



...les travaux préparatoires au projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat a adopté plusieurs rapports préparatoires à la loi de programmation militaire :

- **« Renseignement et prospective : garder un temps d'avance, conserver une industrie de défense solide et innovante »** sur le programme 144
- **« Une LPM qui laisse de nombreux enjeux capacitaires en suspens »** sur le programme 146
- **« Les impensés de la LPM : préparation opérationnelle, disponibilité des équipements et évolutions du soutien »** sur le programme 178
- **« Transformer les ressources humaines des armées : définir un modèle en cohérence avec nos ambitions stratégiques »** sur le programme 212



... le rapport d'information du groupe de travail sur le programme 144

RENSEIGNEMENT ET PROSPECTIVE : GARDER UN TEMPS D'AVANCE, CONSERVER UNE INDUSTRIE DE DÉFENSE SOLIDE ET INNOVANTE

Rapport d'information de MM. Pascal ALLIZARD et Yannick VAUGRENARD, sénateurs, remis au nom du groupe de travail sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » en préparation de la loi de programmation militaire

Dans le cadre de la préparation de l'examen de la loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030, le groupe de travail sur le programme 144 « Environnement et prospective de la politique de défense » a examiné les priorités qui devront figurer dans ce texte en matière d'innovation de défense et de renseignement et les difficultés d'accès aux financements privés rencontrées par les entreprises de la base industrielle et technologique de défense (BITD).

Sur la base de ces travaux, Pascal Allizard et Yannick Vaugrenard, rapporteurs, estiment, en premier lieu, que **pour conserver une autonomie de décision, les moyens consacrés au renseignement devront croître dans les années à venir**. Ils prennent ainsi acte de l'augmentation des crédits inscrite dans le projet de LPM (60 % par rapport à la programmation précédente, lesquels devraient atteindre 5,4 milliards d'euros sur la période 2024-2030). **La hausse prévue des effectifs, bien que nécessaire, ne permettra en revanche pas d'atteindre les niveaux de nos voisins allemand et britannique et reste inférieure aux ambitions exprimées par les services.**

Par ailleurs, **des points de vigilance demeurent, qu'il s'agisse de l'opération de déménagement de la DGSE** qui, outre sa dimension immobilière, se traduira par une réforme profonde de ses services, **du développement des programmes techniques mutualisés, de la diversification des sources techniques et humaines de renseignement, ou encore du renouvellement des moyens aériens de surveillance et de renseignement, et des télécommunications spatiales.**

En deuxième lieu, les rapporteurs considèrent que **l'innovation de défense doit demeurer une priorité de la future programmation**. Elle joue un rôle déterminant pour garantir la supériorité opérationnelle et l'autonomie stratégique de la France. À cet égard, **l'augmentation de plus de 10 % des crédits consacrés aux études amont va dans le bon sens. L'innovation devra en outre passer par une transformation des organisations** visant à trouver un juste équilibre entre sophistication technologique et masse, et à favoriser le « passage à l'échelle » (développement du recours aux démonstrateurs, recours à l'ensemble des possibilités offertes par le code de la commande publique et évolution de celui-ci).

Enfin, en troisième lieu, **les rapporteurs constatent une persistance des difficultés de financement rencontrées par les entreprises de la BITD**, même si la guerre en Ukraine a pu atténuer ce phénomène. Pour lever ces freins, ils formulent **18 recommandations articulées autour de 4 axes** :

- établir un diagnostic partagé et objectif des difficultés de financement rencontrées par les entreprises de la BITD,
- encourager les banques à s'engager davantage aux côtés des entreprises du secteur de la défense,
- adopter une attitude plus volontariste au niveau européen,

- renforcer l'accompagnement public des entreprises de la BITD.

1. RENSEIGNEMENT : UNE CROISSANCE NÉCESSAIRE POUR CONSERVER UNE AUTONOMIE DE DÉCISION

Le rapport annexé à la LPM consacre **5 milliards d'euros au domaine du renseignement** en application de l'annonce présidentielle d'une augmentation de 60 % des crédits de renseignement au total, dont un doublement des budgets de la Direction du renseignement militaire (DRM) et de la Direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD). C'est donc plus que la précédente LPM qui prévoyait 3,5 milliards d'euros.

Les mesures relatives au renseignement en chiffres



Trois constats s'agissant des moyens budgétaires de fonctionnement et d'investissement, puis des moyens en personnels et enfin des moyens technologiques :

- Concernant les dépenses de fonctionnement et d'investissement sur la période 2024-2030, la DGSE serait dotée de 4,6 milliards d'euros, la DRM de 600 millions d'euros et la DRSD de 233 millions d'euros, soit **un total de 5,4 milliards d'euros**, supérieur donc au montant du « patch » renseignement.
- Les dépenses de personnels relèvent du programme 212 et ne suivent pas la même trajectoire de hausse. Ainsi, la cible d'effectifs supplémentaires pour la DGSE s'établit à 728 équivalents temps plein (ETP), ce qui porterait le service d'environ 6 000 postes aujourd'hui aux alentours de 7 000 en 2030, ce qui reste plus modeste que les effectifs de nos voisins britannique et même allemand. Avec une hausse des effectifs de la DRSD (+49) et de la DRM (+335), **l'augmentation totale pour les trois services serait de 1 112 ETP**. Cet objectif demeure moins ambitieux que celui de la LPM 2019-2025 qui prévoyait 1 500 postes supplémentaires. Il semble également inférieur aux ambitions exprimées par les services. Si l'on considère les besoins de recrutement de la DGSE et de la DRSD, qui passeraient de 1 600 actuellement à environ 1 750 en 2030, soit +150, et de la DRM, dont les effectifs actuels de 1 900 personnes pourraient augmenter de 500 emplois, la cible de recrutement s'établirait à plus de 1 400 emplois.
- Des points de vigilance concernant **les moyens technologiques** :
 - l'opération de déménagement de la DGSE, qui ne se limite pas à une opération immobilière mais combine une réforme profonde de ses services avec des objectifs d'intégration des méthodes de travail ;
 - un montant de 1,1 milliard d'euros a d'ores et déjà été prévu ;
 - le développement des programmes techniques mutualisés ;
 - la diversification des sources techniques et humaines de renseignement.

