



L'HÉTAIRIE

Le combat des idées à gauche

Alexandre PAPAEMMANUEL

Ministère des Armées : un budget sans défense

SOMMAIRE

L'exercice du pouvoir : Mars sommé de rester à l'ombre d'un Jupiter sans véritable cap..... 6

Un geste d'autorité contreproductif..... 6

Au-delà des arbitrages budgétaires, point de cap11

La revanche estivale de Bercy comme choix politique 16

La Défense à l'offensive : les mannes du précédent quinquennat 18

Nouvelle majorité, nouvelle méthode..... 23

Les inavouables conséquences des coupes budgétaires..... 27

Nos soldats exposés..... 27

Notre autonomie stratégique mise à mal.....30

Conclusion - Il faut désormais savoir gagner la paix..... 34

3

Au cours des cinq dernières années, le ministre de la Défense avait privilégié un réel effort budgétaire et organisationnel pour faire face à un niveau de menace inédit. Si cette dernière est malheureusement toujours présente, une séquence « chamboule-tout », n'épargnant personne, vient d'ouvrir une nouvelle ère à l'hôtel de Brienne. Celle-ci se caractérise notamment par une remise en cause des efforts précédemment accomplis et recèle tous les ingrédients d'une – mauvaise – série à rebondissements.

4

En effet, la saison précédente s'était achevée sur le rappel qu'aucun personnage n'était à l'abri : le ministre et son puissant cabinet avaient alors été exfiltrés vers d'autres horizons. Le ministère a même été rebaptisé, la défense nationale étant une chose trop sérieuse pour qu'on la confie aux seuls militaires.

La nouvelle saison commence quant à elle par le rappel que les acteurs sont interchangeables : après avoir été prolongé, le chef d'état-major des armées (CEMA) est inélégamment poussé vers la sortie, installant un réel

Le ministère a été rebaptisé, la défense nationale étant une chose trop sérieuse pour qu'on la confie aux seuls militaires

malaise au sein des échelons directeurs des armées, deux ministres se sont succédé rue Saint-Dominique et un nouveau Directeur Général pour l'Armement¹ (DGA) a été nommé.

Dans ce contexte mouvant, l'exercice de préparation de la future Loi de programmation militaire (LPM)² fera figure d'épreuve du feu pour ces trois nouveaux acteurs. Car la sincérité de celle-ci conditionnera notamment les paramètres de leurs relations - leurs rapports de force? - pour les prochaines années.

Or, à la question du report de charges qui obère les capacités d'emprunt de son ministère, s'ajoute celle des investissements impondérables liés à l'obsolescence des matériels militaires. De fait, les moyens financiers manquent d'ores et déjà au financement de la

Les moyens financiers manquent d'ores et déjà au financement de la prochaine LPM

5

¹ Les missions de la DGA sont d'équiper les forces armées (maître d'ouvrage des programmes d'armement), de préparer l'avenir (premier acteur de la recherche de défense en Europe ainsi que premier investisseur de l'État) et de promouvoir les exportations d'armement.

² Texte de loi qui établit une programmation pluriannuelle des dépenses de l'État dans le domaine militaire. La précédente LPM couvrait la période 2014-2019.

prochaine LPM alors que notre Armée est présente sur l'ensemble du spectre de la menace.

Au-delà des effets d'annonce, il apparaît que le budget de la défense est « *une priorité toujours négociable*³ ». Ce manque de ressources, cumulé à un exercice rugueux du pouvoir, ne pouvait que conduire à la crise et obligera, dans le cadre d'un exercice budgétaire tendu, à prolonger des matériels ne permettant plus aux Armées de remplir leurs missions.

6

L'exercice du pouvoir : Mars sommé de rester à l'ombre d'un Jupiter sans véritable cap

Un geste d'autorité contreproductif

Chaque début de quinquennat est l'occasion pour le pouvoir politique de recadrer ses militaires et d'imposer son autorité. Il s'agit d'un rappel, en forme de quasi rituel, que les armes cèdent à la toge. Jean-Yves Le Drian, en son temps, avait pratiqué cet exercice.

³ Nathalie GUIBERT, « Le budget de la défense, une « priorité » toujours négociable », *Le Monde*, 28 septembre 2017. http://www.lemonde.fr/politique/article/2017/09/28/le-budget-de-la-defense-une-priorite-toujours-negociable_5192777_823448.html

Mais les conditions de la démission du général de Villiers, l'impression de volonté d'humiliation qui l'a accompagnée, incarnent à l'excès ce geste d'autorité politique envers des militaires perçus comme des fonctionnaires romantiques, des « *poètes revendicatifs* » selon Christophe Castaner⁴, incapables de discernement (notamment budgétaire). La blessure infligée n'est pas neutre pour ceux qui, de Serval à Sentinelle, pensaient avoir démontré qu'ils étaient aux ordres du politique.

7

D'autant que, en ce domaine, le nouvel exécutif a multiplié les bévues : il a commencé par annuler le conseil de défense du 5 juin pour le reporter au 12 juillet, tout en annonçant dans l'intervalle (le 10 juillet) une coupe budgétaire de 850 millions d'euros (*cf. infra*).

