



HAL
open science

La défense de la France en 2021

Patrice Buffotot

► **To cite this version:**

Patrice Buffotot. La défense de la France en 2021. Paix et sécurité européenne et internationale, 2022.
halshs-03591807

HAL Id: halshs-03591807

<https://shs.hal.science/halshs-03591807>

Submitted on 28 Feb 2022

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

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

La défense de la France en 2021

Patrice Buffotot

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

Résumé

L'année 2021 est caractérisée tout d'abord par une actualisation de la Loi de Programmation Militaire (LPM) escamotée, le parlement n'ayant pas été consulté. C'est aussi la continuation de l'effort financier prévu par la LPM avec le budget 2022 ainsi que la poursuite de la politique de défense européenne. Cette politique devrait se concrétiser par des propositions concrètes aux partenaires européens dans les derniers mois de son quinquennat, la France prenant en effet la présidence de l'Union européenne au 1^{er} janvier 2022. C'est aussi la continuité avec le développement de la coopération dans le domaine de l'industrie de défense et les exportations d'armements qui ont connu des échecs mais aussi des succès au cours de l'année 2021. C'est encore l'effort important de la France dans les opérations extérieures notamment avec l'opération Barkhane au Mali, remise en question avec un redéploiement des forces. C'est enfin, outre ces aspects habituels, le retour des tensions entre militaires et politiques et du débat sur le format de notre armée.

Mots-clés : France, Programmation, contexte stratégique, autonomie stratégique, budget, défense européenne, Union européenne, Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, présidence française, industries de défense, exportations d'armements, coopération, opérations extérieures, opération Barkhane, Livres blancs de la défense, président de la République, Parlement, dissuasion, capacités terrestres, capacités navales, capacités aériennes, alliances, coopérations de défense et de sécurité

Abstract

The year 2021 is characterized first of all by an update of the Military Programming Law (LPM) which has been evaded, the parliament having not been consulted. It is also the continuation of the financial effort provided for by the LPM with the 2022 budget as well as the continuation of the European defense policy. This policy should materialize through concrete proposals to European partners in the last months of its five-year term, with France taking over the presidency of the European Union on 1 January 2022. It is also continuity with the development of cooperation in the field of defense industry and arms exports which experienced failures but also successes during the year 2021. It is still France's major effort in external operations, in particular with the operation Barkhane in Mali, called into question with a redeployment of forces. Finally, in addition to these usual aspects, the return of tensions between the military and politicians and the debate on the format of the french army.

Keywords

France, Programming, strategic context, strategic autonomy, budget, European defence, European Union, North Atlantic Treaty Organization, French

presidency, defense industries, arms exports, cooperation, external operations, Operation Barkhane, White Papers of defence, President of the Republic, Parliament, deterrence, land capabilities, naval capabilities, air capabilities, alliances, defense and security cooperation

I. L'actualisation de la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*

L'article 7 de la « Loi de Programmation Militaire pour les années 2019-2025 » du 13 juillet 2018, prévoyait qu'elle ferait l'objet d'une « actualisation » au cours de l'année 2021 et notamment de la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*¹, qui avait été adoptée le 11 octobre 2017. Le ministère des armées a publié fin janvier 2021 une « Actualisation stratégique 2021 »², pour servir de réflexion à cette adaptation de la LPM aux évolutions de situation internationale, mais le gouvernement n'entend pas procéder à une actualisation législative de la loi de programmation militaire.

I.1. L'« Actualisation stratégique 2021 »

Dans une première partie, elle aborde la question du contexte stratégique pour constater l'accélération de sa dégradation. Elle analyse ensuite les crises, puis les menaces à savoir le terrorisme, la compétition stratégique entre puissances et la prolifération.

La deuxième partie traite de l'évaluation de notre effort d'adaptation engagé par la LPM. L'objectif est « la construction d'une véritable capacité européenne d'action qui permettra aux Européens d'être des alliés crédibles au sein de l'OTAN et de consolider leur propre souveraineté nationale via un outil de défense complet, moderne et cohérent » (p. 27).

Elle précise bien que : « notre effort national ne suffira pas pour faire face à l'accélération de tendances stratégiques déstabilisatrices : la recherche de convergences et de coopérations accrues avec nos partenaires est donc indispensable et passe par une articulation crédible entre l'UE, l'OTAN et les cadres de coopération ad hoc plurilatéraux, en particulier l'Initiative européenne d'intervention (IEI) » (p. 31). Elle rappelle que « l'OTAN reste le fondement de la défense collective du continent européen et du lien transatlantique, ainsi que de la culture nucléaire des Européens » (p. 32). La France prend toute sa part à la défense collective mais elle estime nécessaire un nouveau « contrat politique modernisé » entamé par le groupe de réflexion auprès du secrétaire général de l'OTAN.

L'actualisation passe en revue l'action de la France dans les différentes zones du monde : l'Europe où elle joue un rôle d'équilibre, l'Afrique, le Moyen-Orient et la zone Indo Pacifique.

Elle souligne toute l'importance de l'industrie de défense pour une autonomie nationale et propose de poursuivre les coopérations industrielles qui « impliquent la création de dépendances mutuelles avec nos partenaires » (p. 40).

Elle estime que désormais « l'hypothèse d'un affrontement direct entre grandes puissances ne peut plus être ignorée » et que « d'ici 2030 et au-delà, les tensions actuelles et les ruptures possibles nous imposent donc de nous préparer à des scénarii d'engagement

¹ Voir Patrice Buffotot, « La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017 et le projet de Loi de programmation militaire, 2019-2025 », *PSEI* n° 9, 2018. URL : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=1834>.

² « Actualisation stratégique 2021 », Avant-propos de la ministre des Armées, DICOd, janvier 2021, 56 p. <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021>.

dans un conflit majeur » (p. 45). Il est par conséquent nécessaire de disposer d'un modèle d'armées complet, étoffé et capable d'agir dans les champs matériels et immatériels, qui nous permettra également d'entraîner plus facilement nos partenaires européens (p. 45).

La ministre des Armées Florence Parly a déclaré aux députés de la Commission de la défense nationale et des forces armées le 19 février 2021 qu'au regard des conclusions de cette actualisation de la *Revue stratégique* « nous avons constaté que la loi de programmation militaire, ses ambitions et ses priorités, conservent toute leur pertinence. Le président de la République a réaffirmé avec force que les engagements pris seront tenus et que nous continuerons de mettre en œuvre, à l'euro près, la loi de programmation militaire »³.

Dans ce contexte, « il n'est pour l'instant pas prévu de procéder à une actualisation législative de la LPM. Toutefois, nous procéderons à des ajustements en accélérant nos efforts sur certaines ambitions portées par la LPM. Et nous sommes justement ici pour en discuter ». Enfin la ministre des armées affirme que « la loi de programmation militaire, ses ambitions et ses priorités conservent toute leur pertinence ».

Les cinq grandes priorités sont :

- 1- Poursuivre la remontée en puissance de notre outil de défense.
- 2- Approfondir la construction de l'autonomie stratégique et de la souveraineté européenne qui doit se faire en cohérence avec les évolutions de l'OTAN.
- 3- Travailler à la consolidation de notre base industrielle et technologique de défense (BITD).
- 4- Bâtir un modèle d'armée complet, cohérent, innovant et agile dans le haut du spectre.
- 5- Enfin les armées doivent concourir à la résilience de la nation.

Florence Parly explique dans la conclusion de sa présentation que « cette Actualisation stratégique pourrait nous inquiéter tant le portrait de notre environnement stratégique est sombre. Certes, elle nous oblige à redoubler de vigilance. Mais nous devons avoir confiance dans la capacité de nos armées à se réformer en permanence et à s'adapter à ce contexte dégradé, afin de garantir la sécurité et la protection de nos intérêts, de la France et des Français ».

Pour le groupe Mars, le document « Actualisation stratégique 2021 » publié par le ministère des Armées, censé servir de cadre géostratégique pour l'actualisation de la loi, « ressemble davantage à une plaquette de la DICod, voire un prospectus électoral, qu'à un document de référence traitant de sécurité nationale ». Si ce document, élaboré sous la direction de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS) du ministère des armées, présente des « analyses pertinentes », il comporte « des affirmations péremptoires... qui relèvent davantage de la propagande que de l'analyse objective »⁴.

Cette « actualisation stratégique » semble faire désormais partie d'un rituel obligé pour les politiques de défense des pays européens. La France a connu les *Livres blancs sur la défense* puis la *Revue stratégique* qui présente l'avantage d'être plus rapide dans son élaboration et maintenant « l'actualisation » de cette revue. De nombreux autres pays procèdent de même façon comme par exemple la Grande-Bretagne qui vient de publier début mars 2021 le *Global Britain in a Competitive Age : the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy*, complétée le 16 mars par un autre document le

³ Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, Compte-rendu n° 36 du 19 février 2021, Audition de Florence Parly, ministre des Armées, pp. 3-8 puis réponses aux questions, pp. 10-14 et pp. 19-22.

⁴ Groupe de réflexions Mars, Actualisation de la loi de programmation militaire : le Parlement écarté, une faute politique, *La Tribune*, 22 mars 2021.

Defence in a Competitive Age. Il semblerait bien que ces deux documents relèvent eux aussi du même procédé de fabrication que l'Actualisation stratégique française⁵.

Ces textes sont en réalité des exercices théoriques qui servent plus à justifier une politique de défense que de l'élaborer. Il en est de même pour l'OTAN. En effet pour répondre aux critiques de la France⁶, l'OTAN a constitué un groupe de travail sous la direction de son secrétaire général qui a publié le 25 novembre 2020, un document de travail « OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère »⁷. Les documents adoptés par l'OTAN serviront à rallier les états membres aux nouveaux objectifs politico-stratégiques fixés par les États-Unis.

1.2. Le Parlement tenu à l'écart

La ministre des Armées, Florence Parly, annonce lors de son audition le 19 février 2021 par la Commission des forces armées de l'Assemblée nationale, qu'« il n'est pour l'instant pas prévu de procéder à une actualisation législative de la loi de programmation militaire »⁸. Le Parlement ne sera donc pas associé cette fois à cet exercice, contrairement à la loi précédente (LPM 2014-2019) où il avait débattu de l'actualisation au cours de l'année 2015.

Pour le groupe de réflexion Mars⁹ « cette décision relève de l'erreur de droit et de la faute politique ». C'est une erreur de droit car l'article 7 de la LPM prévoit bien dans son dispositif une actualisation par le Parlement avant la fin de l'année 2021 et en détermine les objectifs. Il estime qu'« on évite, dans un État de droit, de modifier un texte de loi, adopté par le parlement, par un acte réglementaire pris par l'exécutif ! »¹⁰. L'effet de cette décision est désastreux sur l'opinion publique qui s'intéresse aux questions de défense car « l'abandon de l'actualisation législative tend à semer le doute dans cette partie de l'opinion ; immanquablement, pense-t-on, quand on cache sa copie, c'est qu'on n'a pas tout dit ! ». Ce procédé risque de mettre à mal le consensus politique qui existe sur la défense car « le Parlement est purement et simplement écarté de l'élaboration d'une politique publique majeure : la défense de la nation, raison d'être de l'État ». Cette façon de procéder permet d'éviter le lent processus législatif entre le gouvernement qui rédige le projet de loi initial et les deux chambres qui discutent et amendent le projet en commission, puis lors des séances publiques. Les deux chambres doivent enfin se mettre d'accord sur un texte commun. La raison officielle invoquée par le gouvernement pour ne pas passer devant le parlement, est l'encombrement du calendrier parlementaire.

Pour le groupe de réflexions Mars, cette façon de procéder du gouvernement « illustre la dérive gestionnaire d'un pouvoir dépourvu de sens de l'État et incapable d'élaborer une

⁵ Voir l'analyse de ces deux documents par David Hanley dans son article, « Une sortie vers l'Amérique ? Le Brexit prend forme » ; le paragraphe 2.3 Stratégie : à l'Ouest rien de nouveau ? in *Défense & Stratégie*, n° 45, printemps 2021, pp. 53-56.

⁶ Le Président Macron avait déclaré dans un entretien à *The Economist* du 7 novembre 2019 que « l'OTAN était en état de mort cérébrale ».

⁷ NATO, « NATO 2030: United for a new Era. Analysis and Recommendations of the Reflexion Group Appointed by the NATO Secretary General », 25 November 2020, 67 p. URL : https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

⁸ Assemblée nationale, Commission de la défense nationale et des forces armées, séance du 19 février 2021, Compte rendu n° 36, p. 6.

⁹ Le groupe de réflexion Mars est composé d'une trentaine de personnalités françaises issues d'horizons différents, des secteurs public et privé et du monde universitaire

¹⁰ Groupe de réflexion Mars, Actualisation de la LPM : Le parlement écarté, une faute politique, *La Tribune*, 22 mars 2021.

stratégie » et cette technique lui permet « de circonvenir le Parlement sur un certain nombre d'arbitrages qui lui ont été défavorables en 2018 »¹¹.

L'attitude du ministère des armées semble se poursuivre lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2022. Le député François Cornut-Gentille, membre de la Commission des finances, de l'économie et du contrôle budgétaire écrit dans son rapport sur la défense¹² que le parlement ne peut plus jouer son rôle de contrôle. Il dresse un véritable réquisitoire sur l'attitude du ministère des armées à l'égard du parlement. Il affirme que « Le dialogue entre le ministère et le parlement devient de plus en plus difficile. Il y a d'abord le refus du Gouvernement de réaliser avec le parlement une réactualisation de la LPM. Ensuite l'abus de la diffusion restreinte pour les réponses gouvernementales aux questions des députés et des sénateurs, participe au musellement du travail parlementaire ».

Pour le député François Cornut-Gentille, il est important que les parlementaires participent pleinement à la politique de défense de notre pays. En effet « le ministère des Armées, malgré ses compétences, a besoin d'un regard extérieur pour avancer dans sa réflexion. Il est dans l'intérêt des armées d'avoir le débat le plus transparent possible avec le parlement, pour clarifier nos objectifs stratégiques et expliquer aux citoyens la nécessité et la pertinence de l'effort de défense »¹³ (p. 18).

Pour illustrer le refus du ministère des Armées, à répondre aux demandes d'informations complémentaires de la Commission, il prend l'exemple du projet de coopération dans le domaine de l'armement, le SCAF (voir ci-après IV.). Il est actuellement impossible, selon lui, de faire le point sur l'état des négociations en cours. Il en conclut que « les parlementaires et, à travers eux, les Français sont donc invités à engager massivement et durablement les finances de la nation sans disposer d'un minimum d'informations »¹⁴.

Il est difficile pour les parlementaires d'obtenir des informations du ministère des armées. C'est le cas pour les taux de disponibilité de l'ensemble des équipements mis en œuvre par les forces françaises. Il en est de même pour les montants des crédits utilisés pour assurer le maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements, pour des impératifs de confidentialité. À l'origine en 2020, cette clause ne concernait que les aéronefs puis elle a été étendue en 2021 aux drones, navires et blindés. À ses demandes successives au ministère des Armées, le député Cornut-Gentille a reçu comme réponse le 8 juin 2021 que « la communication de ces données, étant soumise à des impératifs renforcés de confidentialité, ces informations ont été transmises directement à l'honorable parlementaire par courrier ». Laurent Lagneau pose alors la question : « Faut-il y voir un recul assumé de la transparence du ministère des armées ? S'agit-il d'éviter d'exposer les forces et faiblesses aux compétiteurs de la France ? À chacun de se faire une opinion »¹⁵.

Le sénateur Dominique de Legge, rapporteur spécial de la mission « défense » du budget 2022 à la commission des finances, trouve que les arguments avancés par le gouvernement pour ne pas avoir décidé de choisir une actualisation de la LPM par voie législative, pense le contraire. « C'est précisément le caractère très incertain du contexte sanitaire, économique

¹¹ Le gouvernement avait été désavoué, y compris par sa majorité, sur les modalités de contrôle de l'exécution de la LPM et sur la question de la limitation des restes à payer (article 8), Groupe de réflexions Mars, *op. cit.*, p. 3.

¹² Assemblée nationale, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2022 (n° 4482), Annexe n° 12 « Défense : préparation de l'avenir » par le rapporteur spécial M. François Cornut-Gentille, le 7 octobre 2021, p. 7.

¹³ Rapport de M. François Cornut-Gentille, p. 18.

¹⁴ *Ibidem*, p. 64.

¹⁵ Laurent Lagneau, La disponibilité de tous les équipements militaires français est désormais confidentielle, *OPEX360*, 9 juin 2021.

et géostratégique (voir infra) qui rend plus que jamais inexcusable le non-recours à l'actualisation par la voie législative »¹⁶.

II. Le budget de la défense 2022

On constate que pour une fois, l'effort de défense prévu par la LPM a été respecté pour les quatre premières annuités (2019 à 2022). Cependant des « ajustements » ont été effectués au cours de l'année 2021. Ils se traduisent par des décalages de livraisons pour certains programmes qui peuvent provoquer des « ruptures capacitaires » comme pour l'avion *Rafale* (voir II.2.5). Concernant les effectifs civils et militaires du ministère des armées, ils croissent environ d'un millier d'emplois par an depuis 2019.

Malgré un tableau favorable de l'exécution de la LPM, des interrogations se font jour sur la capacité de respecter le financement pour les trois dernières années de la LPM (2022 à 2025), d'autant plus que l'effort financier demandé sera supérieur à celui des quatre premières années.

II.1. L'évolution des crédits de la mission Défense

Les crédits de paiement de la mission *Défense* dans le projet de loi de finances pour 2022 s'élèvent, hors pensions, à 40,9 milliards d'euros soit une hausse de 1,7 milliard d'euros par rapport à la loi de finance 2021 (49,6 avec les pensions) et de 4,5 % par rapport au budget 2020.

La ministre des armes, Florence Parly souligne dans son éditorial de la brochure de présentation du budget 2022 que « Pour la quatrième année consécutive, notre budget respecte strictement la trajectoire de ressources tracée par le Président de la République dans la loi de programmation militaire »¹⁷.

Le projet de budget pour 2022 est en effet bien conforme aux prévisions de la LPM pour la période 2019-2025 qui avait fixé les ressources budgétaires à 197,8 milliards d'euros pour les cinq premières années de 2019 à 2023. Le dernier budget, celui de 2023 sera de 44 milliards. En cinq ans l'augmentation, aura été de 5,1 milliards. Les crédits de paiements de la mission défense ont augmenté de 14,6 % en 5 ans de 2018 à 2022. La part des dépenses militaires dans le PIB représentent 2,1 % (retraites incluses)¹⁸ Il reste à fixer les deux dernières années de la LPM, 2024 et 2025, les plus importantes.

Tableau I. L'évolution des crédits de la mission défense des lois de finances 2019 à 2022 (en Crédits de paiement en milliard d'euros)

Crédits En millions	LFI 2019	LFI 2020	LFI2021	LFI 2022
LPM	35,9	37,6	39,3	41,0
Total avec pensions	44 340	46 076 (+4,5%)	47 695 (+3,5%)	49,6 (+7,6%)

¹⁶ Sénat, Commission des finances, *Note de présentation Mission « Défense »* du Projet de loi de finances pour 2022. Rapporteur spécial : M. Dominique de Legge Examen par la commission des finances le 27 octobre 2021, p. 22.

¹⁷ Ministère des Armées, *Projet de loi de finance. Loi de programmation militaire (LPM) Année 4 – 2022*, 46 p. <https://www.defense.gouv.fr/portail/enjeux2/plf-2022/projet-de-loi-de-finances-des-armees-2022-lpm-anne-e-4/editos>.

¹⁸ Source : commission des finances, d'après le *Stockholm International Peace Research Institute*.

Total hors pensions	35 890 +1,7 milliard	37 505 + 1,7 milliard	39 206 + 1,7 milliard	40,9 +1,7 milliard
P 144	1,476	1,547	1,684 (+8,9%)	1,778 (+5,6%)
P 146	10,888	12,587	13,643 (+8,4%)	14,500 (+ 6,3 %)
P 178	8,765	10,003	10,337 (+3,3%)	10,800 (+4,5%)
P 212	23,95	21,935	22,030 (+0,4%)	22,479 (+ 2,0%)

Source : commission des finances du Sénat, Rapport Cornut-Gentille, d'après les documents budgétaires, p. 9.