Ces sujets appellent à la même vigilance pour la DRSD et la DRM, avec un enjeu tout particulier de renouvellement des moyens aériens de surveillance et de renseignement, mais aussi de télécommunications spatiales (avions légers de surveillance et de reconnaissance, système Archange, drones, projet de constellation de satellites en orbite basse en remplacement du 3^{ème} satellite Syracuse IV).

Outre ces points de vigilance quant aux moyens budgétaires et technologiques, les rapporteurs émettent **plusieurs constats** et formulent **une recommandation** sur la politique des ressources humaines spécifique au renseignement :

- **les métiers du renseignement ne devraient plus être en tension dans les 3 à 5 ans à venir**, les filières les plus tendues devant rester le cyber et le nucléaire ;
- pour pallier la fuite des contractuels, la direction des ressources humaines des armées propose d'**instituer des parcours croisés entre services du premier cercle tout en évitant la concurrence interservices de l'État**.
- Il faut **ériger en priorité du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) la mise en application le décret du 4 juillet 2022 lui confiant la coordination interministérielle des politiques de ressources humaines des services de renseignement**. Sans empiéter sur les politiques de gestion des ressources humaines propres à chaque service, le CNRLT serait pleinement légitime pour **élaborer une politique de ressources humaines interministérielle**, en appui de la politique publique du renseignement, afin d'**homogénéiser les rémunérations**, de **construire des parcours professionnels** et de **mutualiser les formations**.

2. L'INNOVATION DE DÉFENSE DOIT DEMEURER UNE PRIORITÉ DE LA PROCHAINE LPM

A. UN RÔLE CLÉ POUR GARANTIR LA SUPÉRIORITÉ OPÉRATIONNELLE ET L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE DE LA FRANCE

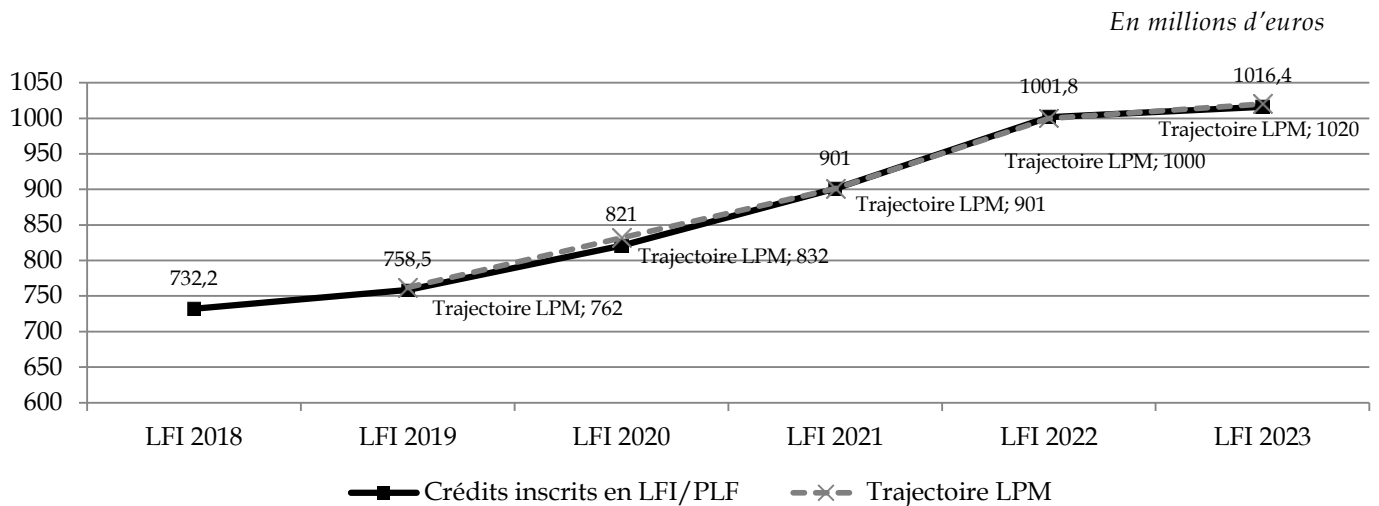
L'innovation de défense revêt un caractère crucial pour nos forces, nos industries de défense et, par conséquent, notre autonomie stratégique en ce qu'elle permet, d'une part, de **garantir la supériorité opérationnelle de nos armées**, et, d'autre part, de **s'appuyer sur une base industrielle et technologique de défense nationale disposant de compétences et de savoir-faire de pointe** et donc de **maintenir la compétitivité de notre tissu industriel**.

Le conflit ukrainien a par ailleurs bien démontré l'omniprésence de l'innovation sur le champ de bataille et son rôle déterminant dans l'effort de guerre, tous les milieux et tous les champs de confrontation (information, espace, cyberspace, etc.) étant exploités et décuplés par les nouvelles technologies.

