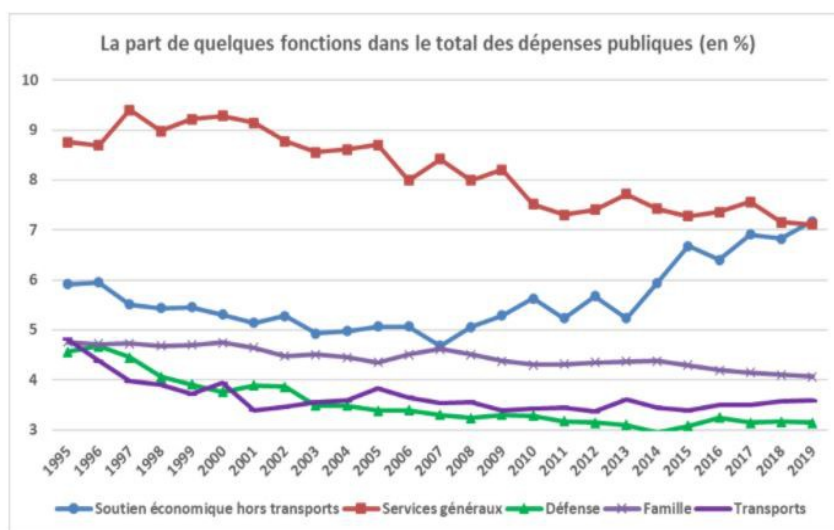
Graphique 1 : crédits d'équipement, comparaison entre LPM et LFI, 1971-2014.



Source : *Relatif à une revue capacitaire des armées*. Rapport d'information n°1233 de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 10/07/2013, p. 17.

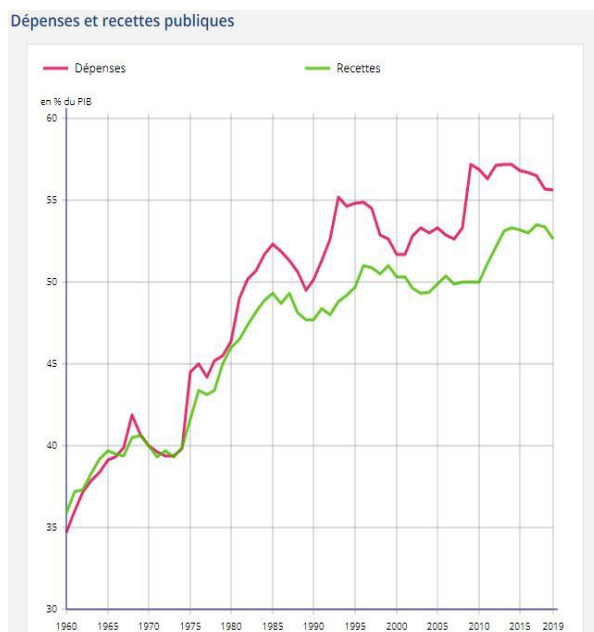
Série n°3 : La traduction budgétaire du « *welfare vs warfare* » sur la période étudiée.

Graphique 1 : part de quelques fonctions dans le total des dépenses publiques (en %), 1995-2019.



Source : ECALLE, François. « La répartition des dépenses par politique publique de 1995 à 2019 », Blog *FIPECO*. 2021. En ligne : <https://www.fipeco.fr/commentaire/La%20r%C3%A9partition%20des%20d%C3%A9penses%20par%20politique%20publique%20de%201995%20%C3%A0%202019> [consulté le 8 mars 2021].

Graphique 2 : évolution dépenses et recettes publiques, 1960-2019.



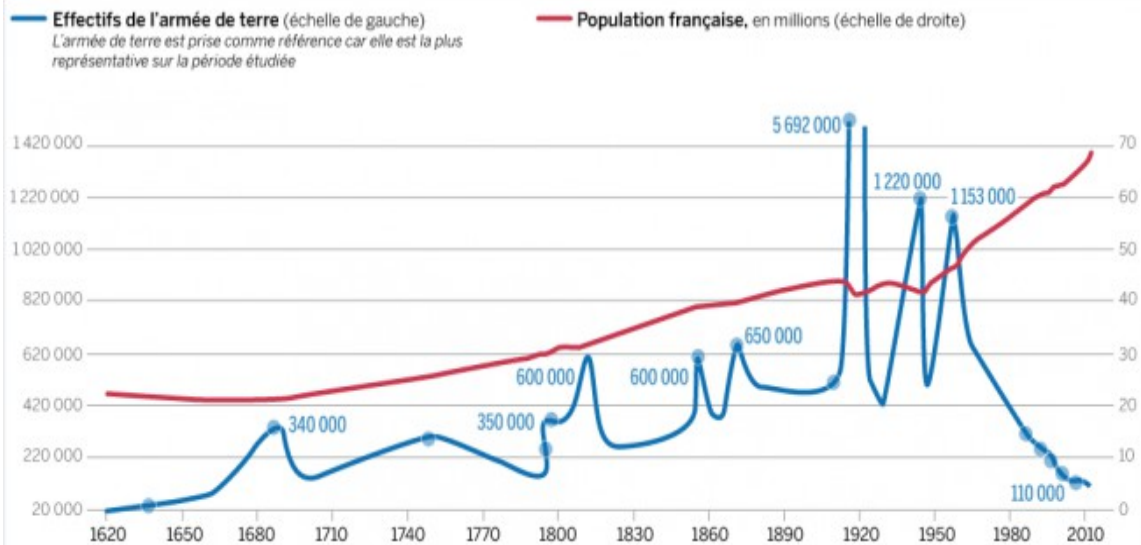
Source : INSEE. *Dépenses et recettes publiques* | Insee. En ligne : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381414> [consulté le 7 mars 2021].

Série n°4 : Évolution des effectifs de l'armée de Terre sur une période longue

Graphique 1 : évolution des effectifs de l'armée de Terre depuis quatre siècles.

Evolution des effectifs de l'armée de terre depuis quatre siècles

Le Monde
INFOGRAPHIE



Données compilées par le Centre des études de sécurité de l'Ifr, avec l'expertise d'Etienne de Durand.

Sources : « Le déclin de l'armée de masse en France. Note sur quelques paramètres organisationnels », Michel L. Martin, *Revue française de sociologie*, 1981 ;

Focus stratégique J8, Marie-Dominique Charlier ; *Annuaire statistique de la défense* ; Sénat.fr : « 1999, une étape décisive dans le processus de professionnalisation » ; données Insee

INFOGRAPHIE LE MONDE

Source : LE MONDE. « Effectifs de l'armée de terre depuis quatre siècles », *Le Monde*. 30 avril 2013 . En ligne : https://www.lemonde.fr/international/visuel/2013/04/30/evolution-des-effectifs-de-l-armee-de-terre-depuis-quatre-siecles_3168466_3210.html [consulté le 24 août 2021].

ANNEXE n°3 : Tableaux

Série n°1 : L'exécution des LPM sur une partie de la période étudiée, 2/2.

Tableau 1 : niveau d'exécution de la LPM 1997-2002.

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|
| LPM | 14,2 | 14,2 | 14,2 | 14,2 | 14,2 | 14,2 |
| LFI | 14,3 | 12,9 | 13,6 | 13,0 | 12,9 | 12,3 |
| CONSUMATION | 13,4 | 12,2 | 12,2 | 12,4 | 12,2 | 11,6 |
| ECART | -0,8 | -2,0 | -2,0 | -1,9 | -2,0 | -2,6 |
| TAUX D'EXECUTION (%) | 94,4 | 85,8 | 86,1 | 87,0 | 86,1 | 81,8 |

Source : *Projet de loi de finances pour 2003, n°230, déposé le 25 septembre 2002*

Source : FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

Tableau 2 : niveau d'exécution de la LPM 2003-2008.

| Tableau 2 : Loi de programmation militaire 2003-2008 (en Milliards d'euros 2008) | | | | | | |
|---|------|------|-------|-------|------|-------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| LPM | 15,2 | 16,3 | 16,3 | 16,3 | 16,3 | 16,3 |
| LFI | 14,5 | 14,8 | 15,0 | 15,4 | 15,7 | 15,8 |
| CONSOMMATION | 14,7 | 15,0 | 16,7 | 16,7 | 15,8 | 16,5 |
| ECART | -0,5 | -1,2 | 0,4 | 0,4 | -0,4 | 0,2 |
| TAUX D'EXECUTION (%) | 96,5 | 92,5 | 102,6 | 102,3 | 97,4 | 101,3 |

Source : Rapport n°1378 sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008, Assemblée Nationale.

Source : FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

Tableau 3 : niveau d'exécution de la LPM 2009-2014.

| TABEAU 3 : LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2009-2014 (EN MILLIARDS D'EUROS 2008) | | | | |
|--|-------|-------|-------|-------|
| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
| LPM | 17,55 | 17,23 | 16,04 | 16,41 |
| LFI | 17,96 | 15,60 | 15,42 | 15,77 |
| ECART (LFI) | 0,41 | -1,63 | -0,62 | -0,64 |
| TAUX D'EXECUTION LFI (%) | 102,3 | 90,5 | 96,1 | 96,1 |

Source : Assemblée Nationale, Rapport Général du projet de loi de finances, 2012.

Source : FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », *op. cit.*

Série n°2 : La gestion des grands programmes d'équipement.