Dans le domaine militaire, le nouvel exécutif a multiplié les bévues

Se sentant dans l'obligation de défendre, seul, son budget face à des ministres atones, le CEMA a donc entrepris une timide stratégie de la pression par le biais de la Représentation nationale. L'épisode lui a valu une sèche convocation pour explication de texte à l'Élysée et un inutile rappel d'une évidence par le Président de la République, lequel a fait

⁴ Expression employée par le porte-parole du Gouvernement à propos du général de Villiers (Alain AUFFRAY, « Le général de Villiers « poète revendicatif » : Castaner ravive la polémique », *Libération*, 21 juillet 2017).

résonner un « Je suis votre chef » dans les jardins de l'hôtel de Brienne, la veille du 14 juillet⁵.

Suspecté de s'émanciper de la tutelle politique - alors même que le nouveau chef de l'État souhaite voir ses directeurs d'administrations centrales prendre leurs responsabilités⁶ - et soucieux de se poser en ardent défenseur de ses troupes, le général de Villiers a eu le choix entre s'humilier et démissionner. Le quinquennat du président Macron commence donc par la démission de son chef d'État-major des armées.

8

Or, cette démission ne se résume pas à une simple péripétie, aussi vite oubliée que survenue. Elle a créé et entretient un profond malaise au sein des échelons dirigeants des armées.

Cette démission ne se résume pas à une simple péripétie : elle a créé et entretient un profond malaise au sein des échelons dirigeants des armées

En effet, une solidarité exacerbée se manifeste désormais à l'égard de la position, politique et budgétaire, que le général de

⁵ « "Je suis votre chef": fermeté, autoritarisme ou aveu de faiblesse ? », *Le Point*, 14 juillet 2017 : http://www.lepoint.fr/societe/je-suis-votre-chef-fermete-autoritarisme-ou-aveu-de-faiblesse-14-07-2017-2143214_23.php

⁶ Se référer à la note 1 de L'Hétairie : « L'exercice du pouvoir selon Emmanuel Macron : la défaite du politique face à un présidentielisme technocratique », 12p.

Villiers avait adoptée. Il avait en effet préparé avec ses Armées la trajectoire ambitieuse d'un budget atteignant les 2% du PIB de la France. Face aux pressions budgétaires, et à défaut de voir ses orientations stratégiques modifiées en conséquence, il a préféré se montrer inflexible et ne pas opérer de choix.

9

Dans ce contexte, les Armées estiment avoir déjà réalisé leur exercice de cadrage financier et n'entendent pas faciliter la vie à tout autre option. D'autant que la Revue stratégique⁷, pour n'avoir favorisé aucune orientation et pratiqué un « en même temps » stratégique, a légitimé les positions les plus maximalistes. De fait, aucune des trois Armées ne veut revoir ses ambitions - au profit des autres - sur l'autel du réalisme budgétaire.

En effet, l'ambition des 2% du PIB consacrés aux dépenses militaires promis par le Président Macron s'avère être un cadeau empoisonné fait aux Armées : adjointe à un changement d'acteurs après une longue période de stabilité, elle bloque l'outil

La Revue stratégique, pour n'avoir favorisé aucune orientation et pratiqué un « en même temps » stratégique, a légitimé les positions les plus maximalistes

⁷ Document destiné à fixer le cadre stratégique et budgétaire de la future LPM. Elle a remplacé les habituels Livres blancs qui tenaient ce rôle depuis 1972. Une publication de L'Hétairie consacrée à ce sujet est à venir.

décisionnel de défense au moment où les choix seront réalisés pour les 6 prochaines années. Et personne, ni le CEMA, ni les chefs d'états-majors des trois armées, ne souhaite être victime d'une réduction d'ambitions, démarche jugée inacceptable par ces acteurs. Le mécano a été monté à l'envers. L'exécutif a préféré annoncer un budget alors qu'il aurait fallu penser les capacités au service de notre autonomie stratégique, puis estimer le budget nécessaire pour les remplir. Chacun souhaite désormais se réserver la part du lion sur ces 2 % annoncés. Les conditions d'un rapport de forces sans soupapes de décompression sont réunies.

10

Le nouveau CEMA, le général Lecointre, présenté par l'exécutif comme le « héros du pont de Vrbanja », est donc confronté au défi de devoir imposer des arbitrages auxquels il n'a pas pris part à un encadrement rétif, qui va parfois même jusqu'à lui dénier sa légitimité.

Avec sa stratégie du coup de menton, le pouvoir politique a fait voler en éclat les équilibres institutionnels d'un ministère complexe, faisant entrer l'exercice de planification budgétaire dans une zone de turbulences. La LPM, exercice pourtant balistique rodé, pourrait s'écraser à

Le nouveau CEMA, est donc confronté au défi de devoir imposer des arbitrages auxquels il n'a pas pris part à un encadrement rétif, qui va parfois même jusqu'à lui dénier sa légitimité

cause des vents forts que nul ne peut, ni ne veut retenir, surtout sans disposer d'un cap clair.