B. UN EFFORT FINANCIER QUI DEVRAIT ÊTRE PROLONGÉ DANS LES ANNÉES À VENIR

La LPM pour les années 2019-2025 fixait une trajectoire d'augmentation des crédits consacrés au financement des études amont lesquels devaient passer de 732 millions d'euros en 2018 à plus d'un milliard d'euros à l'horizon 2023. **Cette trajectoire a été respectée et les engagements tenus**.

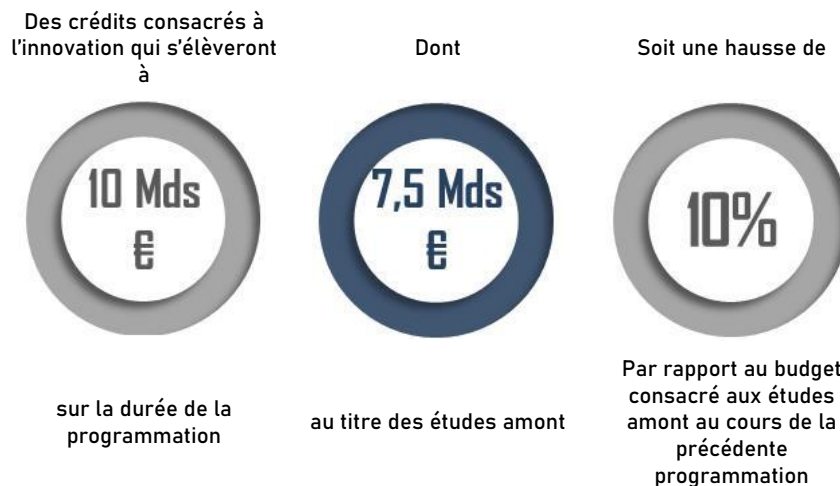
Crédits d'études amont inscrits en loi de finances par rapport à la trajectoire prévue en loi de programmation militaire



Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, d'après les documents budgétaires

Le projet de LPM pour les années 2024 à 2030 prévoit de porter les crédits consacrés à l'innovation à 10 milliards d'euros sur la durée de la programmation¹.

Les moyens alloués aux seules études amont s'élèveront quant à eux à 7,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 700 millions d'euros par rapport à la période précédente (+ 10,3 %).



¹ Cette enveloppe recouvre les études amont, le financement des opérateurs sous tutelle et les études opérationnelles et technico opérationnelles ainsi que les études prospectives et stratégiques.

Les priorités devant figurer dans la future programmation

Domaine terrestre <ul style="list-style-type: none">- maîtrise du spectre électromagnétique- autonomisation de la robotique terrestre,- géolocalisation sans recours à un système satellitaire- allongement des portées- munitions guidées- coopération homme-machine	Études transversales <ul style="list-style-type: none">- Combat collaboratif- Hypervélocité- Quantique- armes à énergie dirigée- drones et lutte anti drones- intelligence artificielle- systèmes autonomes- furtivité
Domaine naval <ul style="list-style-type: none">- drones navals (sous-marins et de surface)- maintien en condition opérationnelle prédictif- furtivité- connectivité homme-machine	
Domaine aérien <ul style="list-style-type: none">- Hybridité- munitions téléopérées	

L'innovation d'usage, émanant des forces elles-mêmes, devra également être soutenue. En effet, celle-ci a été présentée comme pouvant être un « *quick win* » (gain rapide) dont l'effet opérationnel est important.

C. UNE INNOVATION QUI DOIT ÉGALEMENT PASSER PAR UNE TRANSFORMATION DES ORGANISATIONS

Si l'innovation est essentielle pour conserver une supériorité opérationnelle et, en cela, pour « *gagner la guerre avant la guerre* », **il convient toutefois de trouver le juste équilibre entre sophistication technologique, qui implique des coûts plus élevés, et prise en compte de l'importance de la masse**, comme l'a mis en lumière le retour d'expérience (RETEX) du conflit ukrainien.

Par ailleurs, **différentes mesures destinées à favoriser le passage à l'échelle devraient être prises** telles que le développement du recours aux démonstrateurs et une utilisation accrue de l'ensemble des possibilités offertes par la réglementation en matière de marchés publics.

3. GARANTIR L'ACCÈS AU FINANCEMENT DES ENTREPRISES DE LA BITD : UN ENJEU DE SOUVERAINETÉ

A. UNE « FRILOSITÉ » BANCAIRE DIFFICILE À QUANTIFIER, DES DIFFICULTÉS AFFECTANT PRINCIPALEMENT LES PME ET LES OPÉRATIONS D'EXPORT

Pourquoi les difficultés rencontrées par les entreprises du secteur de la défense en matière d'accès au financement bancaire sont difficilement quantifiables



Pour autant, **des cas de refus explicites en raison d'une appartenance au secteur de la défense existent bien**, même si ceux-ci peuvent être présentés oralement.

De fait, certains groupes bancaires, à l'instar de la banque HSBC, ont fait le choix d'exclure purement et simplement les entreprises du secteur de la défense de leur politique d'investissement.

De manière plus contestable, la Banque européenne d'investissement (BEI), institution publique, a également exclu de son champ de financement les munitions et armes ainsi que les équipements ou infrastructures militaires ou policiers. Or cette doctrine interne ne découle ni de dispositions du droit primaire ni du droit dérivé, ni même des statuts de la BEI.

Les difficultés constatées concernent pour l'essentiel les très petites entreprises (TPE), les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI) ainsi que les projets d'exportation vers certains marchés considérés comme sensibles par les établissements financiers.