Tableau 4 : révision des principaux programmes d'armement, 1990-2014.

| | LPM 1990-1993 | LPM 1997-2002 | LPM 2009-2014 |
|-----------|---|---|---|
| Nucléaire | Missile S-45 : abandon SLNE-NG : 6 à 4 ; retard de trois ans ; rythme de livraison de 30 à 36 mois Missile Hadès : maintien en veille | Abandon de l'Hadès Abandon du plateau d'Albion Livraison du 3 ^e SLNE-NG retardée d'un an | |
| Marine | Sous-marin nucléaire d'attaque : de 8 à 6 Frégate <i>La Fayette</i> : 4 ^e recul de 6 mois, 5 ^e et 6 ^e recul d'un an Missile ANS : abandon Porte-avions nucléaire (PAN) : recul de 36 mois Hélicoptère NH 90 : recul de deux ans Avion Atlantique 2 : 42 à 28 | MU 90 : de 700 à 600 Frégate <i>La Fayette</i> : de 6 à 5 Frégate Horizon : de 4 à 2 ; report de trois ans Hawkeye : de 4 à 3 Avion Rafale : de 86 à 60 ; report de trois ans pour la 1 ^{re} flottille NH 90 : réduction non précisée Atlantique 2 : de 28 à 22 | Frégate FREMM : de 17 à 8 |
| Air | Mirage 2000-DA : de 192 à 153 Mirage 2000-D : de 100 à 90 Missiles SAMP et Apache : recul d'un an Rafale : recul d'un an (2001) Cargo léger : 15 à 6 | Rafale : première livraison retardée de trois ans Mirage 2000-D : de 90 à 86 Report après 2002 de l'avion de transport futur (ATF/A400M) Missile SAMP : réduction de cible de 50 % Retrait anticipé de 2 escadrons Jaguar | Rafale : de 50 à 66 Mirage 2000D : de 5 à 0 A400M : de 18 à 8 |
| Terre | Char AMX 30 B2 : de 712 à 658 Char Leclerc : de 900 à 650 (65 par an) Véhicule blindé léger (VBL) : de 1214 à 899 Véhicule blindé modulaire (VBM) : recul de trois ans Hélicoptère NH 90 : recul de deux ans Tigre : recul livraison après 2000 | Leclerc : de 650 à 406 Tigre : réduction non précisée ; retard de deux ans pour la version HAP ; version HAC reportée à 2011 VBM-VBCI : de 1700 à 600 | Système FELIN : de 22230 à 17884 Caesar : de 69 à 67 Porteur polyvalent terrestre : de 500 à 287 Hélicoptère NH90- TTH : de 23 à 22 |

Source : SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible : budgets de défense et justifications politiques » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours*. Paris : Perrin. 2018, p. 613.

BIBLIOGRAPHIE

Sources primaires

Rapports parlementaires, auditions du CEMA et du CEMAT (classés par dates de publication).

Sur le projet de loi de finances pour 1991, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Avis n° 88, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 21/11/1990.

Sur le projet de loi de finances pour 1991, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Rapport n°85, Tome III – Les moyens des services et les dispositions spéciales, Annexe n°45 Défense : Exposé d'ensemble et dépenses en capital, au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, 21/11/1990.

Sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Rapport n°92, Tome III – Les moyens des services et les dispositions spéciales, Annexe n°47 Défense : Exposé d'ensemble et dépenses en capital, au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, 19/11/1991.

Sur le projet de loi de finances pour 1992, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Rapport n°92, Tome III – Les moyens des services et les dispositions spéciales, Annexe n°48 Défense : Dépenses ordinaires, au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, 19/11/1991.

Sur le projet de loi de finances pour 1992 considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'Article 49, alinéa 3, de la Constitution. Avis n° 95, Tome VII, Défense : section Air, au nom de la Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 19/11/1991.

Sur le projet de loi de finances pour 1993, considéré adopté par l'Assemblée nationale, aux termes de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution. Avis n° 59, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 21/11/1992.

Sur le projet de loi de finances pour 1994, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n° 104, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 22/11/1993.

Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000. Rapport n°489, fait au nom de la Commission des

Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 08/06/1994.

Sur le projet de loi de finances pour 1995, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n° 82, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 22/11/1994.

Sur le projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°80, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 28/11/1995.

Sur le projet de loi de finances pour 1996, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n° 80, Tome IV, Défense : nucléaire, espace et services communs, 22/11/1995.

Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002. Rapport d'information n°427, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 12/06/1996.

Sur le projet de loi de finances pour 1997, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°89, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 30/11/1996.

Sur le projet de loi de finances pour 1998, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°88, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 20/11/1997.

Sur le projet de loi de finances pour 1999, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°69, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 19/11/1998.

Sur le projet de loi de finances pour 1999, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°92, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 25/11/1999.

Sur le projet de loi de finances pour 2001, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°95, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 23/11/2000, p. 26.

Sur le projet de loi de finances pour 2002, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°90, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 22/11/2001.

Sur le projet de loi de finances pour 2003, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°71, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 21/11/2002.

Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Rapport n°117, au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 08/01/2003.

Sur le projet de loi de finances pour 2004, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°76, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires

étrangères, de la défense et des forces armées , 20/11/2003.

Sur le projet de loi de finances pour 2005, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°77, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 25/11/2004.

Sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Rapport d'information n°2161 de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan, 16/03/2005.

Sur le projet de loi de finances pour 2006, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°102, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées , 24/11/2005.

Sur le projet de loi de finances pour 2007, adopté par l'Assemblée nationale. Avis n°81, Tome VI – Défense : forces terrestres, au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 23/11/2006.

Sur les perspectives en matière d'équipements militaires. Rapport d'information n°370 du Sénat, au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 11/07/2007.

Sur le projet de loi de finances pour 2008 (n°189). Avis n°280, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 11/10/2007.

Sur le projet de loi de finances pour 2012 (n°1127). Avis n°1202, Tome VI – Défense : équipement des forces, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 16/10/2008.

Sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Rapport d'information n°1378 de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 14/01/2009.

Sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. Rapport d'information n°513 de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 01/07/2009.

Sur le projet de loi (n° 1216) relatif à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. Rapport n°1615 de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 08/10/2009.

Sur le projet de loi de finances pour 2011 (n°2824). Avis n°2862, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 14/10/2010.

Sur le projet de loi de finances pour 2012. Avis n° 3809, Tome VII, Défense : équipement des forces – dissuasion, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 25/10/2011.

Sur le projet de loi de finances pour 2012 (n°3775). Avis n°3809, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 26/10/2011.

Sur le projet de loi de finances pour 2012, adopté par l'Assemblée nationale. Rapport général n°107, au nom de la Commission des finances, 17/11/2011.

Forces armées : peut-on encore réduire un format « juste suffisant » ? Rapport d'information n°680 du Sénat, par le groupe de travail sur le format et l'emploi des forces armées post 2014, au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 18/07/2012.

Sur le projet de loi de finances pour 2013 (n°235). Avis n°256, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 10/10/2012.

Relatif à une revue capacitaire des armées. Rapport d'information n°1233 de l'Assemblée nationale, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 10/07/2013.

Sur le projet de loi de finances pour 2014 (n°1395). Avis n°1433, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 10/10/2013.

Sur le projet de loi (n° 1473), adopté par le Sénat, relatif à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale. Rapport d'information n°1551 de l'Assemblée nationale, Tome I, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 14/11/2013.

Sur le projet de loi de finances pour 2015 (n°2234). Avis n°2265, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 09/10/2014.

Défense : préparation de l'avenir. Annexe 11 (n° 3110) au rapport n° 3096 Sur le projet de loi de finances pour 2016, fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, 08/10/2015.

Sur le projet de loi de finances pour 2016 (n°3096). Avis n°3115, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 08/10/2015.

Sur le projet de loi de finances pour 2017 (n°4061). Avis n°4130, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 13/10/2016.

Sur le projet de loi de finances pour 2018 (n°235). Avis n°277, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 12/10/2017.

Audition du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur les opérations en cours. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°71, au nom de la

Commission de la défense nationale et des forces armées, 17/07/2018.

Sur le projet de loi de finances pour 2019 (n°1955). Avis n°1306, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 12/10/2018.

Audition du général François Lecointre, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2019. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°15, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 18/10/2018.

Audition du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°42, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 11/06/2019.

Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre, sur le projet de loi de finances pour 2020, Compte rendu de l'Assemblée nationale n°4, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 02/10/2019.

Projet de loi de finances pour 2020 - Audition du général Lecointre, chef d'état-major des armées. Compte rendu du Sénat, au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 15/10/2019.

Audition, à huis clos, du général d'armée François Lecointre, chef d'état-major des armées. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°12, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 06/11/2019.

Sur le projet de loi de finances pour 2020 (n°2272). Avis n°2305, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 10/10/2019.

Audition, à huis clos, du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°47, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 06/05/2020.

Audition, à huis clos, du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre, portant sur la nouvelle vision stratégique de l'armée de Terre. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°61, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 17/06/2020.

Portant recueil d'auditions de la commission sur l'évolution de la conflictualité dans le monde. Rapport d'information n°3283, par la Commission de la défense nationale et des forces armées, 28/07/2020.

Audition, à huis clos, du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre, sur le projet de loi de finances pour 2021. Compte rendu de l'Assemblée nationale n°13, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 15/10/2020.

Sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360). Avis n°3465, Tome IV – Défense : préparation et emploi des forces : forces terrestres, au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées, 21/10/2020.

Sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021. Avis n° 144,

Tome V, au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, 19/11/2020.

Sur l'actualisation de la loi de programmation militaire 2019-2025. Rapport d'information n°697 du Sénat, au nom de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, 16/06/2021.

Comptes-rendus d'auditions et de débats parlementaires.

Compte-rendu des débats. Séance du 4 décembre 1996 : programmation militaire pour les années 1997-2002. 2021. En ligne : <http://www.senat.fr/seances/s199612/s19961204/sc19961204007.html> [consulté le 4 juillet 2021].

Compte rendu de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées : vision stratégique de l'armée de Terre - Audition du général Thierry Burkhard, chef d'état-major de l'armée de Terre. 2020. En ligne : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20200622/etr.html#toc4> [consulté le 13 août 2021].