Au-delà des arbitrages budgétaires, point de cap

Si Jean-Yves Le Drian avait marqué son passage à l'hôtel de Brienne par une hausse conséquente des moyens budgétaires accompagnée de nombreuses réformes au profit du fonctionnement du ministère et de la capacité militaire de notre pays (cf. *infra*), cette nouvelle séquence présidentielle a finalement réduit le militaire à une question d'argent, omettant tout le volet stratégique.

La démarche prolonge d'ailleurs une campagne présidentielle où les sujets stratégiques ont été effacés par la promesse - imprécise - d'un service national accompagnée de celle d'un budget cible des ressources de la Défense porté à 2% du Produit Intérieur Brut (PIB) à l'horizon 2025⁸.

⁸ Programme d'Emmanuel Macron : <https://en-marche.fr/article/emmanuel-macron-discours-sur-la-defense-programme-hotel-arts-et-metiers>

11

Cette nouvelle séquence présidentielle a finalement réduit le militaire à une question d'argent, omettant tout le volet stratégique

Mais la première annonce continue de vivre dans le flou le plus absolu : ce « service *national* obligatoire et universel⁹ », parfois nommé par le candidat Macron « service *militaire*¹⁰ », est supposé « s'adresser[...] aux jeunes femmes et hommes aptes de toute une classe d'âge et devra intervenir dans les 3 ans suivant leur dix-huitième anniversaire. »

Or, en dépit de ses implications financières lourdes (entre « 15 à 20 Milliards d'Euros¹¹ » selon le candidat LREM, « 30 milliards d'Euros » selon un rapport du Sénat¹²), cette mesure programmatique est encore en débat sans que personne se sache ni comment elle sera organisée, ni comment elle sera financée. Pourtant, le sujet n'est pas neutre : l'action « sociale » des Armées devra par exemple être repensée dans sa globalité tant ce service semble se superposer aux initiatives déjà portées par les Armées via le service militaire adapté

⁹ Programme d'Emmanuel Macron : <https://en-marche.fr/article/en-marche-un-service-national-obligatoire-et-universel-defense-programme>

¹⁰ Programme d'Emmanuel Macron : <https://en-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme/defense>

¹¹ Vincent LAMIGEON, « La facture (très) salée du service national version Macron », *Challenge*, 10 avril 2017.

¹² Rapport d'information n° 562 (2016-2017) de MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Daniel REINER, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 24 mai 2017 :

<http://www.senat.fr/rap/r16-562/r16-5626.html#toc230>

12

(SMA) outre-mer et *via* le service militaire volontaire (SMV) ou le volontariat militaire d'insertion (VMI).

Sans doute consciente des écueils, la ministre des Armées gomme désormais la référence militaire lorsqu'elle évoque sur Europe 1 un « *service national* » qui doit faire l'objet d'une « *réflexion large* [au] *printemps 2018* », sans préciser de date de mise en œuvre¹³.

Quant à la seconde annonce, elle n'est nourrie par aucune orientation claire. La campagne passée, même si l'exécutif s'est approprié rapidement l'uniforme, il semble ne toujours pas avoir pris le temps de conceptualiser la manœuvre sur ce champ d'action stratégique. Les questions budgétaires priment et, à nouveau, la Revue stratégique n'a rien tranché.

De fait, sans ambition politique, sans cap directeur, il ne reste donc pour seul programme que des chiffres qui seront demain à la hausse, mais à la baisse aujourd'hui, grevant d'ores et déjà la prochaine LPM. Pourtant, le budget devrait

13

L'exécutif semble ne toujours pas avoir pris le temps de conceptualiser la manœuvre sur ce champ d'action stratégique

¹³ Anne BAUEUR, « Florence Parly prête à expérimenter le service national d'un mois », *Les Echos*, 15 octobre 2017.

avant tout être un outil au service d'une ambition politique qui fait aujourd'hui défaut.

En parallèle, aucune figure de la nouvelle majorité ne s'est imposée sur la matière militaire. Les rares acteurs de LREM ayant travaillé la question ont même été écartés au moment de la distribution des postes tandis que les sortants du précédent quinquennat étaient priés de laisser place nette. Et les changements à Brieenne ont conduit à une certaine impréparation de l'exercice de la puissance militaire. Même le cabinet militaire a failli faire les frais de la réduction des effectifs. En conséquence, seul le conseiller budgétaire de la ministre des Armées¹⁴ - qui a connu trois ministres de la défense en une saison - peut assurer une continuité dans l'exercice du budget et de son délicat équilibre.