Légende :

Programme 144 : Environnement et prospective de la politique de défense

Programme 146 : Equipement des forces

Programme 178 : préparation et emploi des forces

Programme 212 : Soutien de la politique de défense

II.2. La répartition des crédits défense pour la loi de Finances 2022

Les crédits de la mission défense se répartissent en quatre grands programmes : les programmes 144, 146, 178 et 212, chacun regroupant un certain nombre d'actions.

II.2.1. Programme 144 : Environnement et prospective de la politique de défense

Les crédits de paiement pour le programme 144 « Environnement et perspectives de la politique de défense » s'élèvent à 1,78 milliard d'euros. Ils augmentent de 5,6 % par rapport à 2021. Ils se décomposent en 409,5 millions pour la recherche et l'exploitation du renseignement (+0,7 %), puis 1,3 milliard pour la prospective de défense (+7,3 %) et 41,3 millions pour les relations internationales et diplomatie de défense (+1,4 %)

La prospective de défense est assurée par la Direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS). Le nombre de ses emplois est fixé 658 emplois en 2022 soit une hausse de 6 emplois. Le rapporteur spécial Cornut-Gentille « regrette que les travaux de perspectives menés sous la direction de la DGRIS demeurent confidentiels et réservés, à un cercle d'experts »¹⁹.

Les crédits pour les relations internationales et la diplomatie de défense (41,3 millions) servent à financer les dépenses de la DGRIS au titre de « la coordination de l'action internationale du ministère des armées et de la définition de sa stratégie d'influence internationale » comme par exemple la contribution à l'agence européenne de défense (6,8 millions).

II.2.2. Programme 146 : Equipement des forces

Le programme 146 est doté de 14,5 milliards d'euros de crédits de paiement (+6,3 % par rapport à 2021) qui se répartissent entre 7 actions :

- Action 6 - Dissuasion : 4,362 milliards (+5,9 %)

¹⁹ Rapport Cornut-Gentille, *op. cit.*, p. 24.

- Action 7 - Commandement et maîtrise information : 2,611 milliards (+8 %)
- Action 8 - Projection - Mobilité - Soutien : 1,655 milliard (-7,7 %)
- Action 9 - Engagement et combat : 4,957 milliards (+7,9 %)
- Action 10 - Protection et sauvegarde : 0,699 milliard (+34,2 %)
- Action 11 - Préparation et conduite des opérations d'armement : 0,217 milliard
- Action 12 - Parts étrangères et programmes civils : 0

II.2.2.1. La dissuasion

L'Action 6 concernant la dissuasion est importante car elle assure la crédibilité et l'efficacité des forces de dissuasion qui se composent de deux composantes, aéroportée et océanique.

La composante aéroportée est dotée d'avions *Mirage 2000N* K3 puis de *Rafale*, armés du missile air-sol moyenne portée amélioré (ASMPA) qui est entré en service en 2009. Il est en cours de rénovation depuis 2016. Le programme ASN 4G doit remplacer le missile ASMPA à l'horizon 2030.

Pour la composante océanique, la troisième génération de sous-marins lanceurs d'engins (SNLE) est entrée dans sa phase de réalisation en décembre 2020. Le développement du missile MSBS M51, missile nucléaire stratégique à tête multiple et à capacité intercontinentale, se poursuit en 2022 et le programme d'adaptation des SNLE au missile M51 pour 3 SNLE, s'est achevé en 2020.

Il est aussi prévu le renouvellement et le maintien en condition opérationnelle des systèmes de transmission stratégique.

Pour remplacer les essais nucléaires qui sont arrêtés, divers équipements permettent de garantir la fiabilité et la sûreté des charges nucléaires : ce sont le laser mégajoule, le programme franco-britannique TEUTATES et les supercalculateurs²⁰.

II.2.2.2. Les capacités terrestres

La modernisation de l'armée de terre a été engagée par la LPM avec le système *Scorpion* mais l'effort doit être maintenu si l'on veut atteindre la cible qui a été fixée, à savoir 1 872 *Griffon* (*Griffon* et *Griffon Mepac*), 300 *Jaguar*, 978 *Serval* et 200 chars *Leclerc* rénovés. L'objectif est de pouvoir équiper 6 brigades interarmes SCORPIO en 2030. Il est à noter que 32 véhicules *Griffon* sont actuellement opérationnels au Sahel.

Les rapporteurs, M. Cédric Perrin & Mme Conway-Mouret de la commission du Sénat constatent qu'« à la fin 2021, ce sont environ 10 % des livraisons *Scorpion* qui ont été réalisés, dont 339 *Griffon* (18 % du total), et 20 *Jaguar* (7 % du total) ». Cela implique une nécessaire « montée en puissance après 2025, afin de rattraper les mesures d'économie prises »²¹. La modernisation de l'armée de Terre ne fait que commencer, selon les deux sénateurs. En effet, en plus des programmes, il ne faut pas oublier les autres programmes d'armement (armes du combattant, nano-drones, jumelles de vision nocturne) qui représentent 400 millions d'euros.

Le renforcement des capacités de frappe en profondeur avec le système de drone tactique (SDT) et lance-roquette unitaire (LRU), la lutte anti-drone et la défense air-sol, est aussi un enjeu majeur.

²⁰ Assemblée nationale, Avis n° 4601, fait au nom de la commission des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2022, Tome VII Défense Equipement des forces- dissuasion, par M. Christophe Lejeune, 20 octobre 2021, pp. 21-22.

²¹ Sénat, Rapport d'information n° 215 fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées par M. Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret, du 24 novembre 2021, p. 11.

Tableau 2. Livraisons des matériels pour le système SCORPIO

Opérations		Avant 2019	2019	2020	2021	2022-2025	Post 2025	Cible
GRIFFON	Commandes	339		271		552	656	1818
GRIFFON	Livraisons		92	90	157	479	1000	1818
GMepac *	Commandes					54		54
GMepac	Livraisons					24	30	54
Serval	Commandes			364		614	0	978
Serval	Livraisons					440	538	978
Jaguar	Commandes	20		42		133	105	300
Jaguar	Livraisons				20	115	165	300
Leclerc	Commandes				50	100	50	200
renovés	Livraisons					90	110	200

Source : Sénat, Rapport n° 215 M. Cédric Perrin & Mme Conway-Mouret, p. 11.

Légende : Griffon Mepac : Griffon avec mortier embarqué pour l'appui au contact.

II.2.2.3. Les capacités navales

Les Frégates

La LPM a prévu un format de 5 frégates de défense et d'intervention (FDI) pour 15 frégates de premier rang en 2030. En comparaison, à la même date, les Britanniques en auront 24 et les Chinois 79.

La flotte actuelle est composée de 6 frégates multi-missions (FREMM) dont une indisponible, et de 2 FREMM de défense anti-aérienne (l'Alsace et la Lorraine).

Or la vente de 3 frégates FDI (+ une autre en option) risque de provoquer un décalage des livraisons pour la Marine nationale.

La LPM prévoit l'achat de 5 frégates de taille intermédiaire (FTI). Elles seront livrables entre 2023 et 2030. Le modèle FTI est « la traduction d'un ajustement opérationnel et financier », modèle qui était destiné à l'origine pour l'exportation²². En 2019 la Marine nationale décide de changer l'appellation FTI en FDI. Un lancement rapide d'un programme de 10 patrouilleurs océanique est aussi nécessaire.

« Le rapporteur tient à alerter sur le risque de décrochage de la marine française dans un contexte de réarmement naval généralisé. D'une part, les objectifs fixés dans la LPM – 15 frégates de premier rang en 2030, au lieu des 17 ou 18 initialement demandées par la marine – paraissent relativement modestes en comparaison des efforts entrepris par nos voisins proches et plus encore par les pays asiatiques »²³.

Le Porte-avions Charles de Gaulle

Les crédits pour le maintien en condition opérationnelle et la modernisation des équipements du Porte-avions nucléaire (PAN) Charles de Gaulle s'élèvent 1,02 milliard d'euros mais ils prennent aussi en compte le projet de porte-avions de nouvelle génération (PANG) lancé en 2021. L'étude de l'avant-projet sommaire devrait mobiliser 1 milliard d'euros à lui tout seul.

²² Assemblée nationale, Rapport 4524 sur le projet de loi de finances pour 2022, Annexe 12 Défense : préparation de l'avenir par François Cornut-Gentille, p. 60.

²³ Rapport de M. Cornut –Gentille, *op. cit.*, pp. 60-61.

Le rapporteur M. Cornut-Gentille en profite pour critiquer ce projet d'un nouveau PANG. Pour lui « le rapport coût-efficacité du PANG est plus que discutable ». Ce projet en mobilisant des crédits importants, risque de dégrader les capacités de la Marine pour d'autres missions. Il a posé une série de questions au ministère sur l'emploi du PANG, son impact sur l'organisation et les missions de l'armée mais « la vacuité de la réponse du ministère sur les coûts du projet atteste d'un réel refus de débattre »²⁴.

Les Sous-marins nucléaires d'attaque (SNA)

Les SNA de la classe *Rubis* doivent être remplacés par des SNA de classe *Barracuda* d'ici 2029. Le premier SNA *Barracuda*, le *Suffren*, est en phase de test. L'arrivée de ces nouveaux SNA oblige une rénovation des infrastructures portuaires et industrielles (772,7 millions d'euros en 2022).

Le rapporteur spécial s'inquiète de « la fragilité du format de la sous-marine française, composée exclusivement de sous-marins nucléaires, dont 6 SNA et 4 SNLE »²⁵. Sur les 6 SNA, un est dédié à la protection de la composante océanique de la dissuasion, un autre opère au profit du groupe aéronaval, un est désarmé en 2019 (*Le Saphir*), un autre est en cale sèche (*Le perle*) et le dernier en maintenance. Résultat, il ne reste qu'un seul SNA disponible pour d'autres missions (renseignements, projection de commando, surveillance maritime).

Les autres programmes

Ce sont 22 appareils *ATL2* de patrouille maritime qui sont en phase de rénovation à cause de leur faible taux de disponibilité. Ce sont trois appareils qui ont été livrés en 2021. Il en reste encore 12 en attente. Un projet MAWS pour un nouvel avion de patrouille maritime avait été élaboré en coopération avec l'Allemagne mais il a été abandonné puisque l'Allemagne a signé un contrat d'achat d'avions *Boeing P8* pour 1,43 milliard d'euros. L'*ATL2* peut rester en service jusqu'en 2035.

Le programme d'avion de surveillance et d'interception maritime (AVISMAR) inclut la modernisation des actuels *Falcon 50 SURMAR* ainsi que la commande de 12 nouveaux appareils.

Il est prévu la livraison de 6 nouveaux patrouilleurs outre-mer d'ici 2025 pour 300 millions d'euros. Ils sont destinés pour les zones Pacifique et Sud-Indien. Le rapporteur « s'interroge sur leur nombre au regard des étendues maritimes à surveiller et de la nécessité d'affirmer une permanence en mer »²⁶.

La flotte des patrouilleurs est vieillissante. Le renouvellement des *P400* (32 ans) des *Avisos* (37 ans) et des *Offshore Patrol Vessel* (22 ans) a été engagé avec 6 patrouilleurs outre-mer (POM) entre 2022 et 2025.

Les armements

Le programme en coopération de la future torpille lourde *F21* pour les SNA et SNLE a connu des difficultés industrielles et les premières livraisons prévues en 2015, n'ont été réalisées qu'en 2020. La cible est passée de 105 à 93 torpilles. Les 28 dernières torpilles seront livrées après 2022.

Les missiles de croisière navale (MDCN) équipent les FREMM et les SNA *Barracuda*. Ce seront 150 missiles qui doivent être livrés d'ici 2025.

²⁴ *Ibidem*, p. 58.

²⁵ *Ibid.*, p. 61.

²⁶ Rapport Cornut-Gentille, *op. cit.*, p. 68.

La livraison d'une centaine de missiles *Exocet* anti-navire et anti sous-marins ainsi que de missiles antinavires léger (ANL) produit en coopération avec la Grande-Bretagne depuis 2010, est prévue dans un premier temps.

Le programme FASF (famille de système sol-air du futur) composé de missiles *ASTER 15*, *ASTER 30*, *ASTER 30B1* et du système sol-air *SAMP-T*, est destiné à assurer la défense antiaérienne des bases aériennes, des frégates FREMM DA. Les commandes prévues pour 2022 ne portent que sur 118 missiles ASTER 30 B1.

II.2.2.4. Les capacités aériennes

La cible de 129 *Rafale* prévue en 2025 ne sera pas atteinte puisqu'il lui manquera 12 appareils, l'armée de l'Air ne pourra aligner que 117 appareils. Ces 12 appareils en moins correspondent à la vente des 12 *Rafale* à la Grèce. Mais à cela s'ajoute la vente de 12 autres appareils de l'armée de l'Air à la Croatie. Sur le plan opérationnel, la vente de ces 24 *Rafale* représente l'équivalent d'un escadron sur les 4 escadrons opérationnels de l'armée de l'Air.

Il n'est pas certain que l'on arrive à la cible de 225 *Rafale* en 2030. Pour le sénateur Dominique de Legge « Cette remise en cause capacitaire aura un effet direct sur la capacité opérationnelle de l'armée de l'Air et de l'espace. Elle devrait se traduire par une baisse de la préparation opérationnelle des équipages de chasse, alors que cette dernière est loin d'atteindre les objectifs fixés par la LPM »²⁷. (p. 30) (Voir ci-après les ajustements des programmes en 2021)

Tableau 3. Les cibles prévisionnelles du *Rafale*

Cible initiale	1996	2006	2025	2030
360	296	286	129	225
			2022-2025	2027-2030
Livraisons			27	30

Les crédits destinés aux soutiens des armées se répartissent dans le domaine budgétaire entre les deux programmes 178 et 314.

II.2.3. Programme 178 : Préparation et emploi des forces

Son objet est de remplir les missions confiées aux armées en veillant au maintien d'un haut niveau de préparation opérationnelle²⁸.

D'un montant total de 10,8 milliards d'euros (+4,5 %), il se divise 7 actions notamment

- Action 1 : La Planification des moyens et de la conduite des opérations, dotée de 741 millions d'euros en 2022 (soit +7,96 %). Elle comprend notamment les contributions françaises à l'OTAN, le renseignement militaire (DRM)

- Action 5 : La logistique et soutien interarmées 2,086 milliards (-4,92 %) comprend les dépenses de fonctionnement, d'intervention et de plusieurs fonctions de soutien comme les infrastructures de santé dans les établissements du SSA (14 700 civils et militaires), le

²⁷ Sénat, Commission des finances, *Note de présentation. Mission « Défense »* du Projet de loi de finance 2022, loi de finances pour 2022. Rapporteur spécial : M. Dominique de Legge Examen par la commission des finances le 27 octobre 2021, p. 30.

²⁸ Assemblée nationale, Avis n° 4601 de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2022. Tome IV : « Préparation et emploi des forces : forces terrestres », par Mme Sereine Mauborgne 20 octobre 2021. Voir Aussi Sénat, Rapport d'information n° 316 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur la préparation et l'emploi des forces, 24 novembre 2021 par M. Olivier Cigolotti et Mme Michelle Gréaume, 23 p.

soutien pétrolier avec service du service de l'énergie opérationnelle (SEO) anciennement service des essences des armées

- Action 6 : Les surcoûts liés aux opérations extérieures 820 millions d'euros
- Action 7 : Surcoûts liés aux opérations intérieures 30 millions (0 %)

(Pour les actions 6 & 7 voir le V.)

II.2.4. Programme 212 : Soutien de la politique de défense

Les crédits pour le programme 212 s'élèvent à 22,479 milliards d'euros soit une hausse de 2 % par rapport à 2021²⁹.

Action 1 : « Planification des moyens et conduite des opérations »

Action 5 : « Logistique et soutien interarmées » comprend la politique immobilière du ministère des armées, le système d'information d'administration et de gestion, la politique des ressources humaines ainsi que l'accompagnement des restructurations.

Action 6 : « La politique des ressources humaines »

Les effectifs du ministère des armées s'élèvent au 30 septembre 2021 à 269 394 emplois (hors volontaires du service militaire volontaire et des apprentis) se répartissant en 206 787 militaires (soit 76,8 %) et 62 607 civils (soit 23,2 %). Les contractuels sont de l'ordre de 67 % pour les militaires et 21 % pour les personnels civils contre respectivement 65 % et 17 % en 2017. La masse salariale s'élève à 12, 2 milliards d'euros hors CAS pensions et hors OPEX-MISSINT.

(Pour les effectifs du ministère des armées, voir II.2.6.)

L'année 2021 est la première année de mise en application de la nouvelle politique de rémunération des militaires, avec l'entrée en vigueur de la nouvelle indemnité de mobilité géographique. En 2022, le deuxième volet de la réforme se traduira par la création de trois autres indemnités et 2023 sera la dernière année du processus de redéfinition globale de la solde.

Le financement des bases de défense

Il faut rappeler que les bases de défense ont été mises en place avec les réformes menées en 2008, à la suite du *Livre blanc* de 2008 et aussi de la Révision générale des politiques publiques (RGPP). Il est certain qu'à cette réforme s'est ajoutée une politique de déflation des effectifs jusqu'en 2015 qui a surtout affecté les postes de soutiens.

L'organisation territoriale des armées a été repensée dans une logique d'efficacité économique et de réduction des dépenses publiques : 50 unités de l'armée de terre, 17 bases aériennes, deux bases aéronavales et 20 bâtiments de la marine nationale ont été supprimés. Les bases de défense sont créées en 2010 par l'arrêté du 29 novembre, et elles assurent la logistique des unités militaires regroupées sur ces bases. C'est une rupture importante avec le fonctionnement traditionnel des unités de l'armée de Terre qui fonctionnaient d'une façon autarcique. Le chef de corps commandait selon le principe « un chef, une mission, des moyens ». C'est pour cette raison que l'armée de Terre a ainsi pu percevoir cette réorganisation du soutien comme une forme de dépossession de ses moyens et de remise en cause du modèle des « corps de troupe »³⁰.

Les crédits d'investissement, d'intervention et de fonctionnement des 55 bases de défense sont en baisse de 6 %, baisse qui s'explique par le fait que les marchés pluriannuels ont été

²⁹ Assemblée nationale, Avis n° 4601 de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2022, Tome III – Défense : « Soutien et logistique interarmées », 20 octobre 2021 par M. Claude De Ganay, 130 p.

³⁰ Avis 4601, Tome III, par Claude de Ganay, p. 92.

renouvelés en 2021. Pour faire des économies, il a été décidé de mutualiser l'administration générale et le soutien commun au profit des formations situées dans la base de défense.

Une réforme de l'organisation locale est en cours mais sa complexité désoriente une partie du personnel. Le rapporteur M. Claude de Ganay nous dit que « si la réforme semble aujourd'hui un peu mieux acceptée qu'au départ, elle n'en a pas moins suscité un sentiment de déconnexion entre personnels soutenant et personnels soutenus, sentiment alimenté par la grande complexité du système » et d'ajouter qu'« Enfin, il paraît impératif au rapporteur de faire primer le domaine opérationnel sur les enjeux d'organisation et les objectifs de performance économique »³¹. Le manque d'effectifs n'améliore pas la situation.

Il note que l'état-major est conscient des difficultés et qu'il cherche à adosser plus solidement les directions des services interarmées à l'opérationnel.

II.2.5. Les ajustements réalisés en 2021 par le ministère des armées

La note de présentation³² de la Mission « Défense » pour le PLF 2022 par le Rapporteur spécial de la commission des finances, le sénateur Dominique de Legge, dénonce les « renoncements assumés » par le ministère des armées (voir tableau ci-après) qui se traduisent par des décalages d'un certain nombre de programmes.