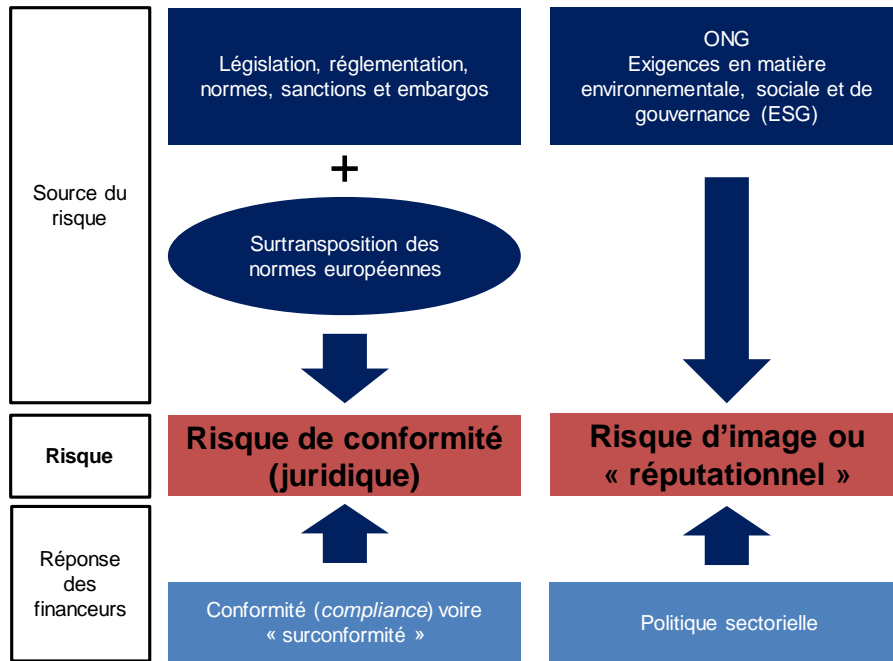
B. UN PHÉNOMÈNE QUI S'ÉTEND PROGRESSIVEMENT À D'AUTRES SECTEURS : FONDS D'INVESTISSEMENT, ASSUREURS, BAILLEURS IMMOBILIERS, VOIRE HÉBERGEURS WEB

Plusieurs fonds norvégiens ont purement et simplement exclu de leurs investissements des groupes actifs dans le secteur de la défense, en raison notamment de leurs activités liées à la dissuasion nucléaire.

De manière inquiétante, cette « frilosité », qui se limitait jusqu'à présent aux organismes financiers, semble avoir gagné d'autres secteurs. En particuliers, des cas de refus **d'assureurs** de couvrir des entreprises, **d'hébergeurs ou de développeurs** refusant d'accueillir ou d'assurer la maintenance de sites internet de ces entreprises ou encore de **bailleurs immobiliers** refusant la location de bureaux ont été mentionnés.

Si ces situations semblent encore marginales, elles **révèlent cependant une tendance de fond inquiétante, tendant à assimiler les industries de défense à des activités controversées.**

C. DES DIFFICULTÉS RÉSULTANT DE LA PRISE EN COMPTE DE DEUX RISQUES : RISQUE DE CONFORMITÉ ET RISQUE D'IMAGE



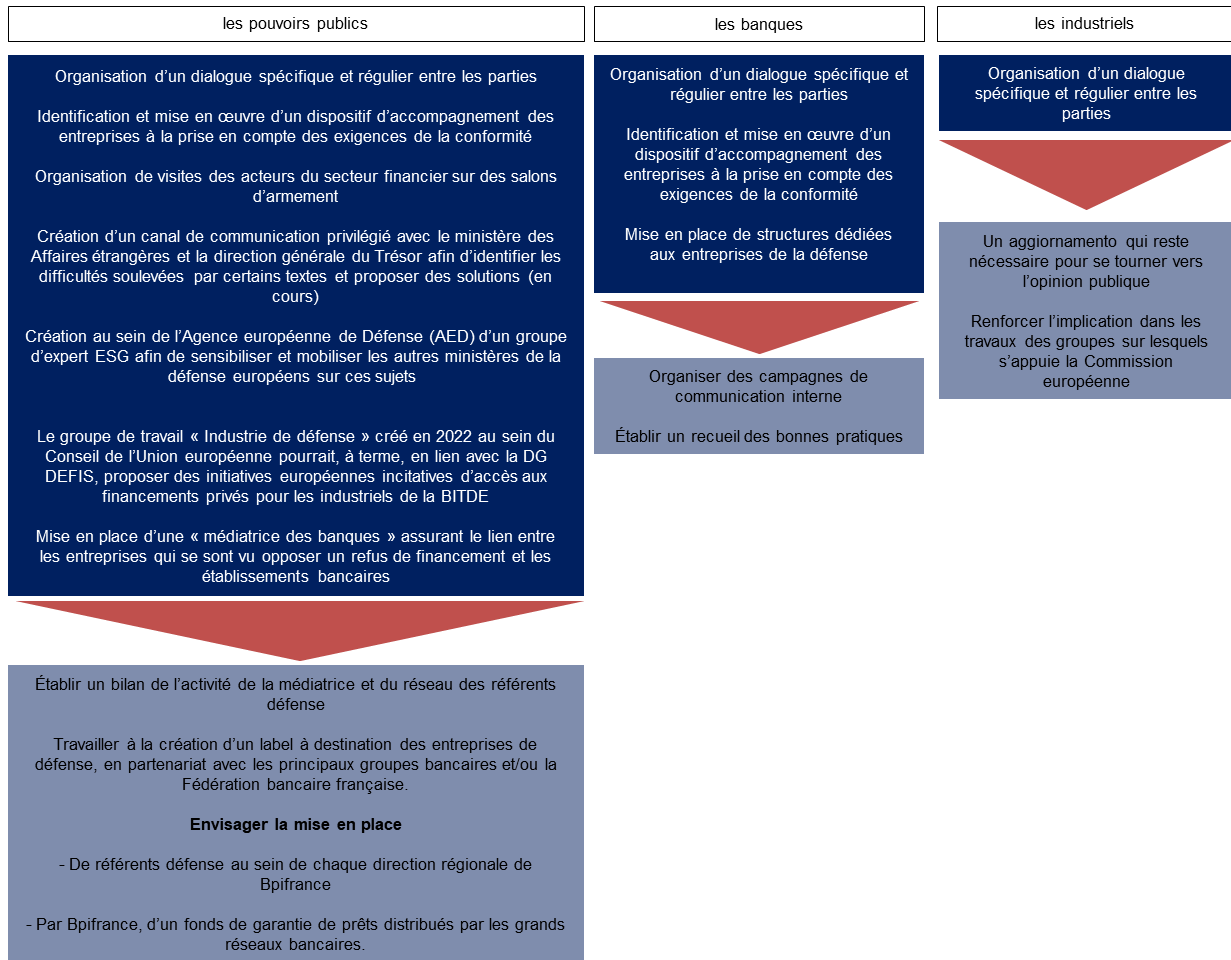
D. FACE À L'IMPORTANCE DE L'ENJEU, DES MESURES ONT ÉTÉ PRISES ALLANT DANS LE BON SENS MAIS QUI DOIVENT ÊTRE PROLONGÉES