Compte rendu n° 23 de la Commission de la défense nationale et des forces armées : audition, ouverte à la presse, de Mme Monique Castillo, Professeur de philosophie à l'université Paris Est, du colonel Michel Goya, chef du bureau recherche au centre de doctrine et d'emploi des forces de l'armée de terre, et de M. Sébastien Jakubowski, chercheur associé au centre lillois d'études et de recherches sociologiques de l'université Lille 1 et enseignant à l'institut d'études politiques de Lille, sur les conséquences des arrêts de la CEDH du 2 octobre 2014 relatifs à la liberté d'association des militaires. 2014. En ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/14-15/c1415023.asp> [consulté le 19 août 2021].

Compte rendu n° 5 de la Commission de la défense nationale et des forces armées : audition du général Pierre de Villiers, chef d'état-major des armées, sur le projet de loi de finances pour 2015. 2014. En ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cdef/14-15/c1415005.asp> [consulté le 21 juillet 2021].

Comptes-rendus de la Commission des affaires étrangères, de la Défense et des forces armées : audition de M. Gérard Longuet, ministre de la Défense et des anciens combattants. 2011. En ligne : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20111114/etr.html> [consulté le 22 juillet 2021].

Compte-rendu des débats. Séance du 23 octobre 1996 : défense – débat sur une déclaration du Gouvernement. 1996. En ligne : <http://www.senat.fr/seances/s199610/s19961023/sc19961023015.html> [consulté le 4 juillet 2021].

Compte-rendu intégral. 2° séance du mardi 24 mai 1994 : programmation militaire pour les années 1995 à 2000 – discussion d'un projet de loi. 1995. En ligne : <https://archives.assemblee-nationale.fr/10/cr/1993-1994-ordinaire2/052.pdf> [consulté le 5 juillet 2021].

Compte-rendu intégral. Première séance du mercredi 25 mai 1994 : programmation militaire pour les années 1995 à 2000 – suite de la discussion d'un projet de loi. 1994. En ligne : <https://archives.assemblee-nationale.fr/10/cri/1993-1994-ordinaire2/054.pdf> [consulté le 4 juillet 2021].

Compte-rendu intégral. Première séance du lundi 9 novembre 1992 : Loi de finances pour 1993 – suite de la discussion d'un projet de loi. 1992. En ligne : <https://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1992-1993-ordinaire1/060.pdf> [consulté le 4 juillet 2021].

Compte-rendu intégral. 3e séance du mercredi 13 novembre 1991 : Loi de finances pour 1992 – suite de la discussion d'un projet de loi. 1991. En ligne : <https://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1991-1992-ordinaire1/068.pdf> [consulté le 4 juillet 2021].

Compte-rendu intégral. Séance du jeudi 6 décembre 1990 : Défense. 1990. En ligne : http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1990/12/s19901206_4629_4689.pdf [consulté le 4 juillet 2021].

Compte-rendu intégral. Première séance du jeudi 8 novembre 1990 : Loi de finances pour 1991 – suite de la discussion d'un projet de loi. 1990. En ligne : <https://archives.assemblee-nationale.fr/9/cri/1990-1991-ordinaire1/060.pdf> [consulté le 5 juillet 2021].

Compte-rendu intégral. Séance du lundi 27 août 1990 : Situation au Moyen-Orient – débat sur une déclaration du Gouvernement. 1990. En ligne : http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1990/08/s19900827_2351_2381.pdf [consulté le 4 juillet 2021].

Compte-rendu intégral. Séance du jeudi 14, juin 1990 : évolution de la situation économique et financière – débat sur une déclaration du Gouvernement. 1990. En ligne : http://www.senat.fr/comptes-rendus-seances/5eme/pdf/1990/06/s19900614_1601_1675.pdf [consulté le 5 juillet 2021].

Compte-rendu des débats. Séance du 19 juin 1996 : programmation militaire pour les années 1997-2002 – discussion d'un projet de loi déclaré d'urgence. En ligne : <https://www.senat.fr/seances/s199606/s19960619/sc19960619018.html> [consulté le 4 juillet 2021].

Compte-rendu intégral. 2e séance du vendredi 6 novembre 1998 : Loi de finances pour 1999 – suite de la discussion d'un projet de loi. En ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/11/cri/pdf/19990065%20e%20S%C3%89ANCE%20DU%206%20NOVEMBRE%201998.pdf> [consulté le 5 juillet 2021].

BERNARD, Roland. « Question écrite n° 11752 de M. Roland Bernard (Rhône - SOC) publiée dans le JO Sénat du 27/07/1995 - page 1472 ». En ligne : http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ950711752&idtable=q73368|q73378|q122894|q80705|q148967|q138416|q75785|q78028&_c=dividendes+de+la+paix&rch=gs&de=19900101&au=19991231&dp=1+an&rudio=deau&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&rx=true [consulté le 4 juillet 2021].

CRESSON, Edith. « Réponse du ministère : Premier ministre publiée dans le JO Sénat du 26/09/1991 - page 2074 ». En ligne : <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ910816949&idtable=q73368|q73378|q122894|q80705|q148967|q138416|q75785|q78028&c=dividendes+de+la+paix&rch=gs&de=19900101&au=19991231&dp=1+an&rudio=deau&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&rx=true> [consulté le 4 juillet 2021].

VOILQUIN, Albert. « Question écrite n° 16949 de M. Albert Voilquin (Vosges - U.R.E.I.) publiée dans le JO Sénat du 22/08/1991 - page 1733 ». En ligne : <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ910816949&idtable=q73368|q73378|q122894|q80705|q148967|q138416|q75785|q78028&c=dividendes+de+la+paix&rch=gs&de=19900101&au=19991231&dp=1+an&rudio=deau&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&rx=true> [consulté le 4 juillet 2021].

VOILQUIN, Albert. « Question écrite n° 16959 de M. Albert Voilquin (Vosges - U.R.E.I.) publiée dans le JO Sénat du 22/08/1991 - page 1733 ». En ligne : <http://www.senat.fr/basile/visio.do?id=qSEQ910816959&idtable=q73368|q73378|q122894|q80705|q148967|q138416|q75785|q78028&c=dividendes+de+la+paix&rch=gs&de=19900101&au=19991231&dp=1+an&rudio=deau&aff=sep&tri=p&off=0&afd=ppr&afd=ppl&afd=pjl&afd=cvn&rx=true> [consulté le 4 juillet 2021].

Communications officielles (discours, communiqués de presse, déclarations).

BURKHARD, Thierry. *L'armée de Terre, face au COVID-19, Lettre « "Au contact" » n°45*. 2020. En ligne : https://www.penseemiliterre.fr/l-armee-de-terre-face-au-covid-19_3015146.html [consulté le 18 février 2021].

HOLLANDE, François. *Discours du Président de la République devant le Congrès, 16 novembre 2015*. 2015. En ligne : <https://www.assemblee-nationale.fr/14/cri/congres/20154001.asp#P653250> [consulté le 25 juillet 2021].

MACRON, Emmanuel. *Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de l'école de guerre*. 2020. En ligne : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre> [consulté le 12 décembre 2020].

MACRON, Emmanuel. *Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur les efforts en faveur de la Défense, à Orléans le 16 janvier 2020*. 2020. En ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/272811-emmanuel-macron-16012020-politique-de-defense> [consulté le 12 décembre 2020].

PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE. *Communiqué de la Présidence de la République, en date du 6 avril 2016, sur le financement de l'augmentation des effectifs de la Défense suite aux attentats terroristes de novembre 2015*. 2016. En ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/198528-communique-de-la-presidence-de-la-republique-en-date-du-6-avril-2016-s> [consulté le 25 juillet 2021].

Conseil des ministres du 22 Août 1990 Mise en place du plan « Armées 2000 » de réorganisation des armées. 1990. En ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/155078-conseil-des-ministres-du-22-aout-1990-mise-en-place-du-plan-armees-2000> [consulté le 26 juillet 2021].

Conseil des ministres du 26 Juillet 1989 Le plan « Armées 2000 ». 1989. En ligne : <https://www.vie-publique.fr/discours/154657-conseil-des-ministres-du-26-juillet-1989-le-plan-armees-2000> [consulté le 26 juillet 2021].

Documents doctrinaux de l'EMAT et de l'EMA.

Doctrines d'emploi des forces. Doctrine interarmées. DIA-01(A)_DEF(2014). N° 128/DEF/CICDE/NP, 12/06/2014, p. 16.

Glossaire interarmées de terminologie opérationnelle. Document cadre. DC-004_GIATO(2013). N° 212 /DEF/CICDE/NP, 16/12/2013.

ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Plan stratégique du chef d'état-major de l'armée de Terre*. Ministère des Armées. 2020.

ÉTAT-MAJOR DE L'ARMÉE DE TERRE. *Action terrestre future : demain se gagne aujourd'hui*. Armée de Terre. 2016. En ligne : <https://www.defense.gouv.fr/content/download/487834/7804552/2016AdT-ActionTerrestreFuture.pdf> [consulté le 14 août 2021].

Sources secondaires

Livres.

ALLISON, Graham et Philip ZELIKOW. *Essence of Decision*. 2^e éd. New York. Longman. 1999.

COHEN, Samy. *La défaite des généraux*. Paris : Fayard. 1984.

D'ALBION, Jean. *Une France sans défense*. Paris : Calmann-Lévy. 1991.

DESPORTES, Vincent. *La Dernière Bataille de France*. Paris : Gallimard. 2015.

GAUTIER, Louis. *La Défense de la France après la guerre froide*. Paris : Presses Universitaires de France. 2009.

GAUTIER, Louis. *Mitterrand et son armée : 1990-1995*. Paris : Grasset. 1999.

GUINEL, Jean. *Les Généraux. Enquête sur le pouvoir militaire en France*. Paris. La Découverte. 1990.

HASSNER, Pierre. *La revanche des passions : métamorphoses de la violence et crises du politique*. Paris. Fayard. 2015.