Ainsi, la rupture capacitaire pourtant majeure en matière d'avions de combat Rafale, liée aux deux contrats d'exportation de *Rafale* d'occasion prélevés sur le parc de l'armée de l'Air et de l'espace n'est pas prise en compte (voir ci-dessus). Si une commande de 12 *Rafale* neufs a été passée cette année, leur livraison n'aura lieu que vers la fin 2026. Il est à noter enfin qu'aucune commande n'a été prévue pour compenser les 12 avions vendus à la Croatie. Le rapporteur déplore que : « Cette ponction intervient dans un environnement capacitaire d'ores et déjà tendu, alors que la LPM fixe une capacité opérationnelle de 129 appareils *Rafale* en 2025 pour l'armée de l'Air. De plus sur le plan financier le montant de la vente des 12 avions à la Grèce ne couvrira pas l'achat de 12 avions *Rafale* neufs. Le surcoût pour l'armée de l'Air est évalué à 500 millions d'euros non prévus dans la LPM. Il en sera de même pour le remplacement des 12 *Rafale* pour la Croatie si la commande est passée. Dans ce cas, le surcoût total des deux contrats serait d'un milliard d'euros ».

Mais ce programme majeur n'est pas le seul touché par ce phénomène. Le rapporteur dénombre dix autres programmes des trois armées qui se trouvent décalés (voir tableau ci-dessous).

Tableau 4. Programmes voyant leur jalon 2025 affecté par les ajustements réalisés en 2021

SCORPION	Actualisation de la cible à 45 % au lieu de 50 % de la cible totale à fin 2025.
SLAM-F *	Décalage d'un an par rapport au PLF 2021 des livraisons de l'étape 2.
CHOF **	Décalage de 1 an par rapport au PLF 21 de la phase de réalisation, qui sera lancée en 2025.
FTLT VL 4-6 T	Décalage de 2 ans par rapport au PLF21, commande en 2024, premières livraisons en 2027.
SYSYÈME DE DRONES TACTIQUES (SDT)	Décalage de l'étape 2 de 2024 à 2025. Décalage de l'étape 2 de 2024 à 2025.

³¹ Avis Claude de Ganay, *op. cit.*, p. 94, 101.

³² Sénat, Commission des finances, *Note de présentation Mission « Défense »* du Projet de loi de finance 2022 loi de finances pour 2022. Rapporteur spécial : M. Dominique de Legge Examen par la commission des finances le 27 octobre 2021, 59 p.

AVION DE PATROUILLE MARITIME PATMAR FUTUR	Décalage de 1 an de la commande précédemment prévue en 2025.
MISSILE MOYENNE PORTÉE (MMP)	Etalement des livraisons prévues en 2024 – 2025 sur 2024, 2025, 2026 avec maintien de productions de 200 missiles par an.
CAMION CASEAR ***	Décalage de 1 an par rapport au PLF21 de la commande et de la livraison des 32 derniers CAESAR et de la rénovation de 77 CAESAR.
AVION LÉGER DE SURVEILLANCE ET DE RENSEIGNEMENT (ALSR)	La commande d'un ALSR décidée dans le cadre du plan de soutien aéronautique amène à dépasser le jalon 2025 : 3 ALSR auront été livrés en 2025 au lieu de 2.

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire (p. 9).

* SLAM-F : Système de lutte anti-mines du futur D

** CHOF : Capacité hydrographique et océanographique future

** Camion équipé d'un système d'artillerie CAESAR

II.2.6. Les effectifs du ministère des armées

Le plafond des autorisations d'emplois du ministère des armées (article 24) s'élève pour 2022 à 273 572 emplois (ETPT)³³ soit 1 348 emplois supplémentaires par rapport aux 272 224 emplois du budget 2021.

En 2022 ce seront 492 emplois supplémentaires qui seront créés au sein du ministère qui se décomposeront en 450 emplois destinés à renforcer les domaines du renseignement et de la cyberdéfense ainsi que 42 emplois pour le service industriel de l'aéronautique.

Tableau 5. Effectifs du ministère des armées

Personnels	2019	2020	Au 1/9/2021
Officiers	32 861 (15,9 %)	33 191 (16,1 %)	34 000
S/Officiers	92 372 (44,8 %)	91 816 (44,6 %)	92 000
Hommes du rang	79 215 (38,4 %)	79 358 (38,6 %)	79 000
Volontaires (Dont SMV)	1 869 (0,9 %)	1 417 (0,7 %)	3 000
Total militaires % Total effectifs	206 317 (%)	205 782 (77,6 %)	206 787 (76,8 %)
Civils	46 595 (76 %)	48 568 (77,6 %)	53 500
Ouvriers d'état	14 692 (24 %)	13 944 (22,4 %)	11 500
Total civils	61 287 (100 %)	65 512 (23,3 %)	65 607 (23,2 %)
Total Ministère des armées	267 604 (100 %)	268 294 (100 %)	269 349 (1000 %)

Source : Rapport N° 4061 Tome III, p. 49.

³³ Equivalent temps plein annuel travaillé (ETPT).

Tableau 6. Répartition du personnel militaire par armée

Armées	2019	2020	2021
Terre	114 847 (55,7 %)	114 677 (55,7 %)	105 000
Marine	35 113 (17 %)	34 676 (16,8 %)	34 000
Air	40 531 (19,6 %)	40 456 (19,7 %)	34 000
Gendarmerie*	2 543 (1,2 %)	2 572 (1,2 %)	2 572
Autres services	13 283 (6,5 %)	13 401 (6,6 %)	
Total	206 317 (100 %)	205 782 (100 %)	206 787

Légende : * La gendarmerie est placée sous PMEA du ministre des armées.

Source : Rapport N° 4061 Tome III, p. 49.

II.3. Des interrogations sur le financement de la LPM pour les trois prochaines années 2023-2025

La LPM pour 2019-2025 a prévu en effet un effort de financement plus important pour les trois dernières années (2023 à 2025) puisque la hausse des crédits de la défense a été évaluée à 3 milliards d'euros par an, à partir de 2023.

Le rapporteur spécial de la Commission des finances, François Cornut-Gentille émet des doutes sur la possibilité de tenir cet engagement car « dans le contexte budgétaire extrêmement dégradé qui s'annonce, le respect de la programmation apparaît de moins en moins crédible »³⁴. Il faut aussi prendre en compte des dépenses supplémentaires non prévues dans la LPM. Pour le rapporteur, « le risque de déséquilibrer l'effort de défense en sous-investissant dans les nouveaux domaines stratégiques est donc bien réel », pouvant provoquer un déficit capacitaire et un décrochage de nos armées.

Face à la situation extrêmement tendue de nos armées, toute diminution de l'effort financier serait alors très préjudiciable à la réalisation de notre modèle d'armée, conditionné par le respect de la LPM. Or le rapporteur spécial François Cornut-Gentille est inquiet de la situation financière du pays qui rend difficilement crédible la possibilité de respecter l'effort financier prévu. « Face à la probable dégradation de la conjoncture budgétaire à moyen terme, le risque de rupture capacitaire et de décrochage vis-à-vis des États voisins ou éloignés est préoccupant ». Il demande que l'on anticipe la situation. « Il faut réagir pour ne pas subir un décrochage »³⁵.

³⁴ Assemblée nationale, Commission des finances, François Cornut-Gentille, Rapport n° 4482, Annexe 12. Défense : préparation de l'avenir, pp. 5-6.

³⁵ *Ibidem*, pp. 14, 16.

III. Alliances et coopérations de défense et de sécurité

La France a développé des coopérations bilatérales avec plusieurs pays européens (Grèce, Italie, Allemagne), et multilatérales au sein de l'Union européenne où elle participe activement à l'élaboration de la « boussole stratégique européenne ». Le Président Macron entend profiter de la présidence française de l'Union européenne lors du premier semestre 2022 pour faire avancer un certain nombre de projets dans le domaine de la défense. Pendant ce temps, la France a provoqué une réflexion au sein de l'OTAN qui a débouché avec l'adoption du « Projet OTAN 2030 » lors du sommet de l'OTAN en juin 2021.

III.1. Les coopérations bilatérales

La France a développé plusieurs coopérations bilatérales, notamment en Europe avec la Grèce, l'Italie et l'Allemagne.

III.1.1. Avec la Grèce

La France peut être considérée comme un allié de la Grèce puisqu'elle lui a apporté son soutien lors de sa confrontation avec la Turquie qui envoie des navires d'exploration de gisements d'hydrocarbures dans l'espace maritime grec accompagnés de navires de guerre notamment à Chypre³⁶. La France a mis en place une coopération bilatérale afin d'aider la Grèce à résister aux pressions turques. Elle lui propose des armements pour parer à la menace mais elle organise aussi des exercices militaires communs, ou envoie des navires patrouiller dans la zone comme la frégate *Courbet* en 2020. La ministre des armées Florence Parly s'est rendue à Athènes pour négocier plusieurs contrats d'armement comme l'achat de 18 avions *Rafale* et de Frégates (voir ci-après IV). Lors des commémorations du bicentenaire de la guerre d'indépendance grecque le 23 mars 2021, Florence Parly en soutenant la Grèce face à Erdogan « adresse aussi à ses partenaires européens des signes concernant la souveraineté de l'Europe en matière militaire »³⁷.

Le 29 septembre 2021, la France et la Grèce ont signé « un partenariat stratégique de coopération en matière de sécurité et de défense ». Le président Emmanuel Macron, en présence du Premier ministre grec Kyriakos, insiste sur l'importance de ce partenariat. Cet accord représente « un premier pas audacieux vers l'autonomie stratégique européenne ». La France s'engage à porter assistance à la Grèce avec tous les moyens appropriés en cas d'agression de la Grèce, et à ne pas vendre les mêmes armements à la Turquie. Le président Macron envisage aussi l'installation d'une base navale dans une île grecque face à la Turquie !

III.1.2. Avec l'Italie

Le Traité du Quirinal pour « une coopération bilatérale renforcée » a été signé le 26 novembre 2021 à Rome par le Président Emmanuel Macron et le Chef de gouvernement italien Mario Draghi. Il se veut l'équivalent du Traité de l'Elysée signé le 22 janvier 1963

³⁶ Voir de Patrice Buffotot, « France : deux années de politique de défense (2019-2020) », *PSEI*, n° 15, 2021, p. 25.

³⁷ Isabelle Lasserre, « La France réaffirme son soutien à la Grèce face à la Turquie d'Erdogan », *Le Figaro* 24 mars 2021.

entre la France et l'Allemagne³⁸. Ce traité comporte un volet industriel ambitieux. En effet l'article 2 intitulé : « sécurité et défense » prévoit que « les Parties s'engagent à renforcer les coopérations et les échanges tant en ce qui concerne leurs forces armées que les matériels de défense et les équipements, et à développer des synergies ambitieuses sur les plans capacitaires et opérationnel où leurs intérêts stratégiques se rejoignent ».

Dans la feuille de route, le paragraphe 2 consacré à la sécurité et défense, précise que pour renforcer le cadre de l'autonomie stratégique européenne « la France et l'Italie développeront leur coordination opérationnelle et leurs coopérations en matière de capacités, d'industrie de défense et de rapprochement de leurs forces ». Il s'agit de construire une coopération de haut niveau sur les plans capacitaires et opérationnels ainsi que de développer une culture stratégique commune³⁹. Les parties se consultent sur « les sujets traités respectivement par l'Union européenne et l'OTAN, et coordonnent dès que possible leurs positions, en particulier sur les sujets relatifs aux initiatives de défense de l'Union européenne, pour lesquelles toutes les possibilités de coopération sont recherchées ».

Le paragraphe 3 prévoit le développement d'une coopération « dans le domaine du renforcement des capacités d'intérêt mutuel... afin d'améliorer l'efficacité et la compétitivité de leurs systèmes industriels respectifs et de contribuer au développement et à l'approfondissement de la base industrielle et technologique de défense européenne ». Le paragraphe 4 propose un renforcement de la coopération, « entre leurs industries de défense et de sécurité » en facilitant « la mise en œuvre de projets communs, bilatéraux ou plurilatéraux, en lien avec la constitution de partenariats industriels dans des secteurs militaires spécifiques, ainsi que des projets conjoints au sein de la coopération structurée permanente avec le soutien du Fonds européen de défense »⁴⁰.

La feuille de route franco-italienne prévoit d'« intensifier la collaboration déjà existante dans le secteur naval, des systèmes de missiles et des munitions de nouvelle technologie, ainsi que dans le secteur de l'espace et des applications connexes et développer leur coopération en matière terrestre et aérienne »⁴¹.

La coopération dans le domaine de la construction navale existe avec les programmes des frégates *Horizon* et *FREMM*, des pétroliers ravitailleurs et des torpilles. Elle existe aussi dans le domaine de l'espace avec les satellites *Athéna-Fidus* et *Sicral 21*. Cette coopération dans le domaine naval n'est pas sans frictions notamment pour les exportations.

III.1.3. Avec l'Allemagne

De nouvelles élections législatives fédérales ont eu lieu en Allemagne le 26 septembre 2021. C'est le SPD mené par Olaf Scholz qui est arrivé en tête avec 25,7 % des voix devant la CDU/CSU (24 %). Olaf Scholz a constitué une nouvelle coalition gouvernementale appelée « tricolore » puisqu'elle regroupe autour du SPD, les écologistes qui obtiennent 14,75 % des voix (Die Grünen) et les libéraux (FDP) avec 11,45 %. La coalition tricolore s'est mise

³⁸ Traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée, le 26 novembre 2021 à Rome. Article 2 « Sécurité et défense », p. 4. URL : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26_11_2021_traite_bilateral_franco-italien_cle07961c.pdf

³⁹ « Feuille de route franco-italienne », URL : <https://it.ambafrance.org/SIGNATURE-DU-TRAITE-DU-QUIRINAL-Rome-26-novembre-2021>.

⁴⁰ Traité entre la République française et la République italienne pour une coopération bilatérale renforcée, le 26 novembre 2021 à Rome. p. 4, URL : https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/26_11_2021_traite_bilateral_franco-italien_cle07961c.pdf.

⁴¹ « Feuille de route franco-italienne », p. 5, URL : <https://it.ambafrance.org/SIGNATURE-DU-TRAITE-DU-QUIRINAL-Rome-26-novembre-2021>.

d'accord sur un programme de gouvernement, rendu public le 24 novembre 2021 dans lequel elle préfère utiliser l'expression de « souveraineté stratégique européenne » au lieu du concept français « d'autonomie stratégique européenne »⁴². Il est à noter qu'il n'est fait mention ni de « défense européenne », ni d'« Europe de la défense ». Par contre il est précisé que l'OTAN reste « le pilier central et indispensable à la sécurité allemande ». Malgré la participation des Ecologistes dans le futur gouvernement, la présence de bombes nucléaires tactiques B-61 sur le sol allemand n'est pas remise en cause. On constate que le nouveau Chancelier, Olaf Scholz, a fait sa première visite à Paris le 12 décembre 2021 pour rencontrer le président Emmanuel Macron.

III.2. Défense et coopérations multilatérales au sein de l'Union européenne

La France a investi dans la coopération multilatérale au sein de l'UE et dans la poursuite de la politique de défense européenne que le président Macron avait théorisée lors de son discours fondateur à la Sorbonne le 26 septembre 2017⁴³. Elle participe à l'élaboration du futur document stratégique de l'UE et a fait un certain nombre de propositions qu'il présentera aux états membres de l'UE, lors de la présidence de la France au premier semestre 2022.

III.2.1. La « boussole stratégique » européenne

La « Boussole stratégique » est le futur document stratégique de l'UE à l'horizon 2030, une sorte de Livre blanc sur la défense qui doit être adopté en mars 2022 sous la présidence française du premier semestre 2022. Le Conseil européen du 26 février 2021 avait à l'ordre du jour cette « Boussole stratégique » avec cette fois, le volet des réponses à apporter à ces menaces. Le président Macron a déclaré qu'avec ce livre blanc européen « Nous ouvrons maintenant un nouveau chapitre qui doit nous aider à nous projeter à l'horizon 2030 pour adapter nos outils actuels aux défis futurs et anticiper les nouvelles formes de menaces ». Le Secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, présent au début de la réunion intervient pour insister sur la complémentarité des deux institutions (OTAN et UE). Pour lui ni l'Europe, ni les États-Unis ne peuvent apporter seuls une réponse à ces menaces et doivent unir leurs forces. Le président du Conseil européen, Charles Michels le rejoint en expliquant qu'il ne peut y avoir d'Otan forte sans une UE forte. Face à l'inquiétude de plusieurs pays d'Europe de l'Est, inquiet d'un risque de désengagement de l'OTAN face à un renforcement de l'UE, le président Macron entend les rassurer en expliquant que « l'autonomie stratégique ne va pas à l'encontre de l'Alliance mais, au contraire, la renforce »⁴⁴.

Les sénateurs s'inquiètent de la méthode utilisée pour établir ce document. Ils constatent que les travaux sur la boussole sont « cantonnés aux exécutifs et aux experts » et regrettent que « les Parlements des États membres ont été écartés de ce processus, qui engage pourtant lourdement l'avenir » et de demander que « Pour l'avenir, il conviendra d'impliquer les parlements dans le cadre d'une actualisation périodique de la boussole stratégique ».

⁴² « Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit » Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP, novembre 2021. 177 p. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

⁴³ Voir Patrice Buffotot, « France : Deux années de politique de défense (2019-2020) », PSEI, 2020-11. URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03158219>. Notamment le § 2 : la relance de la défense européenne, pp. 137-145.

⁴⁴ Anne Rovin, « La défense européenne en quête de boussole », *Le Figaro*, 27-28 février 2021.

Selon le Président de la commission des affaires étrangères du Sénat, Christian Cambon, « à travers ce travail sur la boussole stratégique, c'est l'avènement d'une Europe comme puissance géopolitique, prospère et protectrice, qui est en jeu »⁴⁵.

Le Groupe de réflexions Mars critique ce projet de « boussole stratégique » qui est, selon lui, à n'en pas douter, « un échec annoncé ». En effet, après la phase de la liste des menaces, comment « les États membres de l'UE seront-ils capables de s'entendre sur un dénominateur commun des intérêts partagés ? »⁴⁶.

Le groupe Mars rappelle que le Conseil d'Helsinki en 1999 prévoyait une capacité de projeter 60 000 hommes en 60 jours pour une durée d'un an. Il pose alors la question de savoir si « la boussole stratégique aura ce niveau d'ambition ? ». Il remarque que l'UE est toujours à la remorque de l'OTAN. Une nouvelle fois l'OTAN adopte le projet *OTAN 2030* en juin 2021, tandis que l'UE devrait adopter sa « boussole stratégique » un an plus tard, en 2022.

La ministre des armées, Florence Parly, dans sa réponse à la question écrite du sénateur Pierre Laurent du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, sur l'OTAN, lors de la séance du 22 septembre 2021, s'interroge : « Est-ce l'intérêt de la France et des Européens de courir dans ces conditions après une Europe de la défense définie comme un pilier européen de l'OTAN, un pilier auquel on dénierait toute autonomie stratégique maîtrisée par les Européens eux-mêmes ? ». Malgré la difficulté d'avoir un dialogue politique au sein de l'Alliance atlantique, la ministre estime qu'il faut persévérer dans cette voie : « Alors, quelles conséquences faut-il en tirer ? Cela vaut-il la peine de claquer la porte de l'OTAN ? Je ne le crois pas » répond-elle. En effet, elle reprend l'argument consistant à dire que la France doit pouvoir peser avec les alliés européens, notamment pour réviser le concept stratégique de l'Alliance : « C'est donc dans cette logique que les alliés ont décidé, sur notre initiative, ainsi que sur celle de l'Allemagne, d'engager une révision du concept stratégique de l'Alliance. Ce travail nous permettra de clarifier celui-ci, et c'est nécessaire, dans la perspective du prochain sommet de Madrid, et, surtout, de le faire en cohérence avec la « Boussole stratégique », ce travail lancé par les Européens pour renforcer l'Europe de la défense »⁴⁷.