Dans ce chaos sans leader, chacun peut gérer les questions militaires, même le ministère de l'Intérieur. Après que plusieurs militaires ont été pris pour cibles ces derniers mois, c'est en effet à Gérard Collomb qu'est revenu d'annoncer un dispositif « Sentinelle » prochainement redéfini « *de manière à le rendre*

14

Dans ce chaos sans leader, chacun peut gérer les questions militaires, même le ministère de l'Intérieur

¹⁴ Arrêté du 5 juillet 2017 portant nomination au cabinet de la ministre des armées, JORF du 8 juillet 2017.

plus mobile. C'est-à-dire qu'on n'ait pas simplement un dispositif de 7 000 personnes [...] qui soient sur des postes fixes mais peut-être 3 500 dans des postes définis et 3 500 dans des postes plus souples de manière à pouvoir garantir par exemple la braderie de Lille¹⁵ ».

En plein désert des Tartares, il reste alors l'autorité, la stratégie de communication et l'anecdote dans l'exercice du pouvoir. Le Président de la République discourt – non sans talent –, il se déguise, prend le treillis qui incarne la posture d'une France qui s'engage. S'en parer, c'est s'emparer à peu de frais des attributs du régalien.

Ainsi, depuis le 14 mai, l'exercice du pouvoir devient limpide : à Jupiter l'aigle, la foudre, mais aussi le costume de guerre et le char « Command Car » ACMAT emprunté à Mars pour remonter les Champs-Élysées. Le symbole et la pratique s'allient pour que Jupiter devienne le seul garant de la défense nationale, laissant au ministre -

15

***Restent alors
l'autorité, la
stratégie de
communication et
l'anecdote dans
l'exercice du
pouvoir***

¹⁵ « Collomb : vers une opération Sentinelle "plus mobile" », *BFMTV*, 28 septembre 2017 :

<http://www.bfmtv.com/politique/collomb-vers-une-operation-sentinelle-plus-mobile-1240105.html>

devenu éponyme - la gestion de ses Armées, la logistique et un budget, dictés par d'autres.

Au quotidien, les décisions structurantes ne se prennent ni au ministère, ni à l'état-major des armées, mais remontent à l'Élysée, au niveau du chef de l'État lui-même ou du secrétaire général de l'Élysée. En dépit de l'implication acharnée de la ministre, Emmanuel Macron a réactivé un domaine présidentiel d'une orthodoxie toute gaullienne. Par conséquent, le ministère se mue en colosse aux pieds d'argile dans un rapport de force à son perpétuel désavantage, notamment face à Bercy.

16

La revanche estivale de Bercy comme choix politique

Le budget est une question centrale pour le ministère des Armées, dans la mesure où il est le premier acheteur public. De fait, il représente :

- 61% des achats de l'État (2013) ;
- Mais aussi 97 % des stocks de l'État (dont 60% de pièces de rechanges) ;

- Un quart des actifs de l'Etat (22%) et plus de 800 000 mises en paiement en 2014 (Chorus).

Ces chiffres rappellent que le ministère est une « entreprise » devant gérer services et biens mobilisés pour déployer un outil militaire sur les théâtres d'opérations. Il est donc confronté à des problématiques identiques à celles des grands groupes : immobilisation, gestion des ressources humaines... C'est la raison pour laquelle les finances sont si importantes. La capacité du ministère se définit par rapport à son budget qui est son chiffre d'affaires (CA) : un CA qui diminue représente une entreprise en faillite. Le contrat opérationnel des Armées dépend de la ressource que la Nation mobilise pour l'effort de défense.

Mais, depuis mai 2017, le spectre d'un État rigoureux est venu une nouvelle fois hanter le budget d'un ministère des Armées, jugé trop dispendieux. En lieu et place de la rupture promise avec les vieilles pratiques stériles, s'est rejouée l'indépassable opposition entre le ministère des Finances et le ministère des Armées. Et le « en même temps » de la campagne semble loin tant il apparaît impossible, pour ce Gouvernement, de

En lieu et place de la rupture promise avec les vieilles pratiques stériles, s'est rejouée l'indépassable opposition entre Bercy et le ministère des Armées

17

dépasser ce clivage et de réconcilier deux visions inconciliables.

Aussi, le débat estival sur le budget de la Défense a-t-il laissé entrevoir un pouvoir politique qui orchestre la revanche de la technostructure de Bercy sur les Armées. La première est en effet déterminée à faire payer les « poètes revendicatifs » après cinq années « d'opulence » qui, comble du comble, avaient permis que la clause de revoyure de la LPM 2014-19¹⁶ améliore les ressources du ministère de la Défense.

La Défense à l'offensive : les mannes du précédent quinquennat

Longtemps utilisée comme un artifice pour diminuer le budget durant l'exécution budgétaire, la clause de revoyure avait été utilisée contre toute attente pour accroître les ressources du ministère sous le précédent quinquennat.

En effet, en raison de l'évolution du contexte international et intérieur, François Hollande avait décidé, lors du conseil de Défense du 29 avril 2015, d'accroître la dépense de Défense par rapport à la trajectoire initiale de la loi de programmation militaire.

¹⁶ Il était de coutume que, en cours d'exécution d'une loi de programmation, une loi rectificative (la clause de revoyure) soit votée afin de respecter les équilibres budgétaires, réduisant les précédents débats à des annonces non suivies d'effets.