IRONDELLE, Bastien. *La Réforme des armées en France. Sociologie de la décision*. Paris : Presses de Sciences Po. 2011.

KESSLER, Marie-Christine. *La Politique étrangère de la France. Acteurs et processus*. Paris. Presses de Sciences Po. 1999.

LESPINOIS, Jérôme de. *L'armée de terre française. De la défense du sanctuaire à la projection, tome 2, de 1981 à 1996*. Paris : L'Harmattan. 2001.

MALIS, Christian. *Guerre et stratégie au XXI^e siècle*. Paris. Fayard. 2014.

POIRIER, Lucien. *La crise des fondements*. Paris : Economica. 1994.

ROUSSELLIER, Nicolas. *La Force de gouverner : le pouvoir exécutif en France (XIX^e – XXI^e siècles)*. Paris : Gallimard. 2015. (NRF Essais).

SCHMITT, Olivier et Alice PANNIER. *French Defence Policy since the End of the Cold War*. Abingdon/Londres :Routledge. 2021.

SERVENT, Pierre. *Extension du domaine de la guerre*. Paris :Perrin. 2017. (Tempus).

SERVENT, Pierre. *Les présidents et la guerre, 1958-2017*. Paris : Perrin. 2017.

Chapitres d'ouvrages collectifs.

IRONDELLE, Bastien. « Chapitre 11. Qui contrôle le nerf de la guerre ? Financement et politique de défense » *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris : Presses de Sciences Po. 2011, p. 491-523.

SCHMITT, Olivier. « 2. Rendre la guerre possible : budgets de défense et justifications politiques » *Histoire militaire de la France, II : De 1870 à nos jours*. Paris : Perrin. 2018, p. 605-620.

SCHMITT, Olivier. « L'épée et la carte : les forces armées et la présence française dans le monde » *La France dans le monde*. Paris. CNRS Editions. 2021, p. 180-193.

Articles de revues et autres publications scientifiques.

ADAM, Patricia. « Financer le renouvellement de la dissuasion et la remontée en puissance des forces », *Revue Défense Nationale*. 2017, N° 799 n° 4. p. 49-53.

ALOMAR, Bruno. « Revue stratégique de défense et de sécurité nationale : une occasion manquée ? », *Revue Défense Nationale*. 2017, N° 805 n° 10. p. 34-38.

BACHELET, Jean-René. « 1962-2012 : l'armée de terre en quête de cohérence », *Inflexions*. 2012, N° 21 n° 3. p. 97-112.

BACHELET, Jean-René et Agnès LEJBOWICZ. « Les ambitions de la France à travers son armée », *Cites*. 2005, n° 24 n° 4. p. 133-147.

BAUER, Alain. « Le coma stratégique », *Revue Défense Nationale*. 2015, N° 785 n° 10. p. 23-26.

BAVEREZ, Nicolas. « Quelle défense face aux nouvelles menaces ? », *Commentaire*. 5 avril 2018, Numéro 161 n° 1. p. 31-46.

BAVEREZ, Nicolas. « Réarmer la France et l'Europe », *Commentaire*. 28 mars 2017, Numéro 157 n° 1. p. 210-212.

BAVEREZ, Nicolas. « Du renouveau stratégique au réveil du débat », *Commentaire*. 2008, Numéro 123 n° 3. p. 898-901.

BAVEREZ, Nicolas. « Repenser la défense », *Commentaire*. 2001, Numéro 96 n° 4. p. 795-802.

BAVEREZ, Nicolas. « Penser l'après-guerre froide », *Commentaire*. 1997, Numéro 80 n° 4. p. 835-844.

BEAURENAUT, Olivier. « Les enjeux de la R&T dans le domaine terrestre », *Revue Défense Nationale*. 2016, N° 791 n° 6. p. 122-126.

BENCHENANE, Mustapha. « Surprise stratégique ou défaillance de l'intelligence

stratégique », *Revue Défense Nationale*. 2017, N° 800 n° 5. p. 101-107.

BÉRAUD-SUDREAU, Lucie. « Dépenses militaires en Europe dans les années 2010 et leçons pour l'ère post-Covid 19 », *Revue Défense Nationale*. 9 juillet 2020, N° 832 n° 7. p. 19-26.

BONIFACE, Pascal. « La réflexion stratégique en souffrance », *Revue Défense Nationale*. 2015, N° 785 n° 10. p. 27-30.

BONIFACE, Pascal. « Les opérations militaires extérieures », *Pouvoirs*. 23 décembre 2008, n° 125 n° 2. p. 55-67.

BOSSER, Jean-Pierre. « L'Armée de terre « Au contact » », *Revue Défense Nationale*. 2015, N° 780 n° 5. p. 5-9.

BRIANT Raphaël, Jean-Baptiste FLORANT et Michel PESQUEUR « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », IFRI, *Focus stratégique*, n° 105, 2021.

BRIDEY, Jean-Jacques. « Après la Revue stratégique de défense et de sécurité nationale : quelles perspectives ? », *Revue Défense Nationale*. 2017, N° 805 n° 10. p. 29-33.

BUFFOTOT, Patrice. « Les Lois de programmation militaire en France : un demi-siècle de programmation », *Paix et sécurité européenne et internationale*. 2016 n° 11. En ligne : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03155872> [consulté le 2 juillet 2021].

BUFFOTOT, Patrice. « L'arme nucléaire et la modernisation de l'armée française », *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*. 1986 n° 38. p. 33-46.

BURK, James. « The decline of mass armed forces and compulsory military service », *Defense Analysis*. 1992, vol.8 n° 1. En ligne : <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07430179208405523> [consulté le 29 juillet 2021].

CETTINA, Nathalie. « Comprendre et appréhender le risque terroriste : les faiblesses françaises de la prospective », *Sécurité globale*. 2012, N° 20 n° 2. p. 91-99.

CHAUVANCY, François. « La France peut-elle avoir un ennemi ? », *Inflexions*. 2015, N° 28 n° 1. p. 57-66.

CHESNAIS, Bertrand Houïtte de La. « Vers un nouveau modèle pour l'Armée de terre », *Revue Défense Nationale*. 2015, N° 778 n° 3. p. 23-26.

CHIGOLET, Grégory. « L'armée, la guerre et les politiques de défense : fondements et controverses économiques », *Inflexions*. 2014, N° 26 n° 2. p. 163-177.

CHILLAUD, Matthieu. « Introduction générale. Le spectre du désarmement, vingt-cinq ans après », *Stratégique*. 17 juillet 2015, N° 108 n° 1. p. 17-20.

COHEN, Samy. « Le pouvoir politique et l'armée », *Pouvoirs*. 23 décembre 2008, n° 125 n° 2. p. 19-28.

COLDEFY, Alain. « Où allons-nous, une stratégie pour la sécurité de la France », *Revue*

Defense Nationale. 2017, N° 805 n° 10. p. 5-9.

CONAN, Matthieu. « Les limites juridiques de la programmation militaire », *Revue Droit et Défense*. octobre 1994, vol.4 n° 94. p. 21-35.

DAGUZAN, Jean-François. « La recherche stratégique en France : l'imagination et ses limites », *Revue Défense Nationale*. 2015, N° 785 n° 10. p. 41-48.

DANIEL, Jean-Marc. « Finances publiques : les dividendes de la paix ? », *Revue de l'OFCE*. 1993, n° 47 n° 5. p. 91-116.

DARRIET, Elisa. « Représentation de la défense et soutien budgétaire chez les jeunes », *Revue Défense Nationale*. 2019, N° 816 n° 1. p. 107-112.

DEJAMMET, Alain. « Le monde selon le Livre blanc sur la Défense », *Études*. 1 février 2009, Tome 410 n° 2. p. 153-163.

DELUERMOZ, Quentin et Pierre SINGARAVÉLOU. « Explorer le champ des possibles. Approches contrefactuelles et futurs non advenus en histoire », *Revue d'histoire moderne & contemporaine*. 2012, vol.59-3 n° 3. p. 70-95.

DESACHY, Emmanuel. « Le commandement « scorpionisé » dans la haute intensité : changement dans la continuité ? », *Brennus 4.0 : lettre d'information du Centre de doctrine et d'enseignement du commandement*. août 2020 n° 8. p. 30-32.

DESPORTES, Vincent. « Préparer la guerre », *Le Débat*. 31 mai 2016, n° 190 n° 3. p. 44-52.

DESPORTES, Vincent. « Livre Blanc 2013 : vers le déclassement stratégique de la France », *Securite globale*. 2013, N° 23 n° 1. p. 75-80.

DEVILLE, Arnaud Sainte-Claire. « Des forces terrestres au contact », *Revue Défense Nationale*. 2015, N° 780 n° 5. p. 11-14.

DOMINGUEZ, Jean-Yves. « Évolution du maintien en condition opérationnelle des matériels terrestres », *Revue Défense Nationale*. 2015, N° 780 n° 5. p. 15-18.

DROFF, Josselin et Julien MALIZARD. « R&D de défense et politique budgétaire en France », *Revue Défense Nationale*. 2015, N° 784 n° 9. p. 101-106.

DURAND, Étienne de. « Europe : d'une dé militarisation l'autre », *Politique étrangère*. 26 mars 2014, Printemps n° 1. p. 103-116.

DURAND, Étienne de. « Quel format d'armée pour la France ? », *Politique étrangère*. 2007, Hiver n° 4. p. 729-742.

DE DURAND, Etienne. « "Révolution dans les affaires militaires". « Révolution » ou « transformation » ? », *Hérodote*. 2003, vol.109 n° 2. p. 57-70.

FONTANEL, Jacques et Sylvie MATELLY. « Le coût des dividendes de la paix », *Mondes en Développement*. 2000, vol.28 n° 112. En ligne : <https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02989568> [consulté le 5 juillet 2021].