Au-delà de l'aspect financier, **cette exclusion est en outre susceptible de signaler négativement les activités de défense aux yeux de l'opinion publique** et, par conséquent, de réduire l'attractivité du secteur pour les jeunes talents et pour les entreprises sous-traitantes et fragiliserait, au niveau européen et national, le consensus sur l'utilité sociale d'une politique de défense fondée notamment sur une base industrielle et technologique solide et autonome.

La guerre en Ukraine semble avoir levé certains freins, mais il est à craindre que ce phénomène ne soit que temporaire.

Exemples de mesures prises par



Les principales recommandations des rapporteurs concernant l'accès au financement des entreprises de la BITD

Axe 1

Établir un diagnostic partagé et objectif des difficultés de financement rencontrées par les entreprises de la BITD

- Afin de parvenir à un diagnostic partagé et objectif, prévoir un bilan à un an de l'activité de la médiatrice et des référents défense.

Axe 2

Encourager les banques à s'engager davantage aux côtés des entreprises du secteur de la défense

- Obtenir l'engagement des principales banques de justifier les refus de financement lorsque ceux-ci concernent des entreprises de la BITD.
- Inciter les banques à ne plus recourir à la terminologie « armes controversées » au profit d'« armes interdites au titre des conventions internationales », cette liste pouvant, le cas échéant, être complétée d'armements exclus au titre de la politique d'investissement propre à chaque banque et limitativement énumérés.
- Inciter les banques à organiser des campagnes de communication interne précisant les politiques d'investissement interne et rappelant, le cas échéant, que le secteur de la défense ne doit pas faire l'objet d'une exclusion a priori.
- Établir un recueil des bonnes pratiques mises en œuvre par les banques ayant vocation à être diffusé par la Fédération bancaire française ou la DGA à l'ensemble des établissements bancaires.
- Publier la liste des vérifications menées par la CIEEMG afin de permettre aux établissements bancaires de s'y référer et d'alléger ainsi leurs propres procédures de vérification.
- Travailler à la création d'un label à destination des entreprises de défense, en partenariat avec les principaux groupes bancaires et/ou la Fédération bancaire française.

Axe 3

Adopter une attitude plus volontariste au niveau européen

- Obtenir une révision de la « doctrine » de la Banque européenne d'investissement lui permettant d'investir dans le secteur de la défense.
- Établir une cartographie des ONG et lobbies actifs aux niveaux national et européen en

matière environnementale, sociale et de gouvernance.

- Sensibiliser au niveau interministériel à la nécessité de conserver un très haut niveau de vigilance sur les projets de textes, notamment européens, qui pourraient avoir pour effet un durcissement des conditions d'accès des entreprises de la BITD aux financements et investissements.

- Inciter les industriels français à s'impliquer davantage dans les travaux des groupes d'experts sur lesquels s'appuie la commission pour l'établissement d'actes délégués en matière ESG.

Axe 4

Renforcer l'accompagnement public des entreprises de la BITD

- Engager une réflexion avec la Fédération bancaire française, le ministère des Armées et le ministère chargé de l'Économie pour identifier les « surtranspositions » de textes européens et les interprétations émanant des régulateurs allant dans un sens pouvant être défavorable aux entreprises de la défense.
- Prévoir un accompagnement financier renforcé pour les opérations à destination de certains marchés posant des difficultés particulières.
- Encourager, par la création ou l'élargissement d'incitations fiscales, la constitution de fonds d'investissement privés dans le secteur de la défense.
- Envisager la création d'un livret réglementé destiné au financement des entreprises de la BITD.
- Prévoir que les études d'impact des projets de loi comprennent, le cas échéant, une analyse des éventuelles conséquences sur le secteur de la défense.
- Envisager la mise en place de référents défense au sein de chaque direction régionale de Bpifrance afin de faire le lien entre les entreprises de défense locales et les dispositifs adaptés à leur caractère stratégique, et à éclairer les collaborateurs de la banque publique lors de l'instruction de certains dossiers touchant à une entreprise de la BITD ;
- Envisager la mise en place par Bpifrance d'un fonds de garantie de prêts distribués par les grands réseaux bancaires.