18

Cette orientation s'était traduite par la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019, vécue par certains comme un crime de lèse-majesté au royaume de l'austérité budgétaire.

Celle-ci prévoyait ainsi une atténuation de la trajectoire programmée de réduction des effectifs à hauteur de 18 500 militaires de 2015 à 2019 afin d'assurer la disponibilité permanente de 10 000 militaires au titre de la protection du territoire national, dont 7 000 déployés dans le cadre de l'opération Sentinelle (montée en régime dès 2016). Pour autant, 6 918 suppressions nettes restaient à réaliser sur la période.

De surcroît, elle entérinait l'octroi de 3,8 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la LPM initiale sur 2016-2019, afin de financer :

- les effectifs supplémentaires et leurs coûts associés (masse salariale, fonctionnement/activités) à hauteur de 2,8 milliards d'euros (dont 2,4 d'euros sur le titre II¹⁷) ;
- L'entretien des matériels (notamment la régénération des parcs vieillissants et/ou

¹⁷ Comprenant d'une part des rémunérations des personnels payés par l'État (60%) et d'autre part des cotisations et contributions sociales (40%).

19

fortement sollicités en opérations pour 500 millions d'euros) ;

- Et les grands programmes d'armement - ou programmes à effet majeur (PEM) pour 500 millions d'euros également.

Mais, ces choix budgétaires, loin de correspondre à une pluie de moyens sans but, étaient tous placés au service d'une ambition portée par Jean-Yves Le Drian et François Hollande au profit de la capacité militaire du pays.

Une ambition qui contrariait Bercy mais également certains militaires. Car, si le quinquennat précédent connaissait des frottements entre Bercy et Brienne¹⁸, il en connaissait aussi entre Brienne (le ministre Le Drian et son cabinet proactif) et les grands officiers généraux.

A l'époque, l'institution militaire avait découvert avec stupeur la réduction de son champ d'action au profit du pouvoir politique qui l'avait pourtant longtemps habituée à une certaine passivité. Sous les présidences Chirac II et Sarkozy, n'avait-il pas fallu 14 comités ministériels d'investissement pour finir par ne

¹⁸ Par référence elliptique au nom de l'hôtel de Brienne dans lequel réside le ministre des Armées.

20

Ces choix budgétaires, loin de correspondre à une pluie de moyens sans but, étaient tous placés au profit de la capacité militaire du pays

pas décider de lancer l'acquisition de drones medium-altitude long-endurance (MALE) désormais indispensables pour toute opération militaire ?

De la conduite des relations internationales (avec la création de la DGRIS¹⁹) à la gestion des ressources humaines (avec la mise en place de la DRHMD), de la communication du ministère au pilotage de l'équipe « France » lors des grandes campagnes de négociations export, le cabinet Le Drian occupait le terrain et laissait les militaires se concentrer sur leurs missions opérationnelles. À l'époque, cette reprise en main du politique n'avait pas besoin de s'accompagner de limogeage. Les militaires ont cela de particulier qu'ils sont aux ordres.

Néanmoins, si les efforts réalisés étaient massifs, la LPM actualisée comportait des points de vigilance pour sa réalisation. Elle supposait notamment de :

- Maintenir en service le plus longtemps possible des équipements militaires, tout en reportant les travaux d'initialisation nécessaires à leur renouvellement. La

¹⁹ Décret n° 2015-4 du 2 janvier 2015 fixant les attributions et l'organisation de la Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère de la défense

À l'époque, cette reprise en main du politique n'avait pas besoin de s'accompagner de limogeage

décision imprimait donc sur l'ensemble de la mission défense des efforts de contraction très importants, aussi bien sur le programme « préparation et emploi des forces » (P178)²⁰, que sur le programme « équipements des forces » (P146)²¹, pour ne citer qu'eux²² ;

²⁰ Les hypothèses de vieillissement retenues faisaient peser un risque fort sur le maintien de l'activité au niveau prévu et, plus globalement, sur la soutenabilité du P178 (Préparation et emploi des forces). Les programmes concernés par la prolongation des parcs anciens ont dû faire l'objet d'une vigilance accrue (à savoir, les programmes : AIF (FAMAS), SCORPION (VAB, ERC90, AMX10RC, Char Leclerc, ...), PPT (VTL et TRM 10000), MAC (EBG, MPG...), P4, GBC, BATSIMAR (Patrouilleurs, Frégates de surveillance), AVSIMAR (ATL2 Surmar, F200 Guardian), Transall C 160...).

²¹ Principalement les programmes A400M, FREMM et TIGRE ainsi que le paquet « missiles ». Pour l'A400M, la valorisation a reposé sur la renégociation de la cible, de la cadence et une production en deux lots. Pour les FREMM, la valorisation a consisté en un étalement à 16 mois et une réduction de cible. Pour le Tigre, la renégociation a porté sur la réduction du nombre d'appareils objets de la commande ferme avec report de la commande des appareils correspondants en tranches conditionnelles. Enfin, pour les missiles, il a été fait l'hypothèse que les négociations pourraient être réalisées dans un cadre global.