III.2.2. Le programme de la Présidence française de l'Union européenne et le concept « d'autonomie stratégique européenne »

Le président Macron a indiqué les grandes lignes du programme de la future présidence française de l'Union européenne lors de sa conférence de presse du jeudi 9 décembre 2021⁴⁸. Dans le premier chapitre intitulé « Une Europe qui protège », le président détaille les actions à mener en matière de défense.

La première action du président Macron consiste à créer une culture stratégique commune : « Ce qui manque le plus à l'Europe aujourd'hui, cette Europe de la Défense, c'est une culture stratégique commune » mais ce n'est pas une chose aisée car justement elle touche à la culture des États membres. Est-il possible d'élaborer une culture stratégique d'une façon artificielle ? Pour ce faire, il propose la « Création de l'Initiative européenne

⁴⁵ Sénat, Rapport d'information de M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, n° 753 (2020-2021) - 7 juillet 2021. Seule la version anglaise est disponible sur le site du Sénat.

⁴⁶ Groupe de réflexions Mars, « Défense : la boussole stratégique de l'UE a-t-elle d'ores et déjà perdu le nord ? », in *La Tribune* du 12 avril 2021.

⁴⁷ Sénat, JORF, Année 2021 - n° 89 S (C.R.) du 23 septembre 2021, Compte rendu intégral, séance du 22 septembre 2021, p. 8175.

⁴⁸ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/europe>

d'intervention, à laquelle participent 13 États membres, pour créer une culture stratégique commune ».

La deuxième action est d'instaurer « un premier budget militaire commun pour la défense, doté de 8 milliards d'euros ».

La troisième est de développer une « Coopération européenne au sein de la *Task Force* Takuba pour lutter contre les groupes terroristes au Sahel ».

La quatrième action relève de l'industrie d'armement puisqu'il propose « le Développement, avec l'Allemagne et l'Espagne, du système de combat aérien du futur et du char de combat du futur », deux projets dont on connaît les difficultés (voir ci-après § IV.1).

La cinquième action est « la lutte contre le terrorisme et la création d'une force européenne de protection civile et le développement du Collège de renseignement en Europe en vue de créer une culture de renseignement commune des États membres ».

Ces actions ne sont pas nouvelles, elles ont été déjà annoncées dans les discours du président Macron sur l'Europe de la défense. Il reste à savoir comment elles seront reçues par les autres pays européens.

III.3. L'OTAN

Le Secrétaire général de l'OTAN a présenté son *Rapport annuel 2020*, le 16 mars 2021⁴⁹. Dans son avant-propos, il rappelle qu'il prépare « l'Alliance pour l'avenir » et souligne toute l'importance du projet *OTAN 2030* que l'organisation, doit adopter lors du Conseil du 14 juin suivant. « Nous avons lancé l'initiative *OTAN 2030*, qui vise à renforcer encore notre alliance dans un monde imprévisible ». C'est une concurrence directe au projet de « la Boussole stratégique européenne » développé par l'UE.

Le Groupe de réflexion Mars, constitué d'une trentaine de personnalités françaises des secteurs public et privé, et du monde universitaire, critique les projets du secrétaire général. Il se pose la question de savoir « A quoi sert l'OTAN ? ». Le groupe Mars rejoint finalement la position de la Ministre des armées en se déclarant favorable au maintien de la France au sein l'OTAN qui « a l'immense mérite d'exister ». Il ne faut pas oublier, selon lui, que « ce n'est pas l'UE qui a donné 75 ans de paix aux Européens, mais l'OTAN. Dans ces conditions, en sortir serait une erreur stratégique majeure, voire une faute morale, sauf vouloir à tout prix se faire des ennemis ». Il faut au contraire « jouer le jeu pour en tirer un maximum d'avantages, y compris industriels ». De plus « la France avec sa vision géopolitique du monde équilibrée, doit rester au sein de l'OTAN une voix originale qui l'empêche de dériver vers une sorte de Sainte Alliance qui poursuit des buts de guerre contraires à nos intérêts »⁵⁰. Les experts du groupe Mars semblent surestimer les capacités d'influence de la France qui aurait suffisamment de poids pour peser sur les décisions de l'OTAN. Laure Mandeville constate que les diplomates gaullistes et atlantistes sont d'accord sur le constat que « La France a de moins en moins les moyens d'être entendue et respectée au sein de l'OTAN »⁵¹.

L'autre intérêt majeur de l'OTAN, c'est l'existence de standards d'interopérabilité, de procédures de fonctionnement, de normes « qui ont fait leurs preuves » et permettent aux armées alliées de s'entraîner. Vouloir les reconstituer au nom de l'Europe de la défense « serait une pure folie ». Un exemple pour illustrer l'importance de ces normes : Le Vice-amiral Christophe Lucas, responsable de la coordination des relations internationales au

⁴⁹ OTAN, *Rapport annuel du secrétaire général 2020*, Avant-propos de Jens Stoltenberg, secrétaire général de l'OTAN, Bruxelles, 2021, 142 p. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/sgar20-fr.pdf.

⁵⁰ Groupe de réflexion Mars, OTAN, inutile et indispensable, *La Tribune*, 20 avril 2021.

⁵¹ Laure Mandeville, « Entre atlantisme et gaullisme, Paris tâtonne toujours », *Le Figaro*, 22 octobre 2021.

sein de l'état-major de la Marine, a signé le 17 décembre 2021 avec son homologue américain de l'US Navy, le Vice-amiral Bill Merz, « un plan stratégique d'interopérabilité » destiné à améliorer pendant les vingt prochaines années, l'interopérabilité entre les deux marines⁵².

Alors que le président Macron développait l'agenda de son discours de la Sorbonne, « Berlin consolidait ses positions dans l'OTAN avec le concept de nation cadre (FCN), taillé sur mesure pour la Bundeswehr ». Le groupe Mars conseille au Président qui sera élu en mai 2022 de réinvestir l'effort national de défense au sein de l'OTAN plutôt que de continuer à poursuivre la chimère de l'Europe de la défense, car c'est à l'OTAN que se situent les leviers d'influence. Les deux écueils à éviter sont « que les industriels américains soient les fournisseurs exclusifs des armées de l'Alliance et que le futur pilier européen de l'OTAN ne soit principalement allemand »⁵³.

Le sommet de l'Alliance du 14 juin 2021

Le projet *OTAN 2030* a été présenté par le Secrétaire général Jens Stoltenberg aux dirigeants des trente pays membres le 14 juin 2021. L'agenda *OTAN 2030* est destiné à renforcer l'Alliance et de définir ses missions pour les dix prochaines années⁵⁴. Cet Agenda doit permettre d'adapter l'OTAN « à l'intensification de la compétition mondiale ». Il comporte 7 propositions. La première répond à la demande française : « développer les consultations et la coordination politique ». La deuxième consiste à « renforcer le dispositif de dissuasion et de défense », la troisième à « améliorer la résilience » et la quatrième à « préserver notre avance technologique ». La cinquième proposition est de « défendre l'ordre international fondé sur des règles », la sixième d'« intensifier la formation et le renforcement des capacités » et la dernière de « lutter contre le changement climatique et s'y adapter ».

Le sommet de l'Alliance du 14 juin 2021 à Bruxelles s'est réuni en présence du nouveau président américain Joe Biden. Le communiqué conjoint final du Sommet de l'OTAN⁵⁵ précise : « Nous approuvons aujourd'hui, dans le cadre OTAN 2030, un agenda transatlantique pour l'avenir. Tout au long de son histoire, l'OTAN s'est en permanence adaptée à un environnement de sécurité en évolution. L'agenda OTAN 2030 complète et prolonge l'adaptation politique et militaire en cours, renforce notre aptitude à mener à bien les trois tâches fondamentales et contribue à ce que notre Alliance soit encore plus forte et prête pour l'avenir ». Les trois tâches fondamentales de l'OTAN sont la défense collective, la gestion de crise et la sécurité collective. Le § 7 précise que l'Agenda *OTAN 2030* doit « permettre à l'Alliance de poursuivre son adaptation afin de pouvoir faire face aux menaces et défis actuels, nouveaux et futurs, dans le prolongement de l'adaptation politique et militaire en cours. L'exécution de l'Agenda *OTAN 2030*, l'accomplissement des trois tâches fondamentales ainsi que la concrétisation du prochain concept stratégique, nécessitent l'affectation de ressources adéquates au travers des dépenses de défense nationales et du financement commun ». Au prochain Sommet de 2022, le nouveau concept stratégique sera

⁵² Laurent Lagneau, « La marine nationale et l'US Navy adoptent un "plan stratégique d'interopérabilité" », *OPEX360*, 19 décembre 2021.

⁵³ Groupe de réflexions Mars, OTAN, inutile et indispensable, *La Tribune*, 20 avril 2021.

⁵⁴ OTAN, *OTAN 2030 Qu'est-ce que l'agenda OTAN ?* Fiche d'information, juin 2021, 4 p. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/2106-factsheet-nato2030-fr.pdf

⁵⁵ Communiqué conjoint final du Sommet de l'OTAN, Bruxelles, le 14 juin 2021, Ce communiqué est constitué de 79 paragraphes. Voir les § 5 à 7. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/06/14/communique-conjoint-du-sommet-de-lotan-a-bruxelles>.

adopté ainsi que les financements supplémentaires nécessaires pour financer les mesures nouvelles prévues dans l'Agenda *OTAN 2030*.

Si la menace chinoise est bien soulignée, ce qui inquiète certains commentateurs qui craignent de voir l'Europe entraînée dans la zone Asie-Pacifique, le paragraphe suivant précise cependant que l'OTAN « maintient un dialogue constructif avec la Chine lorsque cela est possible » (§ 55 et 56).

Enfin, le communiqué reconnaît que « l'Union européenne demeure un partenaire unique et essentiel pour l'OTAN et... l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante. Le développement de capacités de défense cohérentes, complémentaires et interopérables, évitant les doubles emplois inutiles, est essentiel pour nos efforts conjoints visant à rendre la zone euro-atlantique plus sûre ».

Des généraux regroupés au sein du Cercle de Réflexion Interarmées (CRI), s'insurgent contre ce projet *OTAN 2030*, qui affaiblirait la souveraineté de la France. Ils dénoncent un véritable embrigadement des Européens dans la lutte pour l'hégémonie mondiale entre la Chine et les États-Unis, le contournement de la règle du consensus dans le cadre d'opérations en coalitions de volontaires, la délégation d'autorité au SACEUR sous le « motif de l'efficacité et de l'accélération de la prise de décision ». Ils dénoncent la mauvaise foi, la désinformation et l'instrumentalisation de la menace russe qui est « entretenue, de façon à mettre au pas les alliés européens derrière les États-Unis, en vue de la lutte qui s'annonce avec la Chine pour l'hégémonie mondiale ».

L'objectif de cet agenda *OTAN 2030* est « clairement de reprendre en mains les alliés européens » et de transformer l'OTAN en « une alliance offensive contre un ennemi qui n'existe pas pour l'Europe ». Dans leur lettre adressée au Secrétaire général de l'OTAN, les généraux affirment qu'« il faut stopper ce train fou, avant qu'il ne soit trop tard ! La France... ne saurait, sans faillir gravement, se prêter à cette entreprise d'une acceptation aventureuse de la tutelle américaine sur l'Europe »⁵⁶.

L'ancien diplomate Michel Duclos a une vision plus réaliste de la situation. Il faut cesser, dit-il, « de fantasmer la Russie comme alliance de revers, de s'imaginer que sortir de l'OTAN ou stigmatiser l'Union européenne, apporterait des solutions »⁵⁷.

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

La France a développé des coopérations bilatérales avec l'Allemagne et la Grande-Bretagne, dans le domaine de l'armement. La coopération franco-allemande sur le SCAF (voir IV.1.1) a été élargie, lorsque l'Espagne a rejoint le programme. Des inquiétudes sont apparues sur l'avenir de l'industrie de défense française, notamment à cause de projets de réglementation européenne (Taxonomie/Ecolabel) (voir IV.3.2).

⁵⁶ « OTAN 2030 : Il faut stopper ce train fou avant qu'il ne soit trop tard », Lettre ouverte à Jens Stoltenberg par le Cercle de Réflexion Interarmées, le général (2S) Grégoire Diamantidis, in *Le Capital*, 11 mars 2021.

⁵⁷ Entretien avec Michel Duclos par Laure Mandeville, La France vit une solitude stratégique, *Le Figaro*, 22 octobre 2021. Michel Duclos vient de publier un ouvrage, *La France dans le bouleversement du monde*, éditions de l'Observatoires. 320 p.

IV.1. Une coopération franco-allemande difficile sur deux programmes

Ce sont les programmes SCAF et MGCS.

Le programme SCAF remonte à 2017 à la suite d'un accord entre la Chancelière Angela Merkel et le Président Emmanuel Macron. Il s'agit du programme d'un système aérien de combat futur. Il connaît des difficultés depuis 2019 notamment lorsque le Bundestag l'a bloqué au début de l'été⁵⁸. Il va cependant connaître un déblocage au cours de l'année 2021. Il n'en est pas de même pour le projet du char de combat, MGCS (Main Ground Combat System).

IV.1.1. Le projet de Système de combat aérien du futur (SCAF)

À l'origine du projet, la France était « leader » dans le programme SCAF. Le partage des tâches était de 50/50 entre les entreprises Airbus et Dassault. Avec l'entrée de l'Espagne dans le projet, le partage a été de 1/3 Dassault, 1/3 Airbus Espagne et 1/3 Airbus Allemagne. Cette répartition provoque des réticences du côté des industriels allemands qui entendent la remettre en cause. Ainsi au début 2021, les Allemands réclament 60 % pour Airbus et 40 % pour Dassault. La société Dassault Aviation refuse ce projet de partage car elle entend conserver le rôle de maître d'œuvre. L'autre point d'achoppement concerne la propriété intellectuelle. Le créateur est propriétaire de sa propriété intellectuelle. Face à l'absence de réponse des industriels allemands, le président de Dassault Aviation, Eric Trappier, a averti les sénateurs membres de la commission des affaires étrangères, de la défense et des armées lors de la séance du 10 mars 2021, que : « Si ce déséquilibre intervient, je ne saurai plus assurer la maîtrise d'œuvre et ne pourrai m'assurer du bon fonctionnement de l'avion et encore moins des temps et des coûts ». Il précise qu'il n'a jamais vu dans l'industrie un maître d'œuvre se faire imposer les sous-traitants et un arbitrage par trois États. « Je ne peux engager ma société dans un tel processus » affirme-t-il. Face à ces difficultés, il avoue aux sénateurs qu'il travaille à un possible plan B « pour la méthode d'organisation et la coopération ». Mais le plus important pour lui, c'est de mener un combat politique si la France entend conserver le leadership dans ce projet et pour cela, ajoute-t-il, « J'ai besoin de ce soutien du Parlement français pour équilibrer le rapport de force » afin que le Bundestag face pression sur les entreprises allemandes.

Le 23 juin 2021 la commission des Finances du Bundestag devait voter le financement de la contribution allemande pour le programme SCAF d'un montant de 4,5 milliards pour la période 2021-2027. Les députés allemands, malgré l'absence d'un accord final entre les industriels, n'ont pas voulu bloquer le programme SCAF. Le député social-démocrate Dennis Rohde expliqua que « malgré des critiques justifiées, nous continuons à soutenir ce programme, qui est un élément central de la capacité souveraine de l'Union européenne. Afin de permettre la recherche et le développement du projet, nous débloquons maintenant le budget nécessaire. Pour toutes les obligations financières, cependant, et contrairement à ce qu'elle a demandé, la ministre devra de nouveau obtenir l'approbation de la commission du budget »⁵⁹ ce qui ne lui donne pas un blanc-seing pour la poursuite du programme. La commission du Bundestag suit donc de très près l'évolution du programme.

Le 30 août 2021, après des négociations compliquées et l'accord de la commission des finances Bundestag, les trois pays membres (Allemagne, Espagne et France) du programme ont signé l'arrangement d'application n° 3 (IA3) relatif au SCAF. Cet accord, selon le

⁵⁸ Voir de Patrice Buffotot, « France : deux années de politique de défense (2019-2020) », *PSEI*, n° 15, 2021, p. 25.

⁵⁹ Laurent Lagneau, « Les députés allemands n'ont pas voulu signer de chèque en blanc pour la poursuite du programme SCAF », *OPEX360*, 23 juin 2021.

communiqué de presse conjoint du 30 août 2021 des trois ministères de la défense français, allemand et espagnol, « consacre la crédibilité de la coopération engagée par les trois nations sur ce programme sous leadership de la France et démontre leur capacité à agir conjointement sur des domaines stratégiques »⁶⁰.

On s'aperçoit quelques semaines plus tard que « toutes les questions concernant ce montage industriel du SCAF n'étaient pas encore définitivement réglées, en particulier pour le *New Generation Fighter* (NGF), l'avion de combat... qui doit être mis au point par Dassault Aviation (désigné maître d'œuvre), Airbus Allemagne et Airbus Espagne »⁶¹.

Les difficultés persistent entre Dassault Aviation, maître d'œuvre de l'avion et Airbus Allemagne et Airbus Espagne. L'accord sur l'organisation et le partage du travail devait être signé en novembre 2021. L'industriel français entend garder les leviers censés lui permettre de tenir son rôle de maître d'œuvre sans renoncer à sa propriété industrielle. Le PDG de Dassault Aviation, Eric Trappier explique qu'il se bat pour avoir un avion de qualité et met une nouvelle fois en garde les politiques : « Si on repart sur des principes 'co-co', c'est-à-dire un co-développement où tout le monde fait tout, ça ne peut pas marcher »⁶².

Le programme de gouvernement de la nouvelle coalition allemande, publié le 24 novembre ne fait aucune mention des programmes de coopération avec la France concernant le SCAF et le MGCS⁶³. On attend désormais les décisions politiques du nouveau gouvernement allemand dans ce domaine.

IV.1.2. Le projet du char de combat du futur. Main Ground Combat System (MGCS) ou Système de Combat Terrestre Principal (SCTP)

Le projet de développement d'un Char de combat principal remonte à 2012.

Dans le cadre du projet MGCS, le partage des tâches est de 50/50 entre les industriels français et allemands, la direction du programme étant assurée par les Allemands, la société NKDS détenue par la société allemande Wegmann & Co GmbH, et Nexter. La situation se complique avec l'arrivée de la société Rheinmetall, qui modifie le partage des tâches entre les deux pays. Il apparaît que Rheinmetall voudrait prendre le contrôle de la société Wegmann ce qui déséquilibrerait KNDS, Nexter system deviendrait alors minoritaire.

Pour l'instant aucun autre partenaire européen n'a encore été admis dans ce programme comme l'Italie, la Pologne, ou la Grande-Bretagne en tant qu'observateur. Résultat, l'Italie veut lancer son propre programme avec la Pologne et d'autres pays extra européens comme Israël et les États-Unis.

Pour compliquer la situation, selon un rapport du ministère allemand de la défense destiné au Bundestag, Berlin voudrait ouvrir le programme à des partenaires européens

⁶⁰ Ministère des Armées. Communiqué de presse conjoint des ministères de la Défense français, allemand et espagnol SCAF : Signature de l'IA3, le lundi 30 août 2021. <https://www.defense.gouv.fr/salle-de-presse/communiqués/communiqué-de-presse-conjoint-des-ministères-de-la-défense-français-allemand-et-espagnol-scaf-signature-de-l-ia3-lundi-30-aout-2021>.

⁶¹ Laurent Lagneau, Dassault Aviation défend les principes pouvant amener à faire un vrai avion de combat européen de bon niveau, *OPEX360*, 12 décembre 2021. <http://www.opex360.com/2021/12/12/dassault-aviation-defend-les-principes-pouvant-amener-a-faire-un-vrai-avion-de-combat-europeen-de-bon-niveau/>.

⁶² Laurent Lagneau, « Dassault Aviation défend les principes pouvant amener à faire un vrai avion de combat européen de bon niveau », *OPEX360*, 12 décembre 2021.