POUR EN SAVOIR +

- Travaux de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de programmation militaire pour les années 2024 à 2030.
- L'industrie de défense dans l'œil du cyclone, rapport d'information de MM. Pascal Allizard et Michel Boutant, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n° 605 (2019-2020) - 8 juillet 2020.



Christian Cambon
Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées
<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Pascal Allizard
Rapporteur
Sénateur du
Calvados
(LR)



Yannick Vaugrenard
Rapporteur
Sénateur de Loire
Atlantique
(SER)



...le rapport d'information sur le programme 146 « Équipement des forces »

UNE LPM QUI LAISSE DE NOMBREUX ENJEUX CAPACITAIRES EN SUSPENS

Rapport d'information de M. Cédric Perrin et Mme Hélène Conway-Mouret sur le programme 146 « Équipement des forces » en préparation de la loi de programmation militaire 2024-2030

Le projet de loi de programmation militaire pour 2024-2030 prévoit une augmentation conséquente des budgets de la défense. Dans le domaine des équipements, les crédits consacrés aux programmes à effet majeur (PEM) augmenteront de 70 %. Dans l'hypothèse où la dissuasion continuerait à représenter environ 12 % du montant total, ses crédits s'élèveraient à environ 50 Md€, incluant l'effort de modernisation et de renouvellement des deux composantes.

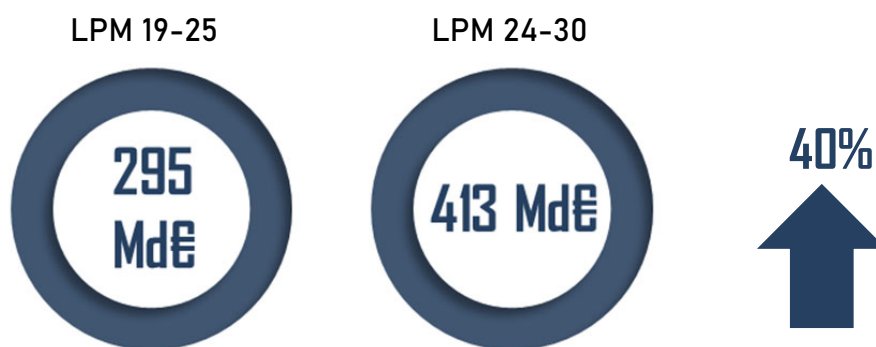
Compte tenu de l'inflation, et du coût accru de technologies de plus en plus complexes, cet effort significatif pour le budget de la nation ne permet toutefois pas de répondre à l'ensemble des enjeux.

Le financement de l'effort militaire paraît confronté à un problème de synchronisation : en reportant des programmes, année après année, le bon séquençage du renouvellement des capacités a été perdu. Il faut donc aujourd'hui enclencher de façon concomitante le renouvellement des deux composantes de la dissuasion nucléaire ainsi que du porte-avions, tout en modernisant et en accroissant les volumes dans le domaine conventionnel. Ce pari est difficilement tenable en l'état actuel des finances publiques, alors que le montant des intérêts de la dette publique dépassera, au cours de la période, le montant du budget de la mission défense.

La LPM prévoit, en conséquence, des aménagements de calendrier, dont certains s'apparentent à des renoncements. Des cibles sur des programmes cruciaux sont reportées à 2035, soit plus d'une décennie. Or qui peut dire comment le contexte stratégique aura évolué d'ici là et si les formats actuels, qui sont, pour l'essentiel, reconduits, seront suffisants ?

Le projet de LPM 2024-2030 programme une augmentation significative du budget de la mission défense. Celui-ci passera de 47 Md€ en 2024 à 69 Md€ en 2030. L'enveloppe totale, sur sept ans, s'élève à 400 Md€ de crédits budgétaires, complétés par 13,3 Md€ de ressources supplémentaires, en partie hypothétiques, pour financer des besoins totaux évalués à 413,3 Md€. Cette enveloppe augmente de 40 % par rapport à celle de la LPM 2019-2025 (295 Md€). Pour le seul agrégat « équipement » (incluant le P146 mais aussi des crédits des trois autres programmes de la mission défense), l'augmentation est de 56 % entre les deux LPM. Cette augmentation des crédits s'accompagne toutefois d'incertitudes importantes.

LPM 24-30 : une augmentation de 40 % des crédits



1. UNE ABSENCE DE PRIORISATION DES ENJEUX STRATÉGIQUES QUI CONDUIT LOGIQUEMENT À UNE LPM DE CONTINUATION PLUTÔT QUE DE TRANSFORMATION CAPACITAIRE

A. UNE ANALYSE STRATÉGIQUE QUI MANQUE DE RELIEF

1. Une Revue nationale stratégique dans la continuité de la précédente

Élaborée en vue de la LPM, la Revue nationale stratégique présentée par le Président de la République le 9 novembre 2022 a pour objet de présenter l'environnement de défense et de sécurité de la France et d'identifier les principaux enjeux dans ce domaine à l'horizon 2030. Son principal apport a été d'introduire d'une nouvelle fonction stratégique – l'influence – ce qui est en effet judicieux au regard du contexte de guerre d'influence au niveau mondial. La RNS réaffirme, par ailleurs, le rôle de la France au sein de l'OTAN, ce qui est essentiel.