²² Pour mémoire, le budget du ministère des Armées est organisé en programmes :

- 146 (Équipement des forces) (DGA + CEMA)
- 212 (Soutien de la politique de Défense – dont Infrastructure) (SGA)
- 178 (Préparation et emploi des forces) (CEMA)
- 144 (Environnement et prospective de la politique de Défense) (DAS)

- Concrétiser les ressources exceptionnelles (REX) restantes provenant de cessions de matériels militaires, d'actifs immobiliers et de fréquences hertziennes,
- Maintenir le financement interministériel des OPEX (cf. ci-après)
- Obtenir des solutions pour le financement des Missions Intérieures (MISSINT), c'est-à-dire l'opération Sentinelle.

La prochaine LPM hérite donc d'une situation dont la sécurisation des ressources reste un enjeu important.

Nouvelle majorité, nouvelle méthode

A rebours du quinquennat écoulé, les débuts du nouveau pouvoir démontrent une incapacité au dialogue et à la « coproduction » pourtant nécessaire au budget des Armées.

Les conditions de la concorde ne sont pas réunies pour permettre un dialogue franc et sincère entre les différents acteurs du budget : militaires, ministères des Armées et des Finances, industriels de la BITD²³ et

Chaque programme se divise ensuite en Budget Opérationnel du programme (BOP), lequel constitue une déclinaison des objectifs et des résultats attendus d'un programme selon un critère fonctionnel ou géographique.

²³ Base Industrielle et technologique de Défense qui permet au ministère des Armées d'accéder aux capacités technologiques et industrielles de défense lui garantissant l'approvisionnement, y

23

Représentation nationale. Dans ce contexte, la décision de supprimer 850 millions d'euros au budget de la Défense²⁴ a été – à juste titre – vécue comme soudaine et unilatérale.

En effet, pour tenir l'engagement de ramener le déficit public sous le seuil de 3% du produit intérieur brut (PIB) en fin d'année, le ministère des Armées doit contribuer à hauteur de 20% des économies globales de l'Etat. Il est le ministère le plus fortement impacté par les coupes budgétaires quand le ministère de l'Intérieur doit fournir 526 millions d'euros, le ministère des Affaires étrangères 282 millions, Bercy 268 millions, et le ministère des Transports 260 millions. Une fois de plus, le politique aliène l'avenir au bien-être des choses du passé²⁵. La Défense, tel Sisyphe, va donc pousser patiemment sa bosse budgétaire faite de report de charges.

24

La Défense va donc pousser patiemment sa bosse budgétaire faite de report de charges

compris sur le long terme, des matériels répondant aux besoins militaires mais aussi la liberté d'emploi de ces équipements ou la possibilité de les exporter. L'Etat doit donc veiller au maintien et au développement d'une BITD avec un juste niveau d'autonomie, à l'échelle européenne (ou dans certains cas nationale).

²⁴ Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

²⁵ Jean-Clet MARTIN, *Asservir par la dette*, Paris, Max Milo, 2017.

Or, ces 850 millions d'économies ressemblent à une punition pour « mauvaise gestion », la somme coïncidant au delta entre le prévisionnel et le dépensé en matière d'opérations extérieures (OPEX). Les Armées avaient en effet budgété 450 millions d'Euros de dépense en OPEX en début d'année et en ont dépensé 1,3 milliards. Le message est limpide : il faut sanctionner sur l'autel de la souveraineté financière cette mauvaise habitude prise depuis des années, à savoir la surconsommation chronique par les Armées du budget provisionné pour les OPEX.

25

Il faut sanctionner sur l'autel de la souveraineté financière cette mauvaise habitude de surconsommation chronique du budget provisionné pour les OPEX

Pourtant, conformément à l'article 4 de la loi de programmation militaire 2014-2019, les surcoûts non couverts par la dotation OPEX de la loi de finances initiale (LFI) font l'objet d'un financement interministériel. Ce surcoût doit donc être supporté par tous les budgets ministériels en fonction d'une quote-part proportionnelle à leur poids budgétaire.

En réaction, le ministre de l'Action et des Comptes publics n'a pas hésité à déclarer : « *Il faudra assurer le financement des opérations extérieures en trouvant*

*des économies ailleurs*²⁶ ». Le principe de la solidarité interministérielle n'est donc plus de mise, l'article 4 de la LPM est désormais remis en cause : aux militaires de payer pour LEURS opérations pourtant décidées par le chef des Armées. De fait, Emmanuel Macron le reconnaît lui-même, « *les armées ne font pas ce qu'elles veulent, elles ne sont pas autopilotées*²⁷ » et aucun chef d'état-major n'a jamais déclaré spontanément d'opération militaire.