⁶³ Laurent Lagneau, « L'accord de la future coalition allemande n'est pas très encourageant pour les projets d'armement menés avec la France », *OPEX360*, 24 novembre 2021, URL : <http://www.opex360.com/2021/11/24/laccord-de-la-future-coalition-allemande-nest-pas-tres-encourageant-pour-les-projets-darmement-menes-avec-la-france/>.

membres de l'UE et de l'OTAN, sans doute pour attirer l'Italie et la Pologne. Une arrivée des Anglais « ne pourrait que favoriser Rheinmetall, co-actionnaire avec BAE Systems, de RBSL, l'entreprise impliquée dans la modernisation des chars *Challenger* de la *British Army* ».

La France n'est pas hostile a priori à cet élargissement, en effet lors du Conseil de défense franco-allemand du 4 février 2021, « Paris a approuvé en principe l'idée d'élargir le cercle des pays observateurs, ce qui pourrait amener certains de ces derniers à devenir plus tard des partenaires à part entière »⁶⁴.

La ministre des armées, Florence Parly, auditionnée par la Commission des forces armées de l'Assemblée nationale, le 14 décembre 2021 sur « les priorités de la présidence française du Conseil de l'Union européenne dans le domaine de la défense » a expliqué que le blocage actuel du projet de Char de combat du futur avec le système MGCS, était provoqué par les industriels allemands qui veulent savoir qui prendra la direction du programme. Elle déclare que « la balle est dans le camp des industriels allemands, en particulier de Rheinmetall... ». Elle estime que maintenant, c'est aux « industriels allemands de trouver entre eux les conditions d'un accord pour se répartir les tâches et les travaux ». Elle précise que les travaux d'architecture du système vont se poursuivre jusqu'à la mi-2022.

Le chef d'état-major de l'armée de Terre (CEMAT), le général Pierre Schill a averti que « si le MGCS ne peut pas être réalisé avec l'Allemagne, il faudra soit envisager un programme franco-français, soit s'appuyer sur la communauté SCORPIO tournée vers le Benelux »⁶⁵.

IV.2. La coopération franco-britannique

L'annulation du contrat des sous-marins avec l'Australie a provoqué une brouille passagère dans les relations franco-britanniques. La rencontre prévue le 23 septembre 2021 entre la ministre des armées, Florence Parly et son homologue britannique Ben Wallace, a été annulée. Cette réunion était importante car la question de la poursuite du programme du futur missile de croisière (FMC) et du futur missile antinavire (FMAN) devait être à l'ordre du jour. Ce programme doit remplacer à l'horizon 2030 les missiles de croisière en service, le *SCALP* pour l'armée de l'Air et l'*Exocet* pour la Marine nationale, et les britanniques *Storm Shadow* pour la Royal Air Force et le missile antinavire *Harpoon* de Boeing. C'est la société MBDA qui doit les produire⁶⁶. Toutefois, dès le lendemain, le 24 septembre, le Premier ministre Boris Johnson et le président Emmanuel Macron sont convenus de « continuer à travailler en étroite collaboration » et ont réaffirmé « l'importance de la relation entre le Royaume-Uni et la France ». Le coup de froid diplomatique du 23 septembre ne pouvait remettre en cause une coopération fructueuse dans le domaine des missiles. Toutefois, cette coopération ne va pas sans difficulté. Le rapporteur Christophe Lejeune de la commission des forces armées à l'Assemblée nationale « s'inquiète de la dégradation de la relation bilatérale sur un programme aussi structurant, dont les conséquences pourraient largement dépasser la seule conception de ces futurs missiles. Les divergences d'appréciation entre la partie britannique et la partie française sur la solution technologique à privilégier sont

⁶⁴ Laurent Lagneau, « Berlin veut ouvrir le projet de char franco-allemand à d'autres pays de l'UE, de l'OTAN et d'ailleurs », *OPEX360*, 15 mai 2021.

⁶⁵ Laurent Lagneau, « Char de combat du futur "la balle est dans le camp des industriels allemands" insiste Mme Parly », *OPEX360*, 15 décembre 2021. Le compte-rendu de la séance du 14 décembre 2021 de la Commission des forces armées de l'AN n'est toujours pas publié.

⁶⁶ La société MBDA est une filiale d'Airbus (37,5 %), de BAE System (37,5 %) et de Leonardo (25 %). Elle est spécialisée dans la conception de missiles que ce soit les missiles anti-aériens (air-sol et surface-air), les missiles de frappe au sol ou les missiles antinavires, ainsi que des systèmes de missiles ou des systèmes de contre-mesure.

connues – la France promouvant une solution hypersonique, quand le Royaume-Uni semble privilégier une solution de missile subsonique manœuvrant »⁶⁷.

MBDA développe, par ailleurs, des programmes de recherches dans le domaine des systèmes armés de nouvelle génération comme les lasers, les missiles hypervéloces, les essaims de drones et les systèmes de lutte contre ces essaims de drones, et des lasers à énergie dirigée. Ces systèmes équiperont les programmes de système aérien de combat comme celui du futur avion franco-allemand *SCAF* ou du britannique *Tempest*. MBDA doit recevoir le premier financement du fonds européen de défense (FED), notamment pour le projet *Twister* piloté par la France avec MBDA, Thales, AirBus défense, Alenia Space et l'allemand OHB. Ce programme *Twister* est important pour les Européens car il doit les protéger contre les missiles balistiques et hyper véloces et devrait entrer en service vers 2030⁶⁸.

IV.3. Les inquiétudes sur l'avenir de l'industrie militaire française

Deux inquiétudes pèsent sur l'avenir de l'industrie française. La première, partagée par l'ensemble des acteurs, qu'ils soient politiques ou industriels, est le projet de la Commission européenne « Taxonomie » et « Ecolabel » qui, s'il était adopté tel quel, risquerait d'empêcher les industries de défense d'obtenir des financements auprès des banques. La seconde est émise par certains spécialistes qui redoutent les effets des coopérations européennes multilatérales, qui seraient, selon eux, défavorables à l'industrie d'armement française.

IV.3.1. Le danger du projet européen « Taxonomie »/« Ecolabel » pour l'industrie d'armement française

La commission des forces armées de l'Assemblée nationale a mis en place une « mission flash » sur le financement de la base industrielle et technologique de défense (BITD). Les deux rapporteurs en sont Mme Françoise Ballet-Blu et M. Jean-Louis Thiériot. Leur rapport a été examiné par la Commission le 17 février 2021⁶⁹.

L'objet de cette mission est de « répondre au cri d'alarme lancé par les industriels de la défense, au sortir de l'été 2020, face aux difficultés croissantes qu'ils rencontrent pour financer leur activité, tant pour le développement que pour l'accompagnement de leurs opérations d'exportation ». Les rapporteurs mettent en garde sur les conséquences de cette « frilosité bancaire » car « les difficultés de financement auxquelles la BITD est confrontée font néanmoins poindre le risque d'un affaiblissement du tissu industriel de défense, et ce faisant d'un effritement de notre autonomie stratégique et de notre souveraineté ». Les rapporteurs préconisent notamment « d'améliorer la connaissance du monde de la défense par les banques et les investisseurs », de créer « un médiateur du financement pour l'écosystème de défense ».

Or cette frilosité des banques va se trouver renforcée et justifiée par le projet de la Commission européenne. Un projet de Rapport, est en cours d'élaboration par le Centre

⁶⁷ Assemblée nationale, Avis n° 4601, fait au nom de la commission des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2022, Tome VII Défense Equipement des forces- dissuasion par M.Christophe Lejeune, 20 octobre 2021, p 43.

⁶⁸ Véronique Guillermand, Missiles : MBDA innove pour faire face aux nouvelles menaces, *Le Figaro*, 1^{er} avril 2021.

⁶⁹ Assemblée nationale, Mission « flash » sur le financement de l'industrie de défense, 31 p. URL : <https://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/commissions/Defense/Rapport-BITD-170221.pdf>.

commun de recherche (JCR), service scientifique de la Commission européenne. Il a pour objectif d'instaurer de nouveaux critères de label écologique pour les produits financiers. La première version du rapport prévoit que « les entreprises impliquées dans la production et/ou le commerce d'armes conventionnelles et de produits militaires pour le combat, seront exclues si elles tirent plus de 5 % de leurs revenus de ces activités ». Il est évident que si ce texte était adopté tel quel, « les établissements financiers européens auraient à leur disposition de nouveaux arguments imparables pour exclure les entreprises de défense de leurs offres de financement afin de respecter ces fameux critères de label écologique de l'UE » nous explique Michel Cabirol⁷⁰. Même si le texte ne serait pas contraignant, les établissements financiers qui voudraient conserver une bonne réputation, devraient suivre ces préconisations vertueuses pour une « finance durable ». Le Groupe Vauban qui regroupe une vingtaine de spécialistes des questions de défense, souligne les conséquences de ce projet de directive : « On préfère l'éolienne à l'avion de combat. Aucun banquier, aucun assureur, aucun responsable de fonds ne voudra se compromettre avec les marchands de canon dont tous veulent la peau. Ce mouvement, déjà en branle depuis des années, est désormais légitimé par la Commission avec ce projet de directive. Comme pour le temps de travail, l'Europe s'attaque ainsi à une institution dont la vocation n'est pas la guerre, mais la paix »⁷¹.

Ce projet a provoqué une forte réaction des associations nationales de l'industrie de la défense qui ont adressé une lettre à leurs autorités gouvernementales respectives. En France, c'est le Conseil des Industries de Défense Française (CIDF) qui adresse le 23 avril 2021 à la ministre des armées, Florence Parly, une lettre⁷² dans laquelle il exhorte les institutions européennes et les gouvernements nationaux « à reconnaître qu'une telle interprétation de la finance durable aurait des effets négatifs sur l'industrie européenne de la défense, l'une des industries les plus réglementées ». Les six fédérations rappellent qu'« il n'y a pas de durabilité sans sécurité » et que les entreprises de défense contribuent à produire les « produits vitaux pour la sécurité commune des États membres de l'Europe et de l'Union dans son ensemble ».

Les députés de la commission des affaires étrangères et européennes de l'Assemblée nationale ont déposé le 9 décembre 2021, une résolution commune cosignée par 145 élus de la majorité et de l'opposition (élus LR) pour alerter le gouvernement sur les conséquences pour l'industrie de défense française des projets en préparation à la Commission de l'Union européenne, projets connus sous les noms de « taxonomie » et d'« ecolabel »⁷³.

Il s'agit, nous explique Nicolas Barotte pour la Commission, « de noter les secteurs économiques en fonction de leur impact environnemental et leur compatibilité avec les projets politiques de réduction des émissions de CO2 »⁷⁴.

⁷⁰ Michel Cabirol, « Bruxelles va-t-elle mettre KO l'industrie de l'armement européenne ? », *La Tribune*, 23 avril 2021.

⁷¹ Vauban, « La mort confirmée de l'industrie d'armement française », *La Tribune*, 31 août 2021.

⁷² URL GIFAS : <https://www.gifas.fr/press-summary/nouveaux-criteres-de-label-ecologique-de-l-union-europeenne-pour-les-produits-financiers-les-industriels-europeens-inquiets>.

⁷³ Assemblée nationale, Commission des affaires européennes : Texte n° 4792, adopté par la commission, sur la proposition de résolution européenne de Mme Françoise Dumas, M. Jean-Louis Thiériot et plusieurs de leurs collègues visant à protéger la base industrielle et technologique de défense et de sécurité européenne des effets de la taxonomie européenne de la finance durable (n° 4727), Déposé le 9 décembre 2021. Voir aussi le Rapport de la commission des affaires européennes sur la proposition de résolution européenne de Mme Françoise Dumas, M. Jean-Louis Thiériot et plusieurs de leurs collègues visant à protéger la base industrielle et technologique de défense et de sécurité européenne des effets de la taxonomie européenne de la finance durable (n° 4727). (M. Jean-Louis Thiériot), déposé le 9 décembre 2021.

⁷⁴ Nicolas Barotte, « Taxinomie ou ecolabel, ces projets européens qui inquiètent les industriels français de la défense », *Le Figaro*, 9 décembre 2021.

Les députés demandent au gouvernement de défendre auprès des institutions européennes les intérêts de l'industrie de défense française et européenne et d'obtenir une modification du projet de la Commission. En effet si une activité est exclue de la taxonomie, c'est la priver de tout financement car les banques afin de conserver leur réputation, hésiteront à les financer. Ce seront plus les PME que les grands groupes qui seront touchées. Cette réglementation risque de provoquer un effondrement du financement du secteur de l'industrie de défense.

Les députés dans leur résolution insistent sur les conséquences de ce projet : « La vigueur de notre base industrielle et technologique de défense (BITD) constitue une condition *sine qua non* de notre autonomie stratégique et, in fine, de notre souveraineté ».

Guillaume Faury, président du Groupement des industries françaises et spatiales (GIFAS), a profité des vœux pour la nouvelle année 2022 à la presse, pour rappeler au gouvernement son inquiétude à l'égard de ces projets qui sont pour lui « un vrai sujet de préoccupation », estimant qu'un « mauvais vent souffle » sur ce secteur de l'armement. C'est un projet mortel pour les entreprises de défense⁷⁵.

Lors des rencontres économiques d'Aix en Provence, « Saisir l'avenir, ensemble » les 2-4 juillet 2021 la ministre des Armées, Florence Parly avait déclaré : « Dire que les activités de défense ne doivent pas être financées par les organisations financières et les banques, au même titre que les activités pornographiques, c'est choquant ! », nous rapporte Laurent Lagneau⁷⁶.

Certains commentateurs comme Michel Cabirol, sont inquiets pour l'avenir de l'industrie d'armement et se demandent si la Commission européenne ne cherche pas à la détruire. Les enjeux sont importants et « la question est de savoir aujourd'hui que va peser dans cette guerre de lobbying de haute intensité en coulisse, l'industrie de la défense et de la sécurité, qui est pourtant un pilier essentiel de la sécurité commune et de l'autonomie stratégique de l'Europe »⁷⁷

Le sénateur Cédric Perrin, (LR), vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, appelle dans une tribune publiée dans *L'Opinion* le 16 juillet 2021, le gouvernement à prendre des décisions fermes à l'égard de la Commission car « personne d'autre que notre gouvernement ne défendra nos armées et nos industries de défense. Il est urgent de s'en rendre enfin compte. Ceci ne signifie pas renoncer à toute coopération européenne. Ceci signifie savoir dire « non » quand l'UE, au-delà de toute raison et même parfois du droit, joue contre nous, et croyons-nous encore, contre elle-même, en oubliant que sans la force, les valeurs sont désarmées »⁷⁸.

On peut espérer que la mobilisation du gouvernement français, en lien avec le gouvernement allemand, pourra peser sur le travail de la Commission dans un sens favorable.

⁷⁵ Michel Cabirol, « Financement : un mauvais vent souffle sur la défense (Guillaume Faury, GIFAS) », *La Tribune*, 6 janvier 2022. <https://www.latribune.fr/entreprises-finance/industrie/aeronautique-defense/financement-un-mauvais-vent-souffle-sur-la-defense-guillaume-faury-gifas-899700.html>.

⁷⁶ Laurent Lagneau, « Florence Parly : l'Europe ne doit pas s'attaquer aux industries de défense par le biais de la loi et de la jurisprudence », *OPEX360*, 5 juillet 2021.

⁷⁷ Michel Cabirol, « Bruxelles va-t-elle mettre KO l'industrie de l'armement européenne ? », *La Tribune*, 23 avril 2021.

⁷⁸ Cédric Perrin, sénateur LR du territoire de Belfort, *Tribune libre* : « Défense : choisir ses combats », *L'Opinion*, le 16 juillet 2021.

IV.3.2. Les coopérations européennes multilatérales sont-elles efficaces ?

Certains spécialistes de Fondations ou de Groupes de réflexion comme le groupe Vauban, dénoncent les effets négatifs des coopérations européennes multilatérales dans le domaine de l'armement, qui ne tournent pas, selon eux, à l'avantage de la France.

Ainsi dans son étude sur l'Europe de l'armement, Joachim Sarfati « tend à démontrer que le choix d'ancrer notre politique d'armement dans des programmes européens est illusoire. La France doit avant tout se donner pour objectif d'assurer la pérennité des entreprises qu'elle compte dans cette industrie fortement pourvoyeuse d'emploi et essentielle à sa souveraineté. Les coopérations européennes demeurent possibles mais ne doivent pas relever de choix idéologiques »⁷⁹. Pour lui, la France a tout intérêt à « privilégier des partenariats bilatéraux aux programmes multilatéraux à gouvernance européenne » nettement plus efficaces.

Il n'est pas seul à s'inquiéter de l'avenir de l'industrie de défense française. Ainsi Aurélie Duchêne, directeur adjoint du Mouvement Objectif France, dénonce les prédateurs envers notre BITD, les risques de pertes de compétences si l'on a recours à des fournisseurs étrangers pour des équipements que l'on pourrait produire. Elle explique que « le caractère vertueux des investissements dans la défense fait consensus, tout comme le fait qu'ils soient plus rentables que la plupart des autres investissements publics ». C'est la raison pour laquelle « nous devons augmenter massivement et durablement notre effort de défense » et de conclure « Pour se redresser et se projeter dans l'avenir, notre pays a besoin de projets à long terme : le redressement de notre industrie de défense dans le cadre d'une vision stratégique peut en être un. Il s'agit là d'un enjeu crucial à l'approche de l'élection présidentielle »⁸⁰.

Le Groupe Vauban dans un premier article, publié dans *La Tribune* en mars 2021, mettait en garde contre « les erreurs allemandes de la France » qui aurait une vision idyllique de son partenaire allemand⁸¹. Il dénonce les méthodes allemandes, basées sur « la Realpolitik la plus dure ». Ce principe est affirmé par la Chancelière Angela Merkel, selon Vauban, lors du conseil franco-allemand de défense et de sécurité du 5 février 2021, lorsqu'elle déclare que pour faire accepter le projet SCAF par le comité des affaires budgétaires du Bundestag « il faut pour cela qu'on ait bien finalisé le partage des tâches au sein de ce projet. Vous savez que c'est un projet qui est sous leadership français, mais il faut quand même que les partenaires allemands puissent être à un niveau satisfaisant face à leurs partenaires. Et donc, on doit voir très précisément les questions de propriété intellectuelle, de partage des tâches et de partage du leadership ». Pour le projet MGCS « Là aussi, il y a des problèmes similaires qui se posent et d'ici la fin du mois de février nous espérons être tombés d'accord sur toutes les difficultés qui existent encore pour la phase suivante du projet »⁸².

Dans un second article publié à la fin août 2021 dans le même journal, Vauban estimait que la France ne réagit pas assez vivement face aux projets « des autorités européennes torpillant ainsi coup sur coup les fondements humains et financiers d'un système de défense qu'en même temps elles prétendent bâtir avec la boussole stratégique, le Fonds de défense, la DG défense etc. »⁸³. Quant à la coopération avec l'Allemagne dans le domaine de

⁷⁹ Joachim Sarfati, « L'Europe de l'armement, vecteur de puissance ou braderie des moyens de notre indépendance ? », *Fondation Res Publica*, septembre 2021, p. 6.

⁸⁰ Aurélien Duchêne, « Relancer notre industrie de défense : une stratégie pour la France », *La Tribune*, 20 septembre 2021.

⁸¹ Vauban, « Armement : les erreurs allemandes de la France », *La Tribune*, 23 mars 2021.

⁸² Conférence de presse conjointe du Président Emmanuel Macron et de la Chancelière Angela Merkel par visioconférence le 5 février 2021. <https://www.ue.delegfrance.org/conseil-franco-allemand-de-defense>.