Néanmoins :

- La RNS réaffirme les postulats précédents, sans que la pandémie de covid-19, la guerre en Ukraine ou le recul de la France en Afrique ne semblent constituer des chocs majeurs appelant un tournant dans la politique de défense. Ces événements sont considérés comme validant des constats qui figuraient déjà dans la Revue stratégique de 2017. **Pourtant, la guerre qui a démarré en 2022 en Ukraine est considérée par beaucoup d'observateurs comme un tournant comparable à celui de la fin de la guerre froide.**
- **L'analyse se concentre sur les modalités d'action** par fonctions stratégiques, et au regard des principes d'autonomie stratégique, de souveraineté européenne, ou encore la nécessité d'être un « allié exemplaire »... Les finalités, c'est-à-dire les menaces à traiter, ne sont qu'au second plan.

2. Trois problématiques principales à prendre en compte

Les auditions réalisées mettent en évidence **trois problématiques principales** auxquelles la France est confrontée :

- **Un accroissement de l'instabilité en Afrique**, dans un contexte de défiance croissante vis-à-vis de la France. Or la France continue d'avoir de nombreux intérêts sécuritaires et économiques en Afrique où elle doit protéger ses ressortissants, comme l'a illustré, récemment, l'opération Sagittaire au Soudan.
- **La matérialisation du retour de l'affrontement entre État puissances en Europe** depuis l'agression russe en Ukraine. L'armée russe est, certes affaiblie, mais elle conserve la possibilité de remonter rapidement en puissance. Les événements

récents font craindre, de nouveau, une possible escalade dans ce conflit dont l'issue continue d'être difficilement prévisible.

- **Le basculement vers l'Indopacifique**, où la France est présente et où elle doit défendre ses intérêts en tenant compte de ce qu'il est convenu d'appeler la « tyrannie des distances » entre l'Hexagone et les outre-mer.

A ces problématiques s'ajoutent **des enjeux transversaux** tels que la dégradation du climat.



Entre la RNS et la LPM, **il manque un cadrage global** de nos ambitions opérationnelles, et donc capacitaires, sur la base de différents scénarios d'engagement des armées à l'horizon de la fin de la prochaine décennie.

B. UNE LPM DE CONTINUATION PLUTÔT QUE DE TRANSFORMATION CAPACITAIRE

1. La poursuite du modèle complet...

Les **sujets capacitaires ne sont qu'effleurés par la RNS**, y compris lorsqu'il s'agit de tirer les enseignements de la possibilité d'un conflit de haute intensité, qui avait pourtant été envisagée par le ministère des armées dès avant le déclenchement de la guerre en Ukraine.

La LPM 19-25 comportait quelques lignes directrices : l'« Ambition 2030 », ou encore la volonté d'agir « à hauteur d'homme ». En comparaison, le texte aujourd'hui proposé par le gouvernement est plus terne : malgré des budgets en forte hausse, le projet reporte une partie de l'« Ambition 2030 » à 2035, c'est-à-dire à un horizon relativement lointain. La LPM rééchelonne l'effort pour le rendre financièrement soutenable. La précédente LPM a probablement été trop optimiste.

Le modèle complet d'armée est reconduit. Ce modèle est fondamentalement centré :

- **sur la dissuasion nucléaire** : c'est la clef de voûte de notre système de défense. Un effort majeur est donc réalisé, à juste titre, pour en renouveler les deux composantes.
- **sur des forces « expéditionnaires »** : depuis la fin de la guerre froide, nos forces armées sont formatées d'une part, pour protéger le territoire national (postures permanentes, Sentinelle etc.) et, d'autre part, pour pouvoir se projeter rapidement à l'étranger dans des opérations en situation de supériorité aérienne.

Ce modèle est fondé sur un renouvellement qualitatif des équipements, plutôt que sur l'acquisition de masse supplémentaire, et sur la poursuite du développement d'un large spectre de technologies parmi les plus avancées.

Comme le résume un éditorial récent de l'IFRI, à propos de la LPM, « *le projet de loi pérennise essentiellement un format hérité de l'après-guerre froide visant à conserver des capacités sur tout le spectre, au prix d'un échantillonnage des moyens conventionnels qui n'est soutenable qu'en temps de paix.* »¹.

2. ... s'accompagne d'une réflexion sur l'économie de défense

Le projet de LPM s'accompagne d'un chantier de modernisation de l'économie de défense, dite démarche d'« économie de guerre ». **Ce slogan est en décalage avec la réalité de l'effort sur le plan capacitaire.** Mais la démarche recouvre néanmoins un effort bienvenu de simplification et d'accélération des procédures d'acquisition et des processus de production.

¹ Élie Tenenbaum, « Armées françaises : les limites de la stratégie de club », Éditoriaux de l'Ifri, Ifri, 26 mai 2023.

Les termes d'« économie de guerre » ne recouvrent pas ici, comme on l'entend habituellement, une réallocation des ressources et une réorganisation des capacités de production pour contribuer à un effort militaire.

Il s'agit plutôt de simplifier les procédures, de raccourcir et d'optimiser les cycles de production, pour pouvoir produire plus, et plus vite, si cela devenait nécessaire. Ce chantier, lancé par le Président de la République en juin 2022 à Eurosatory, permet de faire un **bilan de la réactivité de l'appareil productif** afin d'anticiper une éventuelle montée en puissance future.

Il s'agit **moins d'entrer dans une économie de guerre que de sortir des « routines » du temps de paix**, dans lesquelles la question des délais est parfois secondaire.