26

Se voulant rassurante, la ministre a tenu à rappeler que l'annulation de crédits de 850 millions d'euros décidée n'aurait « *pas d'impact sur le fonctionnement des armées en 2017, notamment pour les militaires en opération* ». Elle a souligné : « *c'est donc sur les grands programmes d'équipement que les ajustements seront faits par lissage.* »

Cette annulation, si elle est relativement indolore cette

Le principe de la solidarité interministérielle n'est donc plus de mise, l'article 4 de la LPM est désormais remis en cause

²⁶ Matthieu PELLOLI, « Le plan du gouvernement pour économiser 4,5 milliards d'euros », *Le Parisien*, Le 10 juillet 2017. <http://www.leparisien.fr/economie/le-plan-du-gouvernement-pour-economiser-4-5-milliards-d-euros-10-07-2017-7124781.php>

²⁷ « Emmanuel Macron : le grand entretien », *Le Point*, 30 août 2017. http://www.lepoint.fr/politique/exclusif-emmanuel-macron-le-grand-entretien-30-08-2017-2153393_20.php

année, impactera néanmoins dans les années à venir les grands programmes qui contribuent à la manœuvre opérationnelle.

Les inavouables conséquences des coupes budgétaires

Nos soldats exposés

La fin de cycle d'un grand nombre de nos matériels militaires hérités de la guerre froide constitue un défi de taille. Une rupture s'impose, un renouvellement est nécessaire.

En effet, le Livre Blanc précédent et la Loi de Programmation associée avaient défini un modèle d'Armée 2025 décliné en cible capacitaire et donc en équipements et matériels. Et rien n'indique que le nouveau Président de la République ait modifié ces ambitions. Or, la Cour des Comptes a estimé, que pour répondre aux ambitions de ce modèle d'Armée, il conviendrait d'augmenter le budget de la Défense de 10 milliards d'€ avant 2025, en complément des dépenses planifiées²⁸.

²⁸ Référé n°S2017-2172.

27

Le financement de la dissuasion nucléaire soulève les mêmes défis à l'horizon 2020-2022. Il justifierait d'ailleurs à lui seul un budget à 2% du PIB, sans servir d'autres ambitions.

La récente réduction du budget et les reports de charges vont impacter avant tout l'investissement et les crédits alloués à l'équipement des forces. Cette diminution signifie moins d'entraînement et des équipements qui ne pourront être renouvelés ou modernisés.

Les moyens opérationnels des Armées risquent d'être une nouvelle fois décalés, qu'il faille engager le renouvellement de la flotte des hélicoptères des Armées, des avions de transport tactique, de frégates et des matériels terrestres. D'autant que, même en augmentation, le budget des Armées ne permet pas d'absorber, d'ores et déjà, l'ensemble des opérations d'armement lancées.

Or, repousser un programme d'armement revient à retarder la livraison d'un matériel pouvant faire la différence sur le théâtre d'opération. A titre d'exemple, une charge utile sur un drone Reaper (permettant d'intercepter les communications ennemies au moment

La réduction du budget et les reports de charges vont impacter l'investissement et les crédits alloués à l'équipement des forces

28

où ils posent une charge IED sur nos axes logistiques) est un outil indispensable pour assurer la sécurité et l'efficacité de l'action de nos Armées. Cette même charge peut également permettre de détecter leur déplacement lors d'une manœuvre opérationnelle et anticiper une attaque surprise.

Sans renouvellement de ce matériel vétuste, la protection de nos soldats ne sera jamais optimale²⁹. Le Général Elrick Irastorza, ancien chef d'état-major de l'armée de Terre, l'avait rappelé : le défi est de « *fournir à nos troupes, aujourd'hui et demain les matériels les mieux adaptés à nos engagements les plus probables...* »

Car, au-delà de l'équipement, ce sont les soldats qui assumeront les conséquences des réductions budgétaires, à l'heure où, comme le souligne l'ancien CEMA, le général Pierre de Villiers, « *plus de 30 000 soldats sont en posture opérationnelle, à l'intérieur et à l'extérieur de nos frontières, de jour comme de nuit*

²⁹ Comme le rappelle par exemple le rapport d'information n° 85 (2016-2017) de M. Dominique de LEGGE, fait au nom de la commission des finances, déposé le 26 octobre 2016 : les forces projetées dans la bande sahélo-sahélienne, où la température peut atteindre les 50 voire 60 degrés, interviennent dans des VAB datant des années 1970 sans climatiseur.

<http://www.senat.fr/rap/r16-085/r16-0854.html>

Sans renouvellement de ce matériel vétuste, la protection de nos soldats ne sera jamais optimale

et depuis maintenant plus de deux ans. A cette sollicitation opérationnelle s'ajoute la dispersion des théâtres sur lesquels les armées sont déployées³⁰ ».