FOUCAULT, Martial. « Les budgets de défense en France, entre déni et déclin », IFRI, *Focus Stratégique* n° 36, 2012.

FOUCAULT, Martial et Bastien IRONDELLE. « Dynamique parlementaire de la politique de défense : une comparaison franco-britannique », *Revue internationale de politique comparée*. 2009, Vol. 16 n° 3. p. 465-483.

FROMENT-MEURICE, Henri. « Quelle politique de défense pour la France ? », *Commentaire*. 1994, Numéro 68 n° 4. p. 857-867.

GARNIER, Guillaume. « Les chausse-trapes de la remontée en puissance : Défis et écueils du redressement militaire », IFRI, *Focus stratégique* n° 36, 2014.

GAUTIER, Louis. « Les chausse-trapes du Livre blanc », *Politique étrangère*. 2007, Hiver n° 4. p. 743-755.

GEORGELIN, Jean-Louis, Jean-Philippe BAULON, et Olivier ZAJEC. « La surprise stratégique, genèse et portée politique d'un concept majeur », *Stratégie*. 2014, N° 106 n° 2. p. 163-172.

GOMART, Christophe. « Avant-propos - L'évolution de la menace militaire à l'horizon 15 ans », *Revue Défense Nationale*. 2016, N° 793 n° 8. p. 11-17.

GOMART, Thomas. « Vers un retour de la France à la puissance militaire ? », *Études*. 2 novembre 2017, n° 11. p. 7-18.

GUEGUEN, Philippe. « Les enjeux de la projection de force sur le plan logistique », *Revue Défense Nationale*. 2016, N° 790 n° 5. p. 7-11.

GUPTA, Sanjeev, Benedict CLEMENTS, Rina BHATTACHARYA, et al. « Les insaisissables dividendes de la paix », *Revue Finances & Développement*. décembre 2002.

HAYEZ, Philippe. « Le nerf de la guerre », *Pouvoirs*. 23 décembre 2008, n° 125 n° 2. p. 29-41.

HEISBOURG, François. « La défense de la France face à la contre-révolution stratégique », *Revue Défense Nationale*. 2017, N° 800 n° 5. p. 62-67.

HEISBOURG, François. « La France et sa défense », *Politique étrangère*. 1995a, vol.60 n° 4. p. 983-992.

HEISBOURG, François. « La politique de défense française à l'aube d'un nouveau mandat présidentiel », *Politique étrangère*. 1995b, vol.60 n° 1. p. 73-83.

HINGRAY, Frédéric. « Les enjeux RH de l'Armée de terre », *Revue Défense nationale*. avril 2021, vol.4 n° 839. p. 14-19.

IRONDELLE, Bastien. « Professionnalisation : le processus décisionnel », *Inflexions*. 2012, N° 21 n° 3. p. 89-96.

JAKUBOWSKI, Sébastien. « L'institution militaire confrontée aux réformes

- organisationnelles », *L'Année sociologique*. 18 octobre 2011, Vol. 61 n° 2. p. 297-321.
- JOANA, Jean. « Armée et industrie de défense : cousinage nécessaire et liaisons incestueuses », *Pouvoirs*. 23 décembre 2008, n° 125 n° 2. p. 43-54.
- KNIGHT, Malcolm, Norman LOAYZA, et Delano VILLANUEVA. « The Peace Dividend : Military Spending Cuts and Economic Growth », *IMF Staff Papers*. 1996, vol.43 n° 1. p. 1-265.
- LECOINTRE, François. « De la fin de la guerre à la fin de l'armée », *Inflexions*. 2012, N° 20 n° 2. p. 177-182.
- LECOQ, Tristan. « La France et sa défense depuis la fin de la Guerre froide. Éléments de réflexion sur la réforme comme chantier permanent », *Outre-Terre*. 2012, n° 33-34 n° 3. p. 449-469.
- LELIÈVRE, Valérie. « Dépenses militaires et contraintes économiques (1971-1995) », *Revue française d'économie*. 1996, vol.2 n° 11.
- LUTTWAK, Edward Nicolae et David ROCHEFORT. « Les armements peuvent-ils devenir « abordables » ? », *Politique étrangère*. 2007, Hiver n° 4. p. 773-786.
- MALET, Cholé. « Face à la haute intensité, quel chef tactique demain ? », *Les Cahiers de la Revue Défense Nationale*. octobre 2020 n° 81. p. 25-30.
- MALIS, Christian. « Horizon 2030 : réflexions prospectives sur le combat terrestre », *Revue Défense Nationale*. 2015, N° 778 n° 3. p. 105-112.
- MALIZARD, Julien. « Dépenses militaires et croissance économique dans un contexte non linéaire », *Revue économique*. 28 avril 2014, Vol. 65 n° 3. p. 601-618.
- MALLET, Jean-Claude. « Stratégie et modèle d'armée 2015 », *Revue Défense Nationale*. juillet 1996 n° 578. p. 21-32.
- MARTIN, Michel-Louis. « Conscription and the Decline of the Mass Army in France 1960-1975 », *Armed Forces and Society*. 1977, vol.5 n° 3. p. 355-406.
- MAULNY, Jean-Pierre. « Nicolas Sarkozy et la politique de défense de la France », *Revue internationale et stratégique*. 6 avril 2010, n° 77 n° 1. p. 109-114.
- MENON, Anand. « Continuing Politics by Other Means : Defence Policy under the French Fifth Republic », *West European Politics*. 1996, vol.17 n° 4. En ligne : <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402389408425044> [consulté le 4 août 2021].
- MERCHET, Jean-Dominique. « Les transformations de l'armée française », *Hérodote*. 1 novembre 2005, no 116 n° 1. p. 63-81.
- PASCALLON, Pierre. « Quelle politique de défense, demain, pour le futur président de la République ? », *Revue internationale et stratégique*. 1 décembre 2007, N°65 n° 1. p. 93-106.

- PLANCHAIS, Jean. « Crise de modernisme dans l'armée », *Revue française de sociologie*. 1961, vol.2 n° 2. p. 118-123.
- POUVREAU, Ana. « De l'importance de l'analyse prospective dans l'élaboration de la stratégie de défense », *Revue Défense Nationale*. 2015, N° 785 n° 10. p. 60-64.
- QUINET, Alain. « Quels « dividendes de la paix » pour la France ? », *Revue française d'économie*. 1997, vol.12 n° 3. p. 101-120.
- RANNOU, Jean. « La transformation du système de défense : la problématique des équipements », *Politique étrangère*. 2007, Hiver n° 4. p. 757-771.
- RICHTER, Friederike. « Les budgets de défense en France : une difficulté chronique du respect des lois de programmation militaire ? », *Les Champs de Mars*. 25 mai 2018, N° 30 + Supplément n° 1. p. 407-417.
- ROUBELAT, Fabrice. « Prospective irrégulière et surprises stratégiques. Les nouveaux horizons de la prospective de défense », *Stratégique*. 2014, N° 106 n° 2. p. 147-161.
- ROZENBERG, Olivier, Olivier CHOPIN, Catherine HOEFFLER, et al. « Des députés experts militaires ? », *Politique européenne*. 7 octobre 2015, N° 48 n° 2. p. 178-200.
- SARTRE, Patrice. « Quelle armée française ? », *Pouvoirs*. 23 décembre 2008, n° 125 n° 2. p. 5-18.
- SAULNIER, Jean-Pierre. « L'industrie de défense sous contraintes », *Stratégique*. 2013, N° 104 n° 3. p. 69-84.
- TERTRAIS, Bruno et Olivier DEBOUZY. « De la surprise stratégique », *Commentaire*. 2008, Numéro 124 n° 4. p. 1075-1082.
- TERTRAIS, Bruno. « Faut-il croire à la "révolution dans les affaires militaires" ? », *Politique étrangère*. 1998, vol.98 n° 3. p. 611-629.
- TÉTREAU, Édouard. « Une nouvelle ambition pour la défense nationale », *Revue Défense Nationale*. 2017, N° 797 n° 2. p. 75-80.
- THORETTE, Bernard. « Situation de l'armée de terre », *Commentaire*. 2006, Numéro 113 n° 1. p. 109-120.
- TOURNIER, Jacques. « La politique française de défense », *Commentaire*. 23 août 2018, Numéro 163 n° 3. p. 587-594.
- VENNESSON, Pascal. « Penser les guerres nouvelles : la doctrine militaire en questions », *Pouvoirs*. 23 décembre 2008, n° 125 n° 2. p. 81-92.

Articles de journaux.

BAROTTE, Nicolas. « Général Burkhard: “Nous devons être prêts à la haute intensité” », *Le Figaro*. 8 octobre 2020 . En ligne : <https://www.lefigaro.fr/international/general-burkhard-nous-devons-etre-prets-a-la-haute-intensite-20201007> [consulté le 13 décembre 2020].

BAROTTE, Nicolas. « L’armée de terre se prépare à des conflits plus durs », *Le Figaro*. 17 juin 2020 . En ligne : <https://www.lefigaro.fr/international/l-armee-de-terre-se-prepare-a-des-conflits-plus-durs-20200617> [consulté le 29 juillet 2021].

BARRÉ, Nicolas et Alain RUELLO. « Pierre de Villiers : « L’armée supporte les deux tiers des suppressions de postes de l’Etat » ». 10 novembre 2014 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/2014/11/pierre-de-villiers-larmee-supporte-les-deux-tiers-des-suppressions-de-postes-de-letat-296938> [consulté le 21 juillet 2021].

BAUER, Anne. « Budget : effort soutenu pour les Armées », *Les Echos*. 27 septembre 2017 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/2017/09/budget-effort-soutenu-pour-les-armees-182067> [consulté le 25 juillet 2021].