⁸³ Vauban, « La mort confirmée de l'industrie d'armement française », *La Tribune*, 31 août 2021.

l'armement, « les difficultés inhérentes aux programmes – avion et char de combat – montrent assez que l'Allemagne ne conçoit pas la coopération, mais juste la domination humaine et technologique d'ensembles européens ». Pour justifier cette analyse pessimiste, ces spécialistes se basent sur une déclaration de l'éphémère ministre de la défense française, Mme Goulard, qui avait déclaré le 8 juin 2017 : « Si nous voulons faire l'Europe de la défense, il va y avoir des restructurations à opérer, faire des choix de compatibilité et, à terme, des choix qui pourraient passer dans un premier temps pour aboutir, à privilégier des consortiums dans lesquels les Français ne sont pas toujours leaders »⁸⁴.

Deux experts défendent au contraire la nécessité de développer des coopérations entre partenaires européens. Il s'agit du président de l'association Euro Défense, l'ingénieur d'armement Patrick Bellouard, ancien directeur de l'OCCAR, et d'un membre du bureau, l'ancien préfet Cyrille Schott, ancien directeur de l'INHES (Institut national des hautes études de la sécurité et de la justice). Ils décident de répondre à l'article du Groupe Vauban publié dans le quotidien *La Tribune*⁸⁵ du 23 mars 2021, dans le même journal pour dénoncer leur argumentation⁸⁶. Pour eux la France et l'Allemagne sont au cœur de l'avancée de l'Europe, c'est la raison pour laquelle il est nécessaire de « s'appuyer sur le couple franco-allemand pour la coopération européenne dans le domaine de l'armement, en tirant les leçons du passé ». Cette coopération a fait ses preuves en fournissant des équipements répondant à leurs besoins : avions de transport *Transall C160* puis *A400M*, avion d'entraînement *Alpha Jet*, avion de patrouille maritime *Atlantic*, hélicoptère de combat *Tigre*. L'intérêt de ces coopérations, c'est de partager les coûts de développement entre les participants et ainsi permettre de réduire le financement de chacun. Ils reconnaissent que « la coopération nécessite d'abord de longues négociations ». Pour remédier aux difficultés, l'Organisme Conjoint de Coopération en matière d'Armement (OCCAR) a été créé, qui justement a « banni la notion de juste retour », chaque partenaire cherchant tout naturellement à obtenir les meilleures retombées industrielles. Ils affirment que concernant les deux grands programmes, le SCAF et le MGCS, qui sont plus qu'un simple avion ou char mais des « systèmes de systèmes », « la France n'a plus les moyens de les financer seule, encore moins que pour les générations précédentes. Elle doit le faire en partenariat, en premier lieu avec l'Allemagne, mais aussi avec d'autres États européens ».

Ils en concluent que chaque pays ne pouvant plus assumer seul le coût de ces programmes de plus en plus complexes, le repli national n'est plus la solution : ce serait la mort lente assurée ! La solution pour les États européens, serait donc la coopération : « C'est ainsi qu'ils construiront à terme une défense crédible et autonome, s'appuyant sur une industrie solide et compétitive »⁸⁷.

V. Les exportations d'armement

La France est le troisième exportateur d'armement dans le monde pour l'année 2020, derrière les États-Unis et la Russie, et ce malgré les effets de la crise sanitaire. Le rapport du SIPRI précise que « La France a augmenté ses exportations d'armes majeures de 44 %, ce

⁸⁴ Voir à ce sujet de Jean-Dominique Merchet, Sylvie Goulard : « Nous serons obligés de casser certaines facilités industrielles française », *L'Opinion*, Secret-défense, 8 juin 2017. <https://www.lopinion.fr/secret-defense/sylvie-goulard-nous-serons-obliges-de-casser-certaines-facilites-industrielles-francaises>.

⁸⁵ Vauban, « Armement : les erreurs allemandes de la France », *La Tribune*, 23 mars 2021.

⁸⁶ Patrick Bellouard et Cyrielle Schott, « Armement : la nécessité de la coopération », *La Tribune*, 29 mars 2021.

⁸⁷ Patrick Bellouard et Cyrielle Schott, *op. cit.*

qui représente 8,2 % des exportations mondiales d'armes entre 2016 et 2020. L'Inde, l'Égypte et le Qatar ont reçu à eux seuls 59 % des exportations d'armes françaises »⁸⁸. L'Allemagne arrive derrière la France avec 5,5 % du total mondial.

De plus les exportations d'armements connaissent un net rebond au cours de cette année 2021 puisqu'elles dépassent le record de l'année 2015 (16,9 milliards d'euros) en atteignant la somme d'environ 28 milliards d'euros⁸⁹.

La ministre des armées, Florence Parly explique sa politique d'exportation d'armements : « Depuis quatre ans, je fais le choix de conduire une politique d'exportation résolument européenne car, derrière l'export, il y a la construction incessante de notre souveraineté et de notre autonomie stratégique. Cette politique porte aujourd'hui ses fruits »⁹⁰.

V.I. Un cas hors norme : l'annulation du contrat des sous-marins par l'Australie

Un contrat important pour la construction de sous-marins classiques a été annulé brutalement le 25 septembre 2021 par le gouvernement australien. Cette annulation a provoqué une brouille diplomatique entre la France, l'Australie mais aussi les États-Unis et la Grande-Bretagne qui ont conclu une triple alliance avec ce pays.

V.I.I. Le contrat de Naval Group

Naval Group avait signé un contrat hors norme avec l'Australie, qui prévoit la livraison de 12 sous-marins océaniques dérivés du sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) *Barracuda* (classe « *Attack* ») dotés d'un système de combat fourni par l'entreprise américaine Lockheed-Martin pour 58 milliards d'euros. Naval Group a été sélectionné en 2016 et l'accord fut signé le 11 février 2019 à Canberra pour organiser un écosystème de sous-traitants en Australie. Fin 2018, la première pierre du chantier de construction des sous-marins était posée à Osborne, chantier devant permettre l'assemblage des sous-marins à partir de 2023.

Lorsqu'en janvier 2021, la phase de définition des spécifications des sous-marins est achevée, s'ouvre la phase dite du « design basique » qui doit durer jusqu'en 2023. Elle consiste « à établir la première définition complète des sous-marins, à partir des spécifications ». En 2023, le premier prototype de coque doit être lancé au chantier d'Osborne. L'entreprise emploie 200 ingénieurs et techniciens australiens mais leur nombre doit monter jusqu'à 2 000 dans les années à venir. Naval Group s'est engagé à dépenser 60 % de la valeur du contrat en Australie. C'est l'euphorie en France. Philippe Missoffe, délégué général du Groupement des industries de construction et activités navales (Gican) explique que « désormais, plus de 35 entreprises françaises, dont 30 membres du Gican, travaillent dans le domaine du naval en Australie »⁹¹. Le 30 août 2021, Paris et Canberra

⁸⁸ SIPRI. Communiqué de presse du 15 mars 2021. « Les transferts internationaux d'armes se stabilisent après des années de forte croissance ; la plus forte augmentation des importations d'armes concerne le Moyen-Orient, selon le SIPRI ». https://www.sipri.org/sites/default/files/2021-03/sipri_at_press_release_fre.pdf.

⁸⁹ Michel Cabirol, « Exportations d'armements : l'année fabuleuse de la France en 2021 », *La Tribune*, 5 janvier 2022.

⁹⁰ Ministère des Armées. Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France. 2021. (Coll. Analyses & Références), p. 3.

⁹¹ Véronique Guillermand, « Les futurs sous-marins australiens entraînent dans leur sillage toute la filière française du naval militaire », *Le Figaro*, 14 mai 2021.

soulignent de nouveau l'importance du programme des 12 sous-marins confié à Naval Group.

C'est alors qu'est annoncé le 15 septembre 2021 par le président américain, Joe Biden, la création d'une nouvelle triple alliance en matière de sécurité entre l'Australie, la Grande-Bretagne et États-Unis (AUKUS). Cette alliance prévoit de transférer la technologie américaine des sous-marins nucléaires, alors que les sous-marins français étaient de technologie classique. Ils doivent être construits à Adélaïde en coopération avec les États-Unis et la Grande-Bretagne. Le Premier ministre australien, Scott Morrison, explique que l'abandon des sous-marins de type Attack « n'est pas un changement d'avis mais un changement de besoin ». Le contrat a bien été rompu unilatéralement par les Australiens le 15 septembre 2021. Le ministre de la défense britannique Ben Wallace se défend de tout opportunisme dans cette affaire car « les Australiens ont pris la décision de vouloir une capacité différente ». Quant à Joe Biden il déclare avec un certain cynisme que « les États-Unis sont impatients de travailler en étroite collaboration avec la France et d'autres pays clés à mesure que nous progressons ».

La France n'aurait rien vu venir officiellement. Pourtant des difficultés étaient apparues dans la réalisation du contrat suite à un rallongement des délais dans son exécution mais aussi avec l'augmentation du coût qui serait passé de 35 à 65 milliards d'euros. Le Premier ministre Scott Morrison aurait demandé à son état-major de penser à une alternative. Les Américains de retour dans la pacifique avec Joe Biden, se seraient précipités dans la brèche. Bruno Tertrais, de la FRS, explique que « Cette rupture, c'est la rencontre entre une frustration australienne et un opportunisme américain »⁹².

Piotr Smolar, correspondant du journal *Le Monde* à Washington, pose la question : « la France a-t-elle été trompée depuis des mois ? » Pour lui cette hypothèse « suggère une faille importante en matière de renseignement »⁹³. En effet ce qui est troublant dans la chronologie de cette crise, c'est que le 30 août les deux pays se réunissaient en format 2+2, (ministres des affaires étrangères et de la défense) et que le communiqué final de cette réunion déclare dans le point 21 que les participants ont « souligné l'importance du futur programme sous-marin ».

Cette rupture brutale de contrat par l'Australie avec la création d'un partenariat stratégique (AUKU) sans que la France en soit informée est une véritable « claqué diplomatique ». Le président français Emmanuel Macron n'aurait été averti téléphoniquement que quelques heures avant la conférence de presse officielle de la Maison blanche, par son homologue Australien. Il en aurait été de même pour Jean-Yves Le Drian et Florence Parly, informés juste avant le conseil des ministres du 15 septembre⁹⁴.

V.1.2. La réaction diplomatique de la France

Les réactions françaises sont aussitôt très fermes. Le communiqué conjoint du ministre des affaires étrangères Jean-Yves Le Drian et de la ministre des Armées, Florence Parly le 16 septembre 2021, prend acte de l'arrêt du programme de sous-marins de classe océanique et du lancement d'une coopération avec les États-Unis portant sur des sous-marins à propulsion nucléaire. Ils constatent que « le choix américain qui conduit à écarter un allié et un partenaire comme la France d'un partenariat structurant avec l'Australie... marque une

⁹² Isabelle Lasserre et Grégory Plesse à Sydney, « Comment les Américains ont torpillé un contrat déjà mal en point », *Le Figaro*, 17 septembre 2021.

⁹³ Piotr Smolar, « Sous-marins australiens : Comment les États-Unis ont laissé la France dans l'obscurité », *Le Monde*, 17 septembre 2021

⁹⁴ Philippe Ricard et Elise Vincent, « Sous-marins australiens : la diplomatie militaire française mise en échec », *Le Monde*, 17 septembre 2021.

absence de cohérence que la France ne peut que constater et regretter ». Le communiqué réaffirme la volonté de Paris de continuer son action dans la région Indo-pacifique car « la France est un partenaire fiable qui continuera à y tenir ses engagements, comme elle l'a toujours fait » et conclut en insistant sur « la nécessité de porter haut et fort la question de l'autonomie stratégique européenne. Il n'y a pas d'autre voie crédible pour défendre nos intérêts et nos valeurs dans le monde, y compris dans l'indopacifique »⁹⁵.

À la demande du Président de la République, Jean Yves le Drian décide le 17 septembre le rappel des ambassadeurs français aux États-Unis et en Australie. La réunion franco-britannique qui était prévue pour la semaine du 20 septembre entre les ministres de la défense Florence Parly et Ben Wallace, est annulée à la demande de Paris.

La France parle d'une « rupture de confiance », d'une « trahison ». En effet, « Pour Paris, le *contrat du siècle* avec l'Australie ne se résumait pas à une affaire de ventes d'armes, mais s'inscrivait dans une logique de partenariat stratégique à long terme » dans la zone Indo-pacifique⁹⁶. La journaliste du *Figaro*, Isabelle Lasserre consacre un grand article à cette « trahison du siècle »⁹⁷. Après cette phase d'indignation, les relations reprennent progressivement. À la demande du président Joe Biden, un échange téléphonique a lieu le 22 septembre entre les deux présidents. Après une semaine de tensions, ils ont décidé de se parler. Le communiqué final explique que « Les deux dirigeants ont décidé d'entamer un processus de consultations approfondies visant à créer les conditions de l'instauration de la confiance et de proposer des mesures concrètes vers des objectifs communs. Ils se réuniront en Europe fin octobre afin de parvenir à une compréhension commune et d'entretenir la dynamique de ce processus »⁹⁸. En contrepartie, l'ambassadeur français rejoint son poste à Washington la semaine suivante. La question est de savoir ce qu'a obtenu le président Macron en contrepartie. La reconnaissance d'une Europe de la défense européenne plus forte et plus performante et complémentaire de l'OTAN ? Le président Joe Biden aurait, en compensation de la perte du contrat australien, facilité le contrat de naval Group avec la Grèce (voir ci-après).

V.1.3. Les conséquences diplomatiques et militaires

L'éditorial du quotidien *Le Monde* du 17 septembre 2021 explique que c'est « un coup dur » pour la France, et conclut que c'est « révélateur des risques auxquels s'exposent les puissances qui jouent au-dessus de leurs capacités ». Trois leçons peuvent être tirées de la création de cette nouvelle alliance stratégique AUKUS (*Australia- United Kingdom - United States*). La première concerne la relation transatlantique. Pour les États-Unis, leurs intérêts passent avant tout. Le revers diplomatique et économique de la France dans cette affaire « n'a aucune importance pour Washington, qui n'a que l'objectif chinois en ligne de mire ». La deuxième leçon concerne Londres. Cet accord stratégique donne une place de choix à la Grande-Bretagne dans la zone Indo-pacifique mais surtout « il remet les Britanniques dans la roue des Américains ». La dernière leçon, c'est « la place de l'Europe et son rôle dans le

⁹⁵ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, URL : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/australie/evenements/article/communiqu%C3%A9-conjoint-de-jean-yves-le-drian-et-de-florence-parly-16-09-21>.

⁹⁶ Isabelle Lasserre, « Pour Paris, une rupture de confiance majeure avec Washington », *Le Figaro*, 20 septembre 2021.

⁹⁷ Isabelle Lasserre, « Dans les coulisses de la trahison du siècle », *Le Figaro*, 22 septembre 2021.

⁹⁸ Ambassade des États-Unis d'Amérique en France, US Mission to France, 23 septembre 2021 : « Déclaration commune concernant l'appel téléphonique entre le président Biden et le président Macron », la Maison Blanche, le 22 décembre 2021. Adresse URL : <https://fr.usembassy.gov/fr/declaration-commune-concernant-lappel-telephonique-entre-le-president-biden-et-le-president-macron/>.

monde qui se trouvent ici remis en question. Où veut-elle se situer dans le réaligement mondial qui s'opère à l'ombre de l'affrontement sino-américain ? Peut-elle agir en tant que puissance autonome, ou bien les pays européens vont-ils assister en ordre dispersé à ce réaligement, sacrifiant tout espoir d'y exercer une quelconque influence et d'y défendre leurs intérêts ? »⁹⁹.

Pour Renaud Girard, cette nouvelle alliance stratégique AUKUS marque « un changement de vision stratégique » de nos alliés et « L'Australie va devenir la base avancée du grand jeu naval américain de *containment* de la Chine dans l'Indopacifique »¹⁰⁰. Pour lui, on entre dans la deuxième guerre du Pacifique, après celle contre le Japon en 1941. Nicolas Baverez parle de « la mise en place d'une nouvelle guerre froide dans le Pacifique avec une configuration qui n'est pas sans rappeler celle de l'Europe en 1914 »¹⁰¹. Renaud Girard estime de son côté que « la France devrait tirer profit de son éviction brutale d'Australie pour redessiner sa stratégie. Elle devrait revenir à une stricte indépendance gaullienne, cesser de s'aligner systématiquement sur la politique étrangère américaine ».

Le député européen Arnaud Danjean, vice-président du groupe PPE au Parlement européen et coordinateur de ce groupe pour les questions de défense et de sécurité explique que l'indignation suscitée par la décision des Australiens, « ne saurait occulter le besoin d'une réflexion lucide ». Non seulement sur les causes de ce désastre diplomatico-industriel mais aussi sur ce qu'il révèle d'un phénomène bien français : le décalage entre les ambitions déclamées avec emphase sur tous les enjeux internationaux et la réalité de nos moyens qui a bien du mal à coller à ces incantations¹⁰². Il estime nécessaire de revoir notre ambitieuse stratégie dans l'Indopacifique. En effet, il se demande si « l'ambition affichée par les autorités françaises dans le grand jeu qui se met en place, n'est pas disproportionnée ? » La France ne peut jouer qu'un rôle de supplétif avec les moyens militaires dont elle dispose. Et de conclure qu'il faudra bien « nécessairement nous amener à un regard lucide sur l'inadéquation entre nos ambitions et nos moyens budgétaires, militaires et industriels. Sans quoi notre précieuse singularité stratégique bâtie depuis le général de Gaulle ne résistera pas à un douloureux déclassement solitaire ». Nicolas Baverez rejoint l'analyse d'Arnaud Danjean sur la faiblesse de nos moyens. Il estime que « la France paie chèrement une rhétorique de la puissance déconnectée des moyens de la puissance. Son effondrement économique et social débouche inéluctablement sur son déclassement stratégique »¹⁰³.

L'ancien diplomate Michel Duclos explique dans un entretien au *Figaro* que dans cette affaire « les Américains n'ont pas compris que nous avons là-bas des intérêts stratégiques majeurs. Le but doit être désormais de faire coïncider nos intérêts qui, convergent »¹⁰⁴. Là encore, une fois les réactions d'indignation passées, la France continuera à mener son action dans la zone Pacifique avec les puissances de l'AUKUS.

⁹⁹ « Au-delà des sensibilités françaises, la nouvelle alliance anglo-saxonne créée pour faire face à la Chine pose des questions existentielles à l'Europe », Editorial, *Le Monde*, 17 septembre 2021.

¹⁰⁰ Renaud Girard, « La deuxième guerre du pacifique », *Le Figaro*, 21 septembre 2021.

¹⁰¹ Nicolas Baverez, « Requiem pour un Mers-el-Kébir industriel », *Le Figaro*, 27 septembre 2021.

¹⁰² Arnaud Danjean, « La fin du 'contrat du siècle' révèle le risque d'un déclassement stratégique de la France », *Le Figaro*, 21 septembre 2021.

¹⁰³ Nicolas Baverez, *op. cit.*

¹⁰⁴ Entretien avec Michel Duclos par Laure Mandeville, « La France vit une solitude stratégique », *Le Figaro*, 22 octobre 2021, p.21. Michel Duclos vient de publier un ouvrage, *La France dans le bouleversement du monde*, éditions de l'Observatoires, 320 p.

V.1.4. Les conséquences industrielles pour la filière navale

C'est tout d'abord une importante perte financière puisqu'elle est estimée entre 8 et 12 milliards d'euros. C'est aussi le départ des 35 entreprises françaises qui avaient investi dans ce contrat et c'est la fin de la grande aventure australienne pour les PME françaises associées au programme.

La résiliation du contrat par les Australiens n'aura qu'un faible impact dans le court terme¹⁰⁵ mais risque par contre de provoquer à moyen terme une réduction des effectifs du groupe qui s'élèvent actuellement à 15 800 salariés et de l'obliger à redimensionner son « outil industriel ».

Naval Group a connu une série d'échecs commerciaux avant celui de l'Australie, ce dernier ayant été provoqué par un choix géopolitique des Australiens, de rallier l'alliance AUKUS.