Notre autonomie stratégique mise à mal

Alors que les surcoûts OPEX et MISSINT se confirment et que la sous-évaluation des dépenses de fonctionnements (Titre II) est récurrente depuis six ans, trois leviers opérationnels sont à la main du ministère des Armées pour effectuer les 850 millions d'euros d'économies en 2017 :

- 1) Temporiser les opérations en périphérie des opérations d'armement ;
- 2) Annuler les dernières priorités décidées lors de l'exercice dit de « variation annuelle du référentiel » ou « version actualisée du référentiel » (VAR)³¹ 2016 et 2017 et non inscrites en programmation. Ce levier concerne des mesures non prévues dans les contrats et la programmation qui représentent quelques millions

³⁰ DSI, HS n°55, août-septembre 2017, p19

³¹ La VAR est un exercice budgétaire qui se déroule de février à avril. Il permet au ministre de redistribuer ses efforts en se basant sur le document prévisionnel de gestion (DPG) diffusé en début d'année. Ce dernier document fixe le plan d'emploi des autorisations d'engagement (PEAE).

Dans le détail, la VAR donne lieu à deux types de fiches de mesures : les fiches financières (proposition DGA avec avis capacitaire EMA) et les fiches capacitaires (proposition EMA avec avis financier DGA).

d'euros. Elles présentent donc le risque le plus élevé en terme de non réalisation. Pareille décision aura par exemple pour conséquence :

- L'arrêt de l'accélération des commandes d'Armes individuelles Futures pour remplacer le FAMAS ;
- Ou encore l'annulation du marché de tablettes NUMeric TACTique devant équiper les blindés légers et les Véhicules d'Avant Blindés en remplacement des tablettes actuelles incompatibles avec le Système d'information et de combat Scorpion, etc.).

3) Retarder les opérations inscrites en programmation 2018.

Ces leviers, en impactant les opérations, jouent bien évidemment de manière négative sur l'outil industriel. Car c'est à l'aune de sa capacité d'investissement et donc des opérations d'armement, que le volontarisme politique prend corps.

Une opération d'armement a besoin d'un cadre strict car l'échelle de temps est longue, s'inscrivant sur 40 ans (10 ans de conception et 30 ans d'utilisation), sur un rythme asynchrone par rapport au quinquennat présidentiel. S'il est vrai qu'ils n'auront pas d'impact sur les engagements présents, ces

31

Ces leviers jouent bien évidemment de manière négative sur l'outil industriel

850 millions manqueront assurément à la guerre de demain.

D'autant qu'ils s'ajoutent aux choix budgétaires déjà réalisés et dont hérite la nouvelle majorité sans pouvoir ignorer leurs conséquences. En effet, comme déjà évoqué, la précédente LPM avait fait le choix de maintenir en service le plus longtemps possible des équipements militaires, tout en reportant les travaux d'initialisation nécessaires à leur renouvellement.

Or ces renégociations s'étaient opérées sans que le complexe militaro industriel ne soit pointé du doigt. Ces 850 millions correspondent donc à une double peine pour une industrie qui avait déjà consenti des efforts sur l'élongation des livraisons et donc les échéanciers de paiement associés. Car, retarder les livraisons, c'est retarder les versements étatiques, une formule bête et méchante pour gérer un budget en faisant passer ses contraintes financières sur les fournisseurs.

En définitive, certains investissements étant sanctuarisés, d'autres étant décalés ou reportés, cela impactera d'autant les capacités militaires indispensables pour manœuvrer sur le champ de

32

Ces réductions s'ajoutent aux choix budgétaires déjà réalisés et dont hérite la nouvelle majorité sans pouvoir ignorer leurs conséquences

bataille. Comment inscrire en toute sincérité de nouvelles capacités opérationnelles dans un exercice budgétaire rigide ? Le costume est taillé à l'excès au plus juste mais ne permet plus aucun mouvement !

33

Conclusion - Il faut désormais savoir gagner la paix

La réduction budgétaire de 850 Millions d'Euros souligne qu'à l'heure où les Armées sont engagées sur de nombreux théâtres, la souveraineté financière est pensée sans adhérence aucune avec la souveraineté militaire. Les critères de Maastricht et leur respect ont imposé une coupe sombre non réfléchie, ne questionnant ni le modèle des Armées, ni son contrat opérationnel. Cette coupe aurait pu être l'occasion de repenser l'action du ministère mais il fallait aller vite et donner des gages avant de penser l'exercice de la puissance militaire !

34

De fait, la réduction des 850 millions, le report de charges induit, et la budgétisation des OPEX grèvent cette remontée en puissance alors que la transformation du ministère se poursuit dans un contexte de forte mobilisation opérationnelle.

Que Jupiter porte la volonté et la puissance de la France est une nécessité pour donner un cap à l'action du pays. Cependant, le cap manque et, à trop désincarner Mars, il va créer une rupture qui laissera une marque profonde dans la communauté de Défense dont la réussite dépend de sa cohésion.

Mars, dieu de la Guerre est aussi dieu du Printemps. Espérons des lendemains qui chantent ! La prochaine LPM doit être une opportunité pour repenser en profondeur l'action du ministère des Armées.

Le budget de la défense cristallise de nombreux enjeux mais nécessite une adhésion de chacune des parties prenantes. Il doit servir une ambition et ne doit pas être une simple variable d'ajustement.

Le temps doit désormais être celui de la concertation plus que de la confrontation. L'ennemi n'attend que notre division.