BAVEREZ, Nicolas. « Le grand déclassement de l’armée française », *Le Point*. 7 novembre 2013 . En ligne : https://www.lepoint.fr/editos-du-point/nicolas-baverez/le-grand-declassement-de-l-armee-francaise-07-11-2013-1752976_73.php [consulté le 18 décembre 2020].

BAVEREZ, Nicolas. « Le livre noir de la Défense nationale », *Le Point*. 21 mars 2013 . En ligne : https://www.lepoint.fr/editos-du-point/nicolas-baverez/le-livre-noir-de-la-defense-nationale-21-03-2013-1643679_73.php [consulté le 18 décembre 2020].

BEAUDOUIN, Charles. « Les équipements de demain », *Terre information magazine*. mai 2018 n° 924. En ligne : <https://www.defense.gouv.fr/web-documentaire/les-equipements-de-demain/assets/files/dossier-les-equipements-demain.pdf> [consulté le 19 février 2021].

BRETTON, Laure et Thomas HOFNUNG. « Le Budget entre en guerre contre les dépenses militaires », *Libération*. 21 mars 2013 . En ligne : https://www.liberation.fr/france/2013/03/21/le-budget-entre-en-guerre-contre-les-depenses-militaires_890380/ [consulté le 22 juillet 2021].

CABIROL, Michel. « Budget des armées : les incroyables montagnes russes de 2017 », *La Tribune*. 16 janvier 2018 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/budget-des-armees-les-incroyables-montagnes-russes-de-2017-764358.html> [consulté le 25 juillet 2021].

CABIROL, Michel. « Budget défense : la ministre des Armées gagne son premier arbitrage face à Bercy », *La Tribune*. 15 novembre 2017 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/budget-defense-la-ministre-des-armees-gagne-son-premier-arbitrage-face-a-bercy-758068.html> [consulté le 25 juillet 2021].

CABIROL, Michel. « Budget de la défense en baisse : le gouvernement Philippe ne tient pas

ses promesses », *La Tribune*. 11 juillet 2017 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/budget-de-la-defense-en-baisse-le-gouvernement-philippe-ne-tient-pas-ses-promesses-743512.html> [consulté le 25 juillet 2021].

CABIROL, Michel. « Défense : les trois énormes défis budgétaires de Florence Parly », *La Tribune*. 30 juin 2017 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/defense-les-trois-enormes-defis-budgetaires-de-florence-parly-742222.html> [consulté le 25 juillet 2021].

CABIROL, Michel. « Le ministère des Armées confirme un gel de ses crédits de 2,7 milliards », *La Tribune*. 7 juin 2017 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/le-ministere-des-armees-confirme-un-gel-de-ses-credits-de-2-7-milliards-733388.html> [consulté le 25 juillet 2021].

CABIROL, Michel. « Bercy rogne 2,6 milliards d'euros à la défense, un véritable "stress test" pour Sylvie Goulard », *La Tribune*. 6 juin 2017 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/defense-bercy-rogne-2-6-milliards-d-euros-un-veritable-stress-test-pour-sylvie-goulard-729563.html> [consulté le 25 juillet 2017].

CABIROL, Michel. « Le budget de la défense ponctionné... pour l'emploi des jeunes », *La Tribune*. 25 janvier 2013 . En ligne : <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/20130125trib000744845/le-budget-de-la-defense-ponctionne-pour-l-emploi-des-jeunes.html> [consulté le 22 juillet 2021].

CHALLENGES. « La Défense manquera de 40 à 70 milliards d'euros d'ici 2015 », *Challenges*. 24 janvier 2007 . En ligne : https://www.challenges.fr/entreprise/la-defense-manquera-de-40-a-70-milliards-d-euros-d-ici-2015_390069 [consulté le 7 mars 2021].

CLEMENCEAU, François. « A quoi servent toutes nos casernes? Pour se défendre contre qui? », *Le Journal du Dimanche*. 16 mars 2013 . En ligne : <https://www.lejdd.fr/Politique/Place-A-quoi-servent-toutes-nos-casernes-Pour-se-defendre-contre-qui-interview-596705-3136757> [consulté le 17 décembre 2020].

CLEMENCEAU, François. « Cahuzac fait la guerre à Le Drian », *Le Journal du Dimanche*. 16 mars 2013 . En ligne : <https://www.lejdd.fr/Politique/Budget-Cahuzac-fait-la-guerre-a-Le-Drian-596664-3136724> [consulté le 22 juillet 2021].

DE DURAND, Etienne. « Ne réduisons pas le budget de la défense », *Le Monde*. 1 mars 2013 . En ligne : https://www.lemonde.fr/idees/article/2013/03/01/ne-reduisons-pas-le-budget-de-la-defense_1841424_3232.html [consulté le 22 juillet 2021].

DE LA GRANGE, Arnaud. « Budget : le cri d'alarme du patron de l'armée de terre », *Le Figaro*. 24 janvier 2008 . En ligne : <https://www.lefigaro.fr/actualites/2008/01/24/01001-20080124ARTFIG00006-budget-le-cri-d-alarme-du-patron-de-l-armee-de-terre.php> [consulté le 19 juillet 2021].

GATTEGNO, Hervé. « Supprimons le défilé du 14 juillet ! », *Vanity Fair*. 11 juillet 2014 . En ligne : <https://www.vanityfair.fr/pouvoir/politique/articles/supprimons-le-dfil-du-14-juillet-/14819> [consulté le 22 juillet 2021].

- GATTEGNO, Hervé. « Nos soldats aussi doivent se serrer la ceinture ! », *Le Point*. 19 mars 2013 . En ligne : https://www.lepoint.fr/politique/nos-soldats-aussi-doivent-se-serrer-la-ceinture-19-03-2013-1641677_20.php [consulté le 18 décembre 2020].
- GAUTIER, Louis, Bruno TERTRAIS, et Stéphane VERCLYTTÉ. « Ce qui doit changer dans notre défense », *Le Monde*. 14 juillet 2006 . En ligne : https://www.lemonde.fr/idees/article/2006/07/14/ce-qui-doit-changer-dans-notre-defense_795572_3232.html [consulté le 11 décembre 2020].
- GROIZELEAU, Vincent. « Amiral Vandier : “Nous devons accélérer pour rattraper nos retards capacitaires” », *Mer et Marine*. 1 février 2021 . En ligne : <https://www.meretmarine.com/fr/content/amiral-pierre-vandier-nous-devons-accelerer-pour-rattraper-nos-retards-capacitaires> [consulté le 3 février 2021].
- GUÉLAUD, Claire. « Dépenses de l’Etat : la charge de l’inspection générale des finances », *Le Monde*. 4 juin 2012 . En ligne : https://www.lemonde.fr/politique/article/2012/06/04/depenses-de-l-etat-la-charge-de-l-inspection-generale-des-finances_5989209_823448.html [consulté le 22 juillet 2021].
- GUIBERT, Nathalie. « L’armée de terre française envisage de futurs affrontements “Etat contre Etat” », *Le Monde*. 17 juin 2020 . En ligne : https://www.lemonde.fr/international/article/2020/06/17/la-france-se-prepare-a-endurcir-l-armee-de-terre_6043162_3210.html [consulté le 15 août 2021].
- GUISNEL, Jean. « EXCLUSIF. Vers une apocalypse budgétaire pour les armées », *Le Point*. 13 mars 2013 . En ligne : https://www.lepoint.fr/editos-du-point/jean-guisnel/exclusif-vers-une-apocalypse-budgetaire-pour-les-armees-13-03-2013-1639658_53.php [consulté le 23 juillet 2021].
- HEISBOURG, François. « La France en retard d’une paix », *Libération*. 13 juillet 1990.
- HENROTIN, Joseph. « La nécessité d’un modèle d’armée complet : entretien avec le général d’armée François Lecointre, chef d’État-major des armées ». *Défense et Sécurité internationale*, hors-série n° 73, août-septembre 2020.
- LA TRIBUNE. « Défense : comment Bercy a embobiné François Hollande sur le budget des armées », *La Tribune*. 15 avril 2013 . En ligne : <https://www.latribune.fr/journal/edition-du-1604/industrie/759438/defense-comment-bercy-a-embobine-francois-hollande-sur-le-budget-des-armees.html> [consulté le 22 juillet 2021].
- LAMIGEON, Vincent. « Budget des armées 2017: un défi kafkaïen », *Challenges*. 21 juillet 2017 . En ligne : https://www.challenges.fr/entreprise/defense/boucler-le-budget-2017-le-defi-kafkaïen-des-armees_488770 [consulté le 25 juillet 2021].
- LE FIGARO. « Darmanin détaille les 4,5 milliards d’économies prévues par l’État », *Le Figaro*. 11 juillet 2017 . En ligne : <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/2017/07/11/20002-20170711ARTFIG00026-darmanin-detaille-les-45-milliards-d-economies-prevues-par-l-etat.php> [consulté le 25 juillet 2021].
- LE FIGARO AVEC AFP. « La Défense serait fragilisée par de nouvelles coupes budgétaires », *Le Figaro*. 12 mai 2014 . En ligne : <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/05/12/20002->

[20140512ARTFIG00322-la-defense-serait-fragilisee-par-de-nouvelles-coupes-budgetaires.php](https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2013/04/30/97001-20130430FILWWW00347-defense-x-bertrand-critique-le-budget.php) [consulté le 22 juillet 2021].

LE FIGARO AVEC AFP. « Défense : X. Bertrand critique le budget », *Le Figaro*. 30 avril 2013 . En ligne : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2013/04/30/97001-20130430FILWWW00347-defense-x-bertrand-critique-le-budget.php> [consulté le 22 juillet 2021].

LE FIGARO AVEC REUTERS. « La Défense obtient le dégel de 700 millions d'euros », *Le Figaro*. 27 décembre 2017 . En ligne : <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/2017/12/27/97002-20171227FILWWW00158-la-defense-obtient-le-degel-de-700-millions-d-euros.php> [consulté le 25 juillet 2021].