C'est la Pologne qui a lancé un programme de 3 frégates et a choisi de passer un contrat avec les entreprises espagnoles Navantia, allemandes ThyssenKrupp Marine Système. La Roumanie ne veut plus signer le contrat de 1,2 milliard pour la fabrication de 4 Corvettes *Gowind*. En Arabie Saoudite, Ryad consulterait les Espagnols, les Italiens et les Sud Coréens pour des projets de Corvettes et de Frégates. Il en est de même pour le Maroc qui négocie avec l'Italien Fincantieri pour deux FREMM. L'Indonésie a signé un contrat de 4 milliards d'euros avec le même groupe italien pour 6 frégates FREMM et la modernisation de 2 frégates *Maestrale*.

Il est évident que cette absence de contrats va avoir des répercussions sur les charges industrielles de Naval Group et par ricochet sur l'emploi. Les arsenaux de Lorient, Cherbourg et de Ruelle vont connaître des baisses de charge à moyen et long terme. Le danger c'est que le groupe ne « survive » qu'avec des contrats de l'État français.

Comment expliquer cette série d'échecs à l'exportation de Naval Group ? Est-ce le respect trop scrupuleux de la loi Sapin 2 visant à moraliser les contrats¹⁰⁶ qui briderait l'entreprise et l'empêcherait d'utiliser des consultants ? Michel Cabirol explique qu'« à force d'arrêter la majorité des contrats de consultants, jugés à risques, les entreprises françaises perdent leurs yeux et leurs oreilles dans des pays où ils ont pourtant des intérêts commerciaux stratégiques. Naval Group, qui compte trop sur l'État, en fait l'amère expérience ces derniers mois. Il est également surprenant que les services français aient été autant aveugles sur ces dossiers »¹⁰⁷.

V.2. Les autres contrats à l'exportation

La France connaît en 2021 un indéniable succès dans les contrats de vente d'armements. Elle passe un double contrat d'armement avec la Grèce ainsi qu'un partenariat stratégique face aux menaces de la Turquie. Elle signe un contrat pour la vente de 30 avions *Rafale* à l'Égypte puis, peu avant Noël, un contrat de 80 *Rafale* avec l'Arabie saoudite.

Elle subit aussi plusieurs échecs notamment pour la vente de *Rafale* à la Suisse et à la Finlande qui préfèrent l'avion américain *F-35*.

¹⁰⁵ Dans l'immédiat, ce sont 650 emplois qui sont touchés en France, sans compter ceux en Australie (350 existants). Ce sont aussi les ingénieurs australiens qui sont en formation à Cherbourg qui devront partir.

¹⁰⁶ La loi n° 2016-1691, dite Sapin II, datant du 9 décembre 2016, est relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation économique.

¹⁰⁷ Michel Cabirol, « Mayday ,Mayday, Naval Group en perdition à l'export », *la Tribune*, 17 septembre 2021.

V.2.1. Avec la Grèce : un double contrat

La Grèce a négocié au cours du second semestre 2020 un contrat pour l'achat de 18 avions *Rafale*. Le parlement grec a ratifié le 14 janvier 2021 l'acquisition de 6 appareils *Rafale* neufs et de 12 *Rafale* d'occasion au standard F3R qui seront prélevés sur la flotte de l'armée de l'air française. Ils seront armés de missiles Scalp, de missiles air-mer *AM39* et d'*Exocet* et de missiles air-air *MICA* (courte portée) et air-air longue portée *Météor*. Le calendrier est le suivant : les six premiers *Rafale* d'occasion seront livrés de juin à novembre 2021, les six autres seront réceptionnés 26 mois plus tard. Les six avions neufs, seront livrés dans 20 mois. Le contrat est signé le 25 janvier 2021 à Athènes. La Grèce est le premier pays européen, membre de l'OTAN à s'équiper du *Rafale* !

La ministre des armées Florence Parly annonce peu après, le 29 janvier 2021, la commande de 12 *Rafale* neufs pour remplacer les avions vendus à la Grèce.

La signature du « partenariat stratégique » le 29 septembre (voir III.1.1) a été l'occasion d'annoncer une nouvelle commande de 6 autres avions *Rafale* ce qui porterait les commandes à 24 appareils¹⁰⁸.

Athènes prévoit aussi de commander à Naval Group 3 Frégates de défense et d'intervention (FDI) qui seraient livrées en 2025 et 2026, un bateau multi-missions de 1^{er} rang, pour un montant de 3 milliards d'euros avec les armements (missiles *Aster 30*, *Exocet* produits par MBDA) et la maintenance. Le groupe Lockheed Martin qui avait fait une offre concurrente s'est finalement retiré du marché. Comment expliquer cette décision ? Selon Michel Cabirol « Washington a fait capoter un contrat de gré à gré entre Naval Group et Athènes en juillet 2020 » en interdisant la signature du contrat de deux frégates FDI française armées de missiles de croisières navals (MdcN). Il n'est pas question que la Grèce se dote d'un armement nettement supérieur à celui des Turcs. Après l'appel téléphonique entre Emmanuel Macron et Joe Biden, le 22 septembre 2022, les deux chefs d'État annoncent des « engagements » pour rétablir la confiance entre les deux pays, suite à l'affaire des sous-marins australiens. « On voit mal les États-Unis à nouveau torpiller une offre de Paris, qui est importante pour un industriel garant de la souveraineté française à ce moment-là des relations franco-américaine... Le contexte est idéalement favorable pour Paris pour rebondir en Grèce »¹⁰⁹.

Il est évident que ce double contrat de vente d'armement naval et aérien avec la Grèce, constitue une très bonne nouvelle, après le choc violent subi avec la rupture du contrat australien.

V.2.2. Avec l'Égypte : un second contrat *Rafale*

L'Égypte annonce le 4 mai 2021 la signature d'un second contrat portant sur l'achat de 30 avions *Rafale* supplémentaires avec les équipements. Cette commande s'ajoute aux 24 appareils déjà commandés en 2015 ce qui portera sa flotte à 54 appareils. Ce sera le pays, à posséder le plus de *Rafale* après la France, qui possède 152 appareils. Le contrat est de l'ordre de 4 milliards d'euros avec l'armement. Le trésor français s'engage à garantir 80 % du montant des prêts bancaires contractés par l'Égypte. Les livraisons sont prévues de 2024 à 2026. Thales fournira les équipements électroniques et les missiles MBDA. Ce sont 400 PME qui sont concernés par ce contrat avec 7 000 salariés.

¹⁰⁸ Véronique Guillemard et Alexia Kefalas, « Athènes achète des frégates et des *Rafale* », *Le Figaro*, 29 septembre 2021.

¹⁰⁹ Michel Cabirol, « Frégate FDI en Grèce : les jeux en coulisse des États-Unis et de la France », *La Tribune*, 1^{er} octobre 2021.

V.3. Le contrat de Noël : la vente de 80 avions *Rafale* aux EAU

Des négociations avec les Emirats arabes unis (EAU) s'étaient ouvertes en 2008 pour un achat éventuel de 60 avions *Rafale* afin de remplacer les *Mirage 2000-9* en service dans l'armée de l'air des EAU. Elles semblaient aboutir en 2012 mais aucun contrat ne fut signé. Les EAU portèrent leur choix sur des avions américains *F-35A*. Le président D. Trump autorise la vente mais son successeur J. Biden émet des réserves sur cette vente. Les Émiriens se tournent alors vers la France. Les négociations entre les EAU, la France et Dassault Aviation « ont réellement débuté en novembre 2020 » explique Michel Cabirol de la Tribune¹¹⁰. Ce serait, nous dit-il, au salon de l'armement d'Abu Dhabi en février 2021 que la négociation prend forme lorsque les industriels remettent leur offre. Les négociations se poursuivent. À la fin de l'été les Emiriens annoncent qu'ils veulent non plus 60 mais 80 avions *Rafale*. La dernière phase des négociations se déroule lors du salon aéronautique de Dubaï (14-18 novembre) où le contrat de vente est finalement conclu entre Dassault et Mohammed Bin Zayed. Ce dernier signe avec la ministre des armées, Florence Parly, un accord intergouvernemental

On assiste lors de la visite officielle du président français Emmanuel Macron à Abu Dhabi le 3 décembre 2021, à la signature d'une commande de 80 avions *Rafale* avec le standard *F-4*¹¹¹ qui seront dotés d'un radar à antenne active et du système SPECTRA amélioré (Système de Protection et d'évitement des conduites de tir du *Rafale*). Les appareils seront livrés de 2027 à 2031. À cela s'ajoute aussi un contrat d'armements avec MBDA de missiles air-air *Mica NG* et de missiles de croisière *Black Shaheen*, variante du *Scalp* français. Les EAU pensent aussi acheter des bombes guidées AASM de Safran. Il est à noter que le contrat est entièrement financé par les EAU.

C'est le plus gros contrat signé par Dassault. En effet ce contrat pour l'achat des avions *Rafale* s'élèverait à 14 milliards d'euros et celui pour l'armement à 2 milliards soit un total de 16 milliards. Le plan de charge de Dassault connaît une forte tension. En effet Dassault doit augmenter sa production à trois avions par mois au minimum, pour pouvoir assurer les livraisons à la France, à l'Égypte (30 appareils), à la Grèce (18+6), à la Croatie (18 d'occasion) et cette fois aux EAU. Cela ne sera pas sans poser de problèmes à l'armée de l'Air française (voir II. Budget 2022).

À cela s'ajoute une commande de 12 hélicoptères de manœuvre *Caracal* à la société Airbus Hélicoptères assemblés à Marignane en France.

V.4. Des contrats manqués

Dassault-Aviation n'a pas réussi à convaincre deux pays, la Suisse et la Finlande, d'acheter des *Rafale* qui ont préféré son concurrent américain, le *F-35*.

L'avion *Rafale* était en compétition avec le *F35* américain pour équiper l'armée de l'air suisse. Le Conseil fédéral suisse a choisi de remplacer les *F-18 Hornet* et *F-5 Tiger* par 36 avions *F-35A* américains. « Le *F-35* est le mieux adapté pour protéger à l'avenir la population suisse contre les menaces aériennes ». De plus, il est selon le Conseil fédéral « meilleur marché que ses concurrents »¹¹². Lockheed Martin a proposé un contrat de 4,6 milliards d'euros soit 1,82 milliard d'euros de moins rapport à ses concurrents, *Le*

¹¹⁰ Michel Cabirol, « 80 *Rafale* : les Emirats Arabes unis offrent le contrat du siècle à la France et à Dassault Aviation », *La Tribune*, 3 décembre 2021.

¹¹¹ Le standard *F4* permet d'entrer dans « l'ère du combat collaboratif avec une connectivité développée pour les opérations en réseau, un système de transmission par satellites etc. ».

¹¹² Véronique Guillemard, « La Suisse opte pour le *F-35* américain », *Le Figaro*, 1^{er} juillet 2021.

Rafale, l'*Eurofighter*, le *Gripen* suédois et le *F-18 Super Hornet* de Boeing qui n'ont pas été retenus par le Conseil. La visite de la ministre des armées, Florence Parly en mars 2021, en Suisse, n'a pas été suffisante pour influencer la décision. À cela s'ajoute la commande de cinq unités du système *Patriot* de la société Raytheon, pour 2 milliards d'euros.

Pour Michel Cabirol « ce sont bien les pressions américaines sur la Suisse dont le rendez-vous de 25 minutes entre Joe Biden et son homologue suisse Guy Parmelin, qui ont fait basculer la compétition »¹¹³. En effet lors du sommet américano-russe du 16 juin 2021, le Président américain en a profité pour rencontrer son homologue suisse. Pour l'instant la lettre d'acceptation n'est toujours pas signée par la Suisse.

La Finlande annonce la signature d'un contrat de 8,4 milliards d'euros pour l'achat de 64 avions *F-35* à Lockheed Martin. Le *F-35* était en concurrence avec l'*Eurofighter*, le *Typhoon*, le *Gripen* suédois, le *Super Hornet* de Boeing et l'avion *Rafale* de Dassault.

La Suisse est le huitième pays et la Finlande le neuvième, à entrer dans le club des pays européens qui se dotent de l'avion *F-35* américain, à savoir la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, la Belgique, la Pologne, la Norvège, le Danemark, l'Italie et enfin la Suisse puis la Finlande.

Seules la Grèce et la Croatie ont acheté des *Rafale*. On ne peut que constater et regretter une nouvelle fois la préférence des pays européens pour un armement américain. Cet avion *F35* a été vendu à 730 exemplaires ce qui permet de réduire les coûts¹¹⁴.

VI. Les interventions extérieures en 2021

La France poursuit toujours son effort dans le domaine des interventions extérieures puisqu'elles mobilisent des effectifs importants, soit 11 000 hommes. Ces interventions ont pour conséquence un coût financier élevé qui dépasse généralement les prévisions budgétaires, or le dépassement est pris en charge par le ministère des armées. L'opération la plus importante est l'opération *Barkhane* au Sahel qui dure depuis 2014. Sa mission est remise en cause en 2021 à la suite du changement de la situation politique au Mali et elle connaît un redéploiement qui doit se poursuivre en 2022.

VI.1. Les opérations en 2021

VI.1.1. Des effectifs stables

Les opérations militaires extérieures (OPEX) ont mobilisé 11 140 militaires. Les effectifs sont restés stables depuis 2020. L'opération la plus importante a été l'Opération « *Barkhane* » qui a mobilisé 5 100 militaires. Sa zone opérationnelle couvre la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Tchad et le Burkina-Faso (voir ci-après : VII.2).

Tableau 7. Les effectifs en opérations en septembre 2021

Opérations	2020	2021
<i>Barkhane</i>	5 100	5 100
Chammal (Syrie-Irak)	600	600
ONU (Liban,..)	720	740

¹¹³ Michel Cabirol, « F-35 en Suisse : la France tend l'autre joue en achetant neuf Pilatus », *La Tribune*, 17 juillet 2021

¹¹⁴ Florian Maussion, Anne Bauer, « La Finlande préfère le F-35 au Rafale », *Les Echos*, 10 décembre 2021.

Union européenne	140	150
OTAN (pays baltes)	400	400
Sous total	6 960	6 990
Missions navales	4 150	4 150
Total	11 110	11 140

Quant aux Missions intérieures, elles sont constituées pour 2021 de l'Opération Sentinelle avec 10 000 militaires dont 3 000 de la réserve stratégique et de l'Opération résilience dans le cadre de la lutte contre l'épidémie COVID19 qui a mené 900 missions mobilisant entre 2 140 à 4 100 militaires.

VI.1.2. Les surcoûts des OPEX et des MISSINT

Il avait été prévu un provisionnement de 1,2 milliard pour financer les OPEX et MISSINT pour l'année 2021. Le coût s'élèverait en réalité à 1,56 milliard d'euros soit 330 millions de dépassement. La mission défense prendra à sa charge 180 millions. Pour les trois premières années de la LPM, de 2019 à 2021 les surcoûts OPEX-MISSINT représenteraient 800 millions d'euros (406 millions d'euros en 2019, et 215 millions en 2020). Les sénateurs Cédric Perrin et Hélène Conway-Mouret dénoncent dans leur rapport sur l'équipement des forces, le fait que « le gouvernement continue à financer une partie des surcoûts des OPEX et des MISSINT par des annulations sur la mission défense et en particulier sur le programme 146 » et font remarquer qu'« il est pour le moins paradoxal de financer ainsi l'engagement croissant des forces armées par des économies sur leurs équipements »¹¹⁵.

L'article 4 de la LPM (2019-2025) prévoit la prise en charge des surcoûts des OPEX et MISSINT par un financement interministériel. Mais le ministre de l'Action des comptes publics, Gérald Darmanin a décidé que c'est le ministère des Armées qui doit prendre en charge la totalité des surcoûts¹¹⁶. L'article 4 n'a jamais été respecté. Dans son rapport sur la Mission « Défense », le rapporteur spécial de la commission des finances au Sénat pour le projet de loi de finances pour 2022, Dominique de Legge, dénonce la méthode utilisée. En effet « cette sous-budgétisation des OPEX et des MISSINT a été systématiquement compensée intégralement au sein de la mission « Défense », par des annulations et des redéploiements via la loi de finances rectificatives, qui concernent les programmes 144, 212 et 146 ». Enfin il estime que l'on n'assistera pas à une baisse des surcoûts des OPEX et qu'« il est en effet fort probable que ce dépassement se maintienne en 2021 et 2022, compte tenu de l'absence d'augmentation de la dotation OPEX-MISSINT. Le désengagement et la restructuration du dispositif en bande sahélo-saharienne ne devrait pas entraîner de baisse du coût des OPEX à court terme en raison des manœuvres logistiques intenses qu'elle suppose »¹¹⁷.

¹¹⁵ Sénat, Commission des affaires étrangères et des forces armées, Rapport d'information sur l'équipement des forces par M. Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret, 24 novembre 2021, p. 7.

¹¹⁶ Assemblée nationale, séance du 2 novembre 2018.

¹¹⁷ Sénat, Commission des Finances, Rapport général sur le projet de loi de finances n° 163 adopté par l'Assemblée nationale pour 2022, Tome III, Annexe n° 9 Mission Défense par le rapporteur spécial, Dominique de Legge, 18 novembre 2021, 73 p. Voir aussi la synthèse du rapport, p. 4. URL : <https://www.senat.fr/rap/l21-163-39/l21-163-39-syn.pdf>.

VI.2. Vers une sortie du borbier Malien ?

Après l'envoi de 600 soldats supplémentaires en janvier 2020, la ministre des armées, annonçait un an plus tard que « nous serons probablement amenés à ajuster ce dispositif : un renfort c'est par définition temporaire ». Barkhane qui a été mise en place en 2014, a succédé à l'opération Serval lancée en 2013. Elle s'apprête à réduire « sa voilure » en 2021. Depuis 2013, ce sont 50 soldats français qui sont morts au combat¹¹⁸. Or il s'avère qu'en 2021 l'opinion ne semble plus favorable à cette opération qui dure depuis 8 ans. Selon un sondage Ifop publié dans *le Point*, 49 % des personnes interrogées sont favorables à cette opération alors qu'ils étaient 73 % en 2013 et 58 % fin 2019 !¹¹⁹

Le sommet virtuel du G5 Sahel à N'Djamena au Tchad les 15-16 février 2021 a été consacré au bilan de l'opération Barkhane et à son avenir¹²⁰. Mais la prise du pouvoir au Tchad par un Conseil militaire, dirigé par le fils du président Idriss Déby, mort en opération le 20 avril 2021, change la donne. La France perd un allié de poids dans le cadre de l'Opération Barkhane. C'est le pays le plus solide militairement du G5, impliqué dans la lutte contre les djihadistes. « La mort du président tchadien Idriss Déby, annonce de prochaines turbulences dans la lutte contre les groupes armés qui sévissent au Sahel » prévient Nicolas Barotte¹²¹.

Au Mali, les militaires putschistes qui avaient chassé le président Ibrahim Boubacar Keïta le 18 août 2020 pour le remplacer par un gouvernement de transition, ont décidé le 24 mai 2021, sur l'ordre du vice-président, le colonel Assimi Goïta, d'arrêter le Président Bah N'daw et son Premier ministre Moctar ouane qui sont démis de leurs fonctions. Ce nouveau coup de force est une mauvaise nouvelle pour la France. La confiance est rompue entre la France et le Mali. Le ministre des affaires étrangères Jean-Yves Le Drian condamne le putsch et exige la libération du président et du premier ministre¹²². Le colonel Assimi Goïta est nommé président le 28 mai 2021 ce qui soulève un sérieux doute sur ses intentions réelles et sa promesse d'un retour à la normalité démocratique en 2022.

La confiance étant rompue entre la France et le Mali, le président Macron déclare dans le *Journal du Dimanche* : « Je ne resterais pas aux côtés d'un pays où il n'y a plus de légitimité démocratique et de transition ». Paris décide de lancer un avertissement au nouveau président malien qui se traduit par « une suspension à titre conservatoire et temporaire des opérations militaires conjointes avec les forces maliennes ». Il était logique que les missions de la Task Force *Takuba*, composée d'unités de forces spéciales de pays de l'Union Européenne et faisant partie de l'Opération Barkhane, soient, elles aussi suspendues¹²³.