LE MONDE. « Effectifs de l'armée de terre depuis quatre siècles », *Le Monde*. 30 avril 2013 . En ligne : https://www.lemonde.fr/international/visuel/2013/04/30/evolution-des-effectifs-de-l-armee-de-terre-depuis-quatre-siecles_3168466_3210.html [consulté le 24 août 2021].

LE MONDE. « Contestant la thèse des " dividendes de la paix " M. Léotard estime qu' " il y aurait un grave risque à se lancer dans un désarmement budgétaire " », *Le Monde*. 10 septembre 1993 . En ligne : https://www.lemonde.fr/archives/article/1993/09/10/contestant-la-these-des-dividendes-de-la-paix-m-leotard-estime-qu-il-y-aurait-un-grave-risque-a-se-lancer-dans-un-desarmement-budgetaire_3942769_1819218.html [consulté le 4 juillet 2021].

LE MONDE. « A l'Assemblée nationale, l'opposition s'inquiète de la réduction des dépenses militaires », *Le Monde*. 11 novembre 1992 . En ligne : https://www.lemonde.fr/archives/article/1992/11/11/a-l-assemblee-nationale-l-opposition-s-inquiete-de-la-reduction-des-depenses-militaires_3934113_1819218.html [consulté le 4 juillet 2021].

LE MONDE. « Le projet de budget pour 1991 entre deux lois de programmation : un temps mort dans le débat stratégique », *Le Monde*. 7 novembre 1991 . En ligne : https://www.lemonde.fr/archives/article/1990/11/07/le-projet-de-budget-pour-1991-entre-deux-lois-de-programmation-un-temps-mort-dans-le-debat-strategique_3987377_1819218.html [consulté le 4 juillet 2021].

LE MONDE. « La défense au ralenti : le budget 1992 de M. Pierre Joxe amorce une diminution à plus long terme », *Le Monde*. 3 septembre 1991 . En ligne : https://www.lemonde.fr/archives/article/1991/09/03/la-defense-au-ralenti-le-budget-1992-de-m-pierre-joxe-amorce-une-diminution-a-plus-long-terme_4037434_1819218.html [consulté le 1 juillet 2021].

LE POINT AVEC AFP. « L'Assemblée approuve la révision à la hausse du budget des armées 2015-2019 ». 9 juin 2015 . En ligne : https://www.lepoint.fr/politique/l-assemblee-nationale-approuve-la-revision-a-la-hausse-du-budget-des-armees-2015-2019-09-06-2015-1934922_20.php [consulté le 25 juillet 2021].

LE POINT AVEC AFP. « Menace terroriste : les effectifs militaires et le budget de la Défense revus à la hausse ». 29 avril 2015 . En ligne : <https://www.lepoint.fr/politique/hollande-3-8-milliards-d-euros-de-credits-supplementaires-pour-la-defense-29-04-2015->

[1925031_20.php](#) [consulté le 25 juillet 2021].

LEBÈGUE, Thomas. « Budget: guerre des nerfs entre la Défense et Bercy », *Libération*. 7 août 2004 . En ligne : https://www.liberation.fr/france/2004/08/07/budget-guerre-des-nerfs-entre-la-defense-et-bercy_488603 [consulté le 10 décembre 2020].

LEFEVRE, Etienne. « Suppressions de postes, gels de pensions et de prestations, réformes : des leviers d'action sensibles », *Les Echos*. 4 juin 2012 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/2012/06/suppressions-de-postes-gels-de-pensions-et-de-prestations-reformes-des-leviers-daction-sensibles-357723> [consulté le 22 juillet 2021].

LES ECHOS. « Les polémistes ne désarment pas », *Les Echos*. 23 janvier 1991 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/1991/01/les-polemistes-ne-desarment-pas-940350> [consulté le 5 juillet 2021].

L'EXPRESS AVEC AFP. « La gauche favorable à une réduction du budget de la Défense », *L'Express*. 5 juin 2012 . En ligne : https://www.lexpress.fr/actualite/politique/la-gauche-favorable-a-une-reduction-du-budget-de-la-defense_1122841.html [consulté le 22 juillet 2021].

L'OBS. « Le ministère de la Défense va-t-il manquer de fonds ? », *L'Obs*. 24 janvier 2007 . En ligne : <https://www.nouvelobs.com/politique/20070124.OBS8466/le-ministere-de-la-defense-va-t-il-manquer-de-fonds.html> [consulté le 7 mars 2021].

MERCHET, Jean-Dominique. « 850 millions gelés pour la défense ? », *L'Opinion*. 6 juillet 2017 . En ligne : <https://www.lopinion.fr/blog/secret-defense/850-millions-geles-defense-130483> [consulté le 25 juillet 2021].

NEU, Jean-Pierre. « Jacques Chirac veut une nouvelle loi de programmation militaire ». 3 juin 2002 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/2002/06/jacques-chirac-veut-une-nouvelle-loi-de-programmation-militaire-692912> [consulté le 19 juillet 2021].

NEU, Jean-Pierre. « Défense : le rattrapage promis par Jacques Chirac s'annonce limité », *Les Echos*. 28 mars 2002 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/2002/03/defense-le-rattrapage-promis-par-jacques-chirac-sannonce-limite-688404> [consulté le 19 juillet 2021].

NEU, Jean-Pierre. « Les grands programmes de défense touchés par la baisse des crédits budgétaires », *Les Echos*. 28 septembre 1995 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/1995/09/les-grands-programmes-de-defense-touchees-par-la-baisse-des-credits-budgetaires-867683> [consulté le 15 juillet 2021].

QUEST-FRANCE. « Déficit public. La Cour des comptes tacle Hollande et tire la sonnette d'alarme », *Ouest-France*. 29 juin 2017 . En ligne : <https://www.ouest-france.fr/economie/banques-finance/cour-des-comptes-deficit-public-est-annonce-3-2-en-2017-5098706> [consulté le 25 juillet 2021].

QUEST-FRANCE. « Le Sénat vote l'augmentation du budget des armées 2015-2019 », *Ouest-France*. 15 juillet 2015 . En ligne : <https://www.ouest-france.fr/economie/defense-le-senat-vote-laugmentation-du-budget-des-armees-2015-2019-3563086> [consulté le 25 juillet 2021].

SCHWARTZBROD, Alexandra. « Près de 5 milliards seront gelés sur le budget de la Défense 1992 », *Les Echos*. 12 mai 1992 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/1992/05/pres-de-5-milliards-seront-geles-sur-le-budget-de-la-defense-1992-925939> [consulté le 1 juillet 2021].

THE ECONOMIST. « The French armed forces are planning for high-intensity war », *The Economist*. 31 mai 2021 . En ligne : <https://www.economist.com/europe/2021/03/31/the-french-armed-forces-are-planning-for-high-intensity-war> [consulté le 15 août 2021].

THIBAUT, Harold. « La Chine lorgne la Nouvelle-Calédonie et ses réserves de nickel », *Le Monde*. 2 octobre 2020 . En ligne : https://www.lemonde.fr/politique/article/2020/10/02/la-chine-lorgne-la-nouvelle-caledonie-et-ses-reserves-de-nickel_6054537_823448.html [consulté le 3 février 2021].

VILLIERS, Pierre de. « Le prix de la paix, c'est l'effort de guerre », *Les Echos*. 21 décembre 2016 . En ligne : <https://www.lesechos.fr/2016/12/le-prix-de-la-paix-cest-leffort-de-guerre-1113819> [consulté le 25 juillet 2021].

ZECCHINI, Laurent. « Très chère défense électorale..., par Laurent Zecchini », *Le Monde*. 15 mars 2007 . En ligne : https://www.lemonde.fr/societe/article/2007/03/15/tres-cher-defense-electorale-par-laurent-zecchini_883342_3224.html [consulté le 7 mars 2021].

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----|
| REMERCIEMENTS..... | 3 |
| SOMMAIRE..... | 4 |
| INTRODUCTION GÉNÉRALE | 6 |
| Contexte historique et politique..... | 12 |
| Contexte théorique et état de l'art..... | 16 |
| Courant théorique utilisé : le courant réaliste classique..... | 23 |
| Définitions : des « dividendes de la paix » au « conflit de survie »..... | 24 |
| Problématique et plan du mémoire..... | 29 |
| Nos sept hypothèses de recherche pour éclairer notre sujet sous un angle nouveau..... | 30 |
| Nos dix critères permettant de juger d'une bonne ou d'une mauvaise anticipation dans les politiques de défense sur notre période d'étude..... | 33 |
| Méthode et méthodologie : explication, méthode déductive, approche qualitative, entretiens semi-directifs, recours aux archives et études de cas..... | 40 |
| Partie I – Le financement et le format de l'armée de l'armée de Terre dans une nouvelle ère post-Guerre froide : entre mauvaise anticipation notoire au plan budgétaire, réformes mieux anticipées du format des forces, et installation de pratiques politiques problématiques sur le long terme (1990-2001)..... | 42 |
| Introduction de la Partie I..... | 42 |
| Section I) Trois constantes sur la période d'étude qui témoignent d'une mauvaise anticipation de la part des pouvoirs publics au plan budgétaire pour l'ensemble des armées..... | 45 |
| 1) En termes d'anticipation, les armées sont fragilisées par les faiblesses structurelles des LPM..... | 45 |
| Section II) Le financement de la défense nationale et de l'armée de Terre en particulier au cours des années 1990 : une gestion tenant plus de la navigation à vue que de la planification, une sous-exécution de LPM à la durée de vie particulièrement courte et une transformation de l'effort de défense en « variable d'ajustement budgétaire » qui témoignent clairement d'une mauvaise anticipation | 85 |
| 1) Entre « programmation déprogrammée » et ambiguïtés autour des « dividendes de la paix » : l'ouverture d'un nouveau cycle pour le financement de l'armée de Terre au sortir de la Guerre froide..... | 85 |
| 2) Entre incertitudes, incohérence et inconstance dans la gestion de l'effort de défense : l'armée de Terre fragilisée par le sous-financement (1990- 1996)..... | 113 |
| 3) Entre professionnalisation réussie mais sous-financée des forces terrestres et LPM 1997-2002 sous-exécutée : de mauvaises anticipations dans le financement qui conduisent l'armée de Terre au bord de la crise capacitaire (1996-2001)..... | 134 |
| Section III) La redéfinition du format de l'armée de Terre durant les années 1990 : derrière une professionnalisation des forces réussie et globalement bien anticipée, des réformes au bilan plus mitigé du point de vue de l'anticipation (plan « Armées 2000 » et « modèle d'armée 2015 »)..... | 146 |
| 1) Entre réduction du format des forces terrestres s'inscrivant dans la | |

| | |
|--|-----|
| continuité, rupture induite par le plan « Armées 2000 » et fin de la DOT : la gestion du format de l'armée de Terre entre réformes incrémentales et anticipation de l'avenir..... | 146 |
| 2) La genèse du « modèle d'armée 2015 » pour l'armée de Terre : une projection à long terme et un format témoignant d'une bonne anticipation du point de vue des effectifs et du matériel en dotation, mais un processus décisionnel et une vision incohérente induisant au contraire une mauvaise anticipation globale..... | 154 |
| Conclusion de la Partie I..... | 164 |
| Partie II : Une décennie perdue pour l'armée de Terre ? Un financement hypothéqué par le rattrapage insuffisant de l'effort de défense dans les années 2000, puis la réduction prioritaire de celui-ci après la crise financière ; un format des forces affecté par l'abandon du « modèle d'armée 2015 » puis par les réformes menées à partir de 2008 (2001-2012) | 166 |
| Section I) Une occasion manquée d'aligner ambitions stratégiques et effort budgétaire : quand le retournement à la hausse des dépenses militaires sous le second mandat de Jacques Chirac contribue par son insuffisance à hypothéquer la réalisation du futur modèle d'armée (2001-2007)..... | 167 |
| 1) Après des années de sous-financement, une insuffisante tentative de rattrapage doublée d'incertitudes sur le financement futur de l'armée de Terre (2001-2004)..... | 167 |
| 2) Quand l'insuffisance du rattrapage de l'effort de défense devient problématique pour la réalisation du modèle d'armée et sa cohérence (2004-2007)..... | 179 |
| Section II) De la révision du modèle d'armée à la mise à contribution de l'effort de défense en première ligne de la politique de rigueur : un sous-investissement qui fragilise l'armée de Terre et réduit ses capacités (2008-2012)... | 190 |
| 1) L'impasse du financement de l'armée de Terre au début de la présidence Sarkozy : une véritable crise financière de la défense à la veille de la crise financière mondiale, témoignant d'une mauvaise anticipation durant la LPM 2003-2008..... | 190 |
| 2) Entre crise latente du financement de l'armée de Terre et rigueur consécutive à la crise financière : l'accentuation d'une logique budgétaire déconnectée de l'anticipation des enjeux stratégiques (2009-2012)..... | 199 |
| Section III) Les raisons et conséquences de la contraction du format de l'armée de Terre à partir de 2008 : comment le primat des nécessités budgétaires à court terme sur les impératifs stratégiques conduisent à un format « juste insuffisant »..... | 216 |
| 1) Le « modèle d'armée 2015 » frappé d'obsolescence par la « bosse » budgétaire et les interrogations sur le format des forces : un cas d'école de mauvaise anticipation dans les politiques de défense au cours de la période étudiée..... | 216 |
| 2) Entre orientations du Livre blanc de 2008, format « juste insuffisant » RGPP et réforme territoriale : une réduction du format des forces terrestres dont l'ampleur et la mise en œuvre témoignent d'une mauvaise anticipation..... | 222 |
| Partie III : De la tentation d'un déclassement sans retour de l'outil de défense français à la nécessité d'une remontée en puissance : le rôle de l'anticipation dans le redressement de l'armée de Terre sur fond de montée des menaces intérieures et extérieures (2012-2021) | 238 |

| | |
|---|-----|
| Section I) De la consécration de l'effort de défense comme variable d'ajustement budgétaire à sa reconsidération comme priorité politique : vu de l'armée de Terre, quelle degré d'anticipation dans le « tournant » de la politique de défense (2012-2016) ?..... | 239 |
| 1) Entre risque de décrochage irréversible, sanctuarisation fragile des moyens et nouvelle réduction du format de l'armée de Terre : comment la politique de défense conduit l'outil militaire près du point de non-retour en pleine remontée des menaces (2012-2014)..... | 239 |
| 2) Le « tournant » de 2015-2016 dans la gestion du format et des moyens de l'armée de Terre relève-t-il davantage de la réaction ou de l'anticipation ?..... | 273 |
| Section II) Depuis 2016, une « remontée en puissance » de l'armée de Terre qui consiste d'abord en une « réparation » des conséquences de vingt-cinq ans de sous-financement et de sur-engagement, et une LPM ambitieuse présentant des limites du point de vue de l'anticipation..... | 285 |
| 1) D'une LPM à l'autre : l'armée de Terre entre récupération et début de « remontée en puissance » (2017-2021)..... | 285 |
| 2) Entre report de l'essentiel de l'effort budgétaire à l'après-2022 et écueils financiers déjà constatés, la LPM 2019-2025 témoigne sur plusieurs points d'une mauvaise anticipation à court terme au niveau de l'armée de Terre | 315 |
| Section III) Quel format pour l'armée de Terre à l'aube d'un nouveau cycle de conflictualité ? Du « durcissement » à la « massification » des forces terrestres, un niveau inédit d'anticipation jusqu'au plus haut niveau de l'Etat face à l'évolution des menaces et des besoins..... | 320 |
| 1) Un consensus autour du retour des risques de conflits de haute intensité qui illustre une mauvaise anticipation face à la remontée des menaces et pose la question d'un nouveau modèle d'armée..... | 320 |
| 2) D'un « outil de gestion de crise » à une « armée de guerre » : anticiper la question du format et de la masse pour l'armée de Terre du futur..... | 336 |
| CONCLUSION GÉNÉRALE | 355 |
| SOMMAIRE DES ANNEXES..... | 376 |
| ANNEXES..... | 377 |
| ANNEXE n° 1 : Entretiens semi-directifs..... | 377 |
| Entretien n° 1 : Villiers, Pierre de (chef d'État-major des armées, 2014-2017). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 19/05/2021.. | 377 |
| Entretien n° 2 : Bosser, Jean-Pierre (chef d'État-major de l'armée de Terre, 2014-2019). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 08/04/2021..... | 381 |
| Entretien n° 3 : Mauborgne, Sereine (députée de la quatrième circonscription du Var pour La République en marche, rapporteur pour avis du budget de l'armée de Terre pour l'année 2021). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021..... | 391 |
| Entretien n° 4 : Millon, Charles (ministre de la Défense, 1995-1997). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 31/03/2021..... | 398 |
| Entretien n° 5 : Baverez, Nicolas (éditorialiste, essayiste, contributeur sur les questions de défense à l'Institut Montaigne). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 10/05/2021..... | 401 |
| Entretien n° 6 : Desportes, Vincent (général de division (2s), auteur sur | |

| | |
|--|-----|
| les questions de défense). Entretien réalisé à distance par l'auteur depuis Lyon, le 23/03/2021..... | 406 |
| ANNEXE n°2 : Graphiques..... | 413 |
| Série n°1 : Évolution des dépenses de défense sur une partie de la période étudiée..... | 413 |
| Graphique 1 : évolution des dépenses de défense en France, 1980-2010... | 413 |
| Graphique 2 : effort financier du ministère de la Défense..... | 414 |
| Série n°2 : L'exécution des LPM sur une partie de la période étudiée, 1/2..... | 414 |
| Graphique 1 : crédits d'équipement, comparaison entre LPM et LFI, 1971-2014..... | 414 |
| Série n°3 : La traduction budgétaire du « welfare vs warfare » sur la période étudiée..... | 415 |
| Graphique 1 : part de quelques fonctions dans le total des dépenses publiques (en %), 1995-2019..... | 415 |
| Graphique 2 : évolution dépenses et recettes publiques, 1960-2019..... | 416 |
| Série n°4 : Évolution des effectifs de l'armée de Terre sur une période longue..... | 416 |
| Graphique 1 : évolution des effectifs de l'armée de Terre depuis quatre siècles..... | 416 |
| ANNEXE n°3 : Tableaux..... | 417 |
| Série n°1 : L'exécution des LPM sur une partie de la période étudiée, 2/2..... | 417 |
| Tableau 1 : niveau d'exécution de la LPM 1997-2002..... | 417 |
| Tableau 2 : niveau d'exécution de la LPM 2003-2008..... | 418 |
| Tableau 3 : niveau d'exécution de la LPM 2009-2014..... | 418 |
| Série n°2 : La gestion des grands programmes d'équipement..... | 418 |
| Tableau 4 : révision des principaux programmes d'armement, 1990-2014..... | 418 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 420 |
| Sources primaires..... | 420 |
| Rapports parlementaires, auditions du CEMA et du CEMAT (classés par dates de publication)..... | 420 |
| Comptes-rendus d'auditions et de débats parlementaires..... | 425 |
| Communications officielles (discours, communiqués de presse, déclarations)..... | 427 |
| Documents doctrinaux de l'EMAT et de l'EMA..... | 428 |
| Sources secondaires..... | 428 |
| Livres..... | 429 |
| Chapitres d'ouvrages collectifs..... | 429 |
| Articles de revues et autres publications scientifiques..... | 430 |
| Articles de journaux..... | 436 |
| TABLE DES MATIÈRES | 442 |