Dans ce climat de tension, l'armée française décide de modifier son dispositif en abandonnant la base de Kidal qui est remise en octobre 2021 à la mission de l'ONU, la MINUSMA, composée de 1300 soldats tchadiens et guinéens et aux Forces armées maliennes (FAMA). Cette base de Kidal au Nord du Mali n'est pas essentielle dans le dispositif français au Sahel. C'est ensuite la base de Tessalit qui est évacuée à la mi-novembre puis celle de

¹¹⁸ Nicolas Barotte, « Barkhane : vers une réduction des effectifs », *Le Figaro*, 5 janvier 2021.

¹¹⁹ Nicolas barotte, « La bataille de l'opinion est engagée pour Barkhane », *Le Figaro*, 13 janvier 2021.

¹²⁰ Nicolas Barotte, « Après l'effort militaire au Sahel, Macron réclame un sursaut politique africain », *Le Figaro*, 15 février 2021.

¹²¹ Nicolas Barotte, « Au sahel, la force Barkhane perd un de ses alliés les plus solides », *Le Figaro*, 21 avril 2021.

¹²² Isabelle Lasserre, « Nouveau coup de force de la junte au Mali », *Le Figaro*, 26 mai 2021.

¹²³ Nicolas Barotte, « La France suspend ses opérations militaires conjointes avec les forces maliennes », *Le Figaro*, 3 juin 2021.

Tombouctou à partir du 14 décembre 2021¹²⁴. Ces trois transferts de bases à l'armée malienne marquent la transformation du dispositif de l'Opération Barkhane. De son côté la junta au pouvoir accuse la France d'abandonner le Mali ; la conséquence de cet abandon serait d'entraîner un report des élections maliennes prévues en février 2022¹²⁵.

Certains officiers maliens du gouvernement putschiste qui ont été formés en Russie, ont négocié avec la société de mercenaires russes *Wagner*. La France exerce des pressions économiques pour empêcher la signature d'un tel accord. Le gouvernement malien explique que cet accord avec la société Wagner permettrait de combler le vide laissé par le redéploiement des troupes françaises de l'opération Barkhane. Le ministre des affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian, « a prévenu que l'arrivée de Wagner au Mali serait incompatible avec l'engagement français ». Cela entraînerait immédiatement un recentrage de l'opération Barkhane sur le Niger et remettrait aussi en cause la *Task Force* Takuba. Le Premier ministre de transition malien, Choguel Maïga, reconnaît « qu'il recherchait de nouveaux partenaires »¹²⁶. À cela s'ajoute l'ouverture « d'un dialogue » avec les djihadistes. Choguel Maïga ne voit pas ce qu'il y a de choquant à ouvrir ce dialogue en confiant cette mission au Haut Conseil Islamique du Mali (HCIM)¹²⁷.

Des voix se font entendre, comme celle de Nicolas Baverez, pour expliquer que « La France éprouve les limites de sa capacité de gestion de crises au Sahel, qui présente toutes les caractéristiques d'un nouvel Afghanistan »¹²⁸.

VII. Les rapports entre militaires et politiques

L'année 2021 a vu l'irruption de militaires dans le champ médiatique et politique qui ont dénoncé à deux reprises la gravité de la situation de la France, une première fois le 24 avril 2021 et une seconde le 10 mai 2021.

À l'initiative d'un officier de carrière retraité depuis 1987, le capitaine Jean-Pierre Fabre-Bernadac, un appel intitulé « *Pour un retour de l'honneur de nos gouvernants* », a été signé par vingt généraux, une centaine de haut gradés et un millier de militaires. Cet appel a été mis en ligne sur le site « Place d'Armes » dont l'écho reste très limité. C'est sa publication par l'hebdomadaire *Valeurs actuelles* le 21 avril 2021 qui a provoqué sa médiatisation¹²⁹. Cet appel dénonce le délitement de la société française, la montée des périls et de la violence et par conséquent l'urgence de réagir. Et de conclure : « Il n'est plus temps de tergiverser, sinon, demain la guerre civile mettra un terme à ce chaos croissant, et les morts, dont vous porterez la responsabilité se compteront par milliers ».

Les vingt généraux signataires sont tous en « deuxième section ». Ils n'exercent plus de responsabilités au sein des armées Mais leur statut implique qu'ils peuvent être, à tout moment, rappelés au service actif, en cas de nécessité.

La ministre des forces armées, Florence Parly, a réagi aussitôt en dénonçant une « tribune irresponsable » signée par « des militaires à la retraite qui ne représentent qu'eux-mêmes ». Le soutien apporté par la présidente du Front national, Marine Le Pen, qui a

¹²⁴ Nicolas Barotte, « Au Sahel, l'opération Barkhane fait sa mue pour échapper au piège de l'enlèvement », *Le Figaro*, 20 décembre 2021.

¹²⁵ Nicolas Barotte, « L'Opération Barkhane abandonne sa base de Kidal », *Le Figaro*, 13 octobre 2021.

¹²⁶ Isabelle Lasserre, « Le retrait d'Afghanistan, une ombre sur le Mali », *le Figaro*, 20 octobre 2021.

¹²⁷ Tanguy Berthemet, « Choguel Maïga ou le populisme à la malienne », *Le Figaro*, 22 octobre 2021.

¹²⁸ Nicolas Baverez, « Diplomatie de Macron : cinq ans de solitude », *Le Figaro*, 8 novembre 2021.

¹²⁹ « Pour un retour de l'honneur de nos gouvernants » 20 généraux appellent Macron à défendre le patriotisme. Par Jean-Pierre Fabre-Bernadac, *Valeurs actuelles*, 21 avril 2021.

déclaré « Je partage vos analyses » et ajouté « je vous invite à vous joindre à nous »¹³⁰, a provoqué ce que l'on appelle « une tempête politico-médiatique ».

La gauche dénonce une démarche de factieux, d'autant plus qu'elle y voit un symbole significatif en faisant un rapprochement entre les dates du putsch d'Alger et cet Appel. Pour le *Canard Enchaîné* ce n'est pas un hasard si « la publication de leur tribune de 21 avril 2021, coïncide avec le 60^e anniversaire du putsch d'Alger (21 avril 1961), mais aussi avec le 19^e anniversaire (21 avril 2002) du premier tour de la présidentielle qui avait vu, pour la première fois, Jean-Marie Le Pen se qualifier pour le second »¹³¹. Jean-Luc Mélançon de la France Insoumise annonce « un signalement auprès du procureur général » et demande à la ministre des armées « d'activer les services de renseignement ».

Des élus de la France Insoumise, ainsi que des sénateurs du groupe Ecologistes, Solidarités & Territoires, saisissent le procureur de la République près du Tribunal judiciaire de Paris, Rémy Heitz¹³². Ce dernier a estimé que « le texte ne recèle pas en lui-même de provocation à commettre des infractions, pas plus qu'il ne contient d'appel à la haine, à la discrimination ou à la violence. [...] Le crime de provocation à des rassemblements d'insurgés et le délit de provocation à la désobéissance des militaires ou des assujettis à toute forme du service national, prévus par le code pénal, ne paraissent pas davantage pouvoir trouver à s'appliquer aux développements figurant dans cette tribune » et a ajouté « si l'appréciation d'une éventuelle qualification disciplinaire des propos concernés, au regard du code de la défense, relève des autorités compétentes, il doit être constaté qu'aucune suite judiciaire ou pénale ne peut en l'état être réservée à ceux-ci »¹³³.

Cet Appel a été désavoué par le Chef d'état-major des armées, le général François Lecointre qui a demandé la mise à la retraite d'office de généraux signataires en 2^e section. « Ces officiers généraux vont passer chacun devant un conseil supérieur militaire. Au terme de cette procédure, c'est le président de la République qui signe un décret de radiation ». Ils seront retraités, perdront les avantages SNCF ainsi que des dispositions fiscales mais pourront toujours se prévaloir de leur grade. Les 18 militaires d'active recensés feront l'objet de sanctions disciplinaires¹³⁴.

Le statut d'officier général en 2^e section a été créé par une loi datant du 4 août 1839 sur l'organisation de l'État-major de l'armée qui permet de placer en situation de réserve des officiers généraux atteints par la limite d'âge et la possibilité de les rappeler en cas de guerre. Laurent Lagneau pense que l'« on peut effectivement s'interroger sur la raison d'être de cette deuxième section. La conscription ayant été suspendue, entraînant mécaniquement une réduction du format des forces françaises, son maintien ne se justifie plus »¹³⁵.

Cette polémique n'a fait qu'augmenter l'audience de cet Appel ce qui a provoqué une augmentation du nombre de signataires, qui serait passé de 10 000 à plus de 26 000 au 12 mai¹³⁶.

¹³⁰ Jean-Dominique Merchet, « Armée et extrême droite : des militaires en retraite rêvent d'insurrection », *L'Opinion*, 26 avril 2021.

¹³¹ « 2022, à l'ombre des généraux factieux », *Le Canard Enchaîné*, 28 avril 2021

¹³² Sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale (article 413-3) et de l'article 24 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse visant l'hebdomadaire *Valeurs Actuelles*.

¹³³ Laurent Lagneau, « Tribune des généraux 2S : Le procureur de Paris n'entend pas donner de suite judiciaire », *OPEX360*, 5 mai 2021. <http://www.opex360.com/2021/05/05/tribune-des-generaux-2s-le-procureur-de-paris-nentend-pas-donner-de-suite-judiciaire/>.

¹³⁴ Nicolas Barotte, « Des sanctions contre les signataires de la tribune des généraux », *Le Figaro*, 30 avril 2021.

¹³⁵ Laurent Lagneau, « Faut-il remettre en cause la deuxième section des officiers généraux ? », 16 mai 2021, *OPEX360*.

¹³⁶ Laurent Lagneau, « Tribune des militaires : le général Lecointre calme le jeu et dénonce des entreprises de déstabilisation », 12 mai 2021, *OPEX360*.

Une nouvelle tribune, signée cette fois par des militaires d'active, a été mise en ligne par l'hebdomadaire *Valeurs actuelles* le 11 mai 2021. Le texte s'adresse au président de la République, aux ministres, aux parlementaires et à la hiérarchie militaire. Il dénonce les demandes de sanctions demandées contre les officiers en 2^e section qui ont signé le premier appel du 24 avril. Les signataires estiment que « leur honneur a été piétiné » et que c'est à eux qui sont récemment entrés dans la carrière, « d'entrer dans l'arène pour avoir simplement l'honneur d'y dire la vérité ! ». Pour eux « nos aînés ont raison sur le fond de leur texte, dans sa totalité ». À l'évidence, les politiques refusent de reconnaître le constat de la situation décrit dans cet Appel. Ils réaffirment dans leur tribune que « si une guerre civile éclate, l'armée maintiendra l'ordre sur son propre sol, parce qu'on le lui demandera »¹³⁷. Ils dénoncent l'attitude de la hiérarchie militaire, qui n'est pour eux que « Lâcheté, fourberie, perversion » et en conclusion s'adressent aux politiques en leur disant qu' « il s'agit de la survie de notre pays, de votre pays ! ». Cet appel, plus dur que le précédent, signé par des généraux en 2^e section, a provoqué un nouveau choc médiatique. Le 20 mai 2021 à midi, ce sont 2 581 136 visiteurs qui se sont connectés, et 298 980 ont signé ce texte.

Le général Lecointre demande dans une lettre diffusée le 10 mai 2021 au soir « de faire preuve de bon sens et de lucidité face à ce qu'il décrit comme étant des tentatives d'instrumentalisation de l'institution militaire et des entreprises de déstabilisation »¹³⁸.

Son successeur, le général Thierry Burkhard, aborde la question devant les députés de la commission des forces armées, le 23 juin 2021 à l'Assemblée nationale¹³⁹ en expliquant que pour un militaire « la neutralité politique est indispensable, à plus forte raison lorsqu'il est question de sujets sensibles, notamment sociétaux, qui fracturent la société ». Selon lui, un militaire peut être un observateur de la vie politique mais pas un commentateur ou un acteur.

Quant à la liberté d'expression des militaires, « il faut avoir une intelligence de situation. Bien évidemment, cela dépend des sujets. Sur les sujets sociétaux, il faut être extrêmement vigilant » mais en revanche il est favorable à ce qu'un militaire puisse s'exprimer sur la stratégie militaire ou les opérations. Il relativise enfin la portée de cet appel car dit-il, « les militaires en cause sont très minoritaires, et l'affaire n'a guère créé d'émoi dans l'armée de Terre ».

Certains demandent des sanctions. Mais la difficulté est de savoir si « le droit de réserve » peut s'appliquer aux militaires retraités ou aux généraux en 2^e section. Le débat n'est pas tranché. Jean-Philippe Margueron avait écrit dans la revue *Inflexions* que « L'Histoire rappelle avec une lancinante régularité l'importance cruciale du Dire entre politiques et militaires notamment en période de crise ou de guerre. De la fluidité des rapports surgit la victoire ou la défaite la plus cuisante »¹⁴⁰.

L'opinion publique ne semble pas dans le même état d'esprit. Il apparaît selon le sondage LCI-Harris du 29 avril 2021 que 58 % des personnes sondées déclarent « soutenir » les signataires. Pour eux « les anciens généraux ne sont ni de frondeurs, ni des boutefeux »¹⁴¹.

L'avocat Jean-Yves Le Borgne estime que dans les propos tenus par ces militaires, il n'y a « ni appel à l'insurrection, ni annonce de putsch, ni rêve de pronunciamiento ». On peut « ne pas partager leur vision pessimiste de l'avenir » car ils estiment possible, une explosion

¹³⁷ Le texte est publié sur le site de l'hebdomadaire *Valeurs actuelles* le 11 mai 2021. URL : <https://www.valeursactuelles.com/societe/exclusif-signez-la-nouvelle-tribune-des-militaires/>.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Assemblée nationale. Compte rendu de la Commission de la défense nationale et des forces armées, Mercredi 23 juin 2021, CR n° 68, pp. 22-24.

¹⁴⁰ Jean-Philippe Margueron, « Editorial », *Inflexions* 2018/3 n° 39, p. 10. Voir aussi de Nicolas Barotte, « Le militaire et le politique : l'interdit et le fantasme », *Le Figaro*, 28 avril 2021.

¹⁴¹ *Le Figaro* du 30 avril 2021.

sociale en France qui obligerait l'État de recourir à l'armée. Pour lui, on cherche visiblement à leur faire un procès en sorcellerie car ils enjoignent les politiques d'agir pour que cette intervention n'advienne pas. Cette « affaire » est le reflet de l'état de nos démocraties qui peuvent « s'offrir des tragédies imaginaires et des polémiques vides de sens »¹⁴². La polémique s'est éteinte à la veille des vacances d'été.

VIII. Le débat sur le format des armées françaises

Le rapporteur spécial de la mission Défense de la Commission des finances du Sénat, M. Dominique de Legge, souligne que « le format actuel des armées françaises et européennes ne permet pas de décupler le niveau d'engagement sur les théâtres extérieurs, notamment en cas de confrontation à une armée de "masse" et mettant en œuvre du matériel lourd ». Pourtant l'hypothèse de conflits de haute intensité revient dans les travaux de l'état-major des armées. Cette hypothèse aurait nécessité un débat au Parlement car pour lui, les conséquences budgétaires et capacitaires ne sont pas pleinement tirées. Ces évolutions auraient justifié une réflexion sur les ambitions mêmes de la LPM pour assurer l'autonomie stratégique de la France et de l'Union européenne, et une modification de la trajectoire fixée par la loi¹⁴³.

Le général Thierry Burkhard, ancien chef d'état-major de l'armée de terre (juillet 2019 à 2021), nommé Chef d'état-major des armées le 22 juillet 2021, a tiré les conclusions de la *Revue stratégique actualisée* de janvier 2021 dans un document intitulé « *Vision stratégique* »¹⁴⁴ qu'il rend publique et commente fin octobre. Son ambition pour les armées décrite dans le paragraphe 3 est de proposer au président de la République « une très large palette d'options militaires, combinant des effets maîtrisés dans tous les milieux et champs de confrontation, avec une attention particulière pour l'action dans les milieux exo-atmosphérique et cyber et dans le champ informationnel, afin d'infléchir la détermination de nos adversaires en imposant des rapports de force favorables ».

Dans l'axe d'efforts, son objectif est que : « La France doit pouvoir s'appuyer sur un modèle d'armée crédible, équilibré et cohérent qui garantit notre aptitude à nous imposer dès la compétition et à nous engager jusque dans des situations de haute intensité » (p. 19).

« La réflexion prospective et conceptuelle doit intégrer en permanence les évolutions de la conflictualité afin d'identifier les axes de transformation des armées et guider l'effort capacitaire. Pour cela, elle intègre notamment la dynamique d'évolution des menaces ainsi que des hypothèses d'engagements réalistes. En particulier, l'hypothèse d'un engagement majeur, incluant des phases de haute intensité dans tout ou partie des milieux et des champs, doit permettre de déterminer les capacités à détenir. Cette réflexion doit également tirer parti des ruptures potentielles, notamment celles provoquées par des innovations technologiques de plus en plus souvent issues du monde civil » (p. 20).

Le général Burkhard précise bien que nos armées doivent pouvoir agir seules mais « le cadre normal de leur engagement est celui de l'action collective » au sein de coalitions ou

¹⁴² Jean-Yves Le Borgne, « Tribune des généraux : à la fausse indignation, préférons la mesure et la raison », *Le Figaro*, 3 mai 2021.

¹⁴³ Sénat, Commission des finances, *Note de présentation Mission « Défense »* du Projet de loi de finances pour 2022. Rapporteur spécial : M. Dominique de Legge Examen par la commission des finances le 27 octobre 2021, p. 12.

¹⁴⁴ « *Vision stratégique du Chef d'état-major des armées* », Préface « Gagner la guerre avant la guerre », général Thierry Burkhard, CEMA, octobre 2021, 23 p. https://www.defense.gouv.fr/content/download/628900/10435817/211022_EMACOM_VisionStrategiqueCEMA_FR_Vdef_HQ.pdf.

d'assurer les responsabilités de nation-cadre dans une intervention (p. 21). C'est la raison pour laquelle les armées françaises doivent peser sur les travaux menés au sein de l'OTAN et de l'UE. « Nous devons également continuer à contribuer au développement d'une conscience stratégique européenne, en cherchant notamment à développer notre efficacité collective » (p. 22).

IX. Conclusion

Le financement de la LPM (2019-2025) a été respecté à la lettre pour les quatre premières années mais des craintes apparaissent pour l'avenir car il est prévu un effort de financement nettement plus important lors des trois dernières années, juste à un moment où le pays est touché par une crise économique. On s'aperçoit malgré cela, que des retards dans les livraisons d'armements commencent à apparaître et peuvent s'amplifier en cas de difficultés financières, ce qui pourrait provoquer des ruptures capacitaires. L'équilibre du modèle 2030 mis en place est donc, fragile. La réalisation de cette LPM va dépendre des choix que fera le prochain président, élu en mai 2022.

Le choix du modèle 2030 sera-t-il conservé ? La politique en faveur de la défense européenne, comprenant le développement de « l'autonomie stratégique européenne » ainsi que des nombreuses coopérations européennes, sera-t-elle possible ? Les incertitudes sont nombreuses. On pourrait espérer que la campagne électorale pour les élections présidentielles de 2022 soit l'occasion d'un débat politique sur les différentes options de la politique de défense entre les candidats. Mais on peut constater avec regret que les débats concernant la défense ont quasiment disparu du débat public. Il n'existe plus d'instances spécialisées sur la défense dans les partis politiques, eux-mêmes en pleine déliquescence ce qui fait que les personnels politiques spécialisés dans les questions de défense deviennent rares. Les candidats s'en remettent alors à quelques experts, civils ou militaires. Ce désintérêt pourrait provoquer chez les citoyens, la fin du consensus sur les questions de la défense, à un moment où la situation internationale, de plus en plus instable et dangereuse, et l'exigerait.