La concertation entre État et industriels vise à déterminer les gains d'efficience possibles pour chaque acteur dans son périmètre. Deux grands objectifs sont poursuivis :

- **Du côté de l'État** : une réduction de 20 % des exigences documentaires des programmes d'armement est recherchée, ainsi qu'une simplification de l'expression des besoins. Il s'agit de trouver la juste performance nécessaire au regard du coût des programmes en analysant précisément la valeur du besoin.
- **Du côté des industriels** : l'accent doit être mis sur l'optimisation des cycles de production dans l'hypothèse où un engagement majeur imposerait une accélération. Cela passe, pour les grands maîtres d'œuvre, par une revue approfondie des entreprises de leur *supply chain* et de leurs sources d'approvisionnement.

Le chantier de l' « économie de guerre »

Approvisionnement	<ul style="list-style-type: none"> * Élaboration de plans d'action sous-traitant par sous-traitant * Constitution de stocks de matières premières ou de pièces détachées, notamment celles soumises à un long délai d'approvisionnement * Relocalisations pour faciliter l'approvisionnement
Normes	<ul style="list-style-type: none"> * Réflexion à partir du dispositif américain de « priorisation » : capacité, en cas de besoin, de prioriser les commandes défense par rapport aux commandes civiles
Financement	<ul style="list-style-type: none"> * Encouragement à la constitution/la consolidation de fonds spécialisés dans la souveraineté : encourager la constitution d'ETI de défense * Travail en cours avec Bercy sur l'épargne des particuliers

Deux points de blocage majeurs, régulièrement pointés par les rapporteurs, affectent la résilience de la base industrielle et technologique de défense.

Pour y remédier, **une mobilisation interministérielle est nécessaire** et, au-delà, une prise de conscience, par **l'ensemble de la société**, de la nécessité de soutenir les activités de souveraineté.

- **D'une part, la question récurrente du financement** : malgré la guerre en Ukraine, l'industrie de défense reste confrontée au durcissement des conditions d'accès au financement des banques et fonds d'investissement. Or le soutien des acteurs financiers privés est indispensable pour passer à l'échelle de l'« économie de guerre », ce qui implique une **vigilance particulière vis-à-vis des initiatives réglementaires européennes** en matière environnemental, social et de gouvernance (ESG) et de **taxonomie**. Cela passe d'abord par une mobilisation des acteurs financiers, indispensable à la montée en puissance du tissu industriel. La mobilisation de l'épargne des particuliers est souhaitable, non seulement pour lever

des financements, mais aussi pour contribuer à **faire évoluer l'image de l'industrie de défense dans l'opinion**, ce qui est fondamentalement **la question majeure à traiter**. Le constat est simple : nos démocraties, nos valeurs et nos modes de vie seraient tôt ou tard remis en cause si nous ne disposions pas de moyens souverains pour les défendre.

- **D'autres part, la question cruciale des compétences** : c'est, fondamentalement, la même question sociétale que la précédente. Patrice Caine, PDG de Thalès, indiquait récemment dans une interview qu'« *il faudrait deux fois plus d'ingénieurs en France* ». Le même constat pourrait être fait, s'agissant des techniciens et ouvriers spécialisés. Bien que les métiers de l'industrie aient beaucoup évolué, leur image subit toujours l'influence de stéréotypes anciens : pénibilité, risques supposés pour la santé, emplois considérés comme mal rémunérés, déclin du secteur au profit des services... A ces stéréotypes vient s'ajouter, pour l'industrie de défense, la défiance précédemment évoquée vis-à-vis du secteur. Cette image ne rend pas justice au dynamisme de cette industrie, profondément transformée par l'innovation, la robotisation, et offrant aujourd'hui des perspectives de rémunération et des carrières attrayantes. Un travail de fond doit être effectué pour promouvoir l'attractivité des métiers de l'industrie de défense, notamment en direction des jeunes et des femmes.

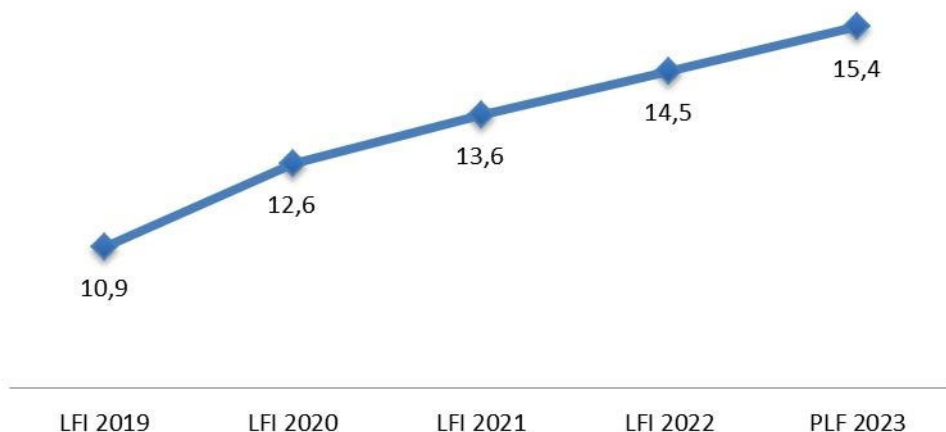
2. UN EFFORT IMPORTANT MAIS AUSSI DES INCERTITUDES ET QUELQUES PARIS POUR L'AVENIR

A. UN EFFORT IMPORTANT CONSTRUIT AUTOUR DU RENOUVELLEMENT DE LA DISSUASION NUCLÉAIRE

1. Un effort important poursuivant celui de la LPM précédente

Les crédits d'équipement ont connu une accélération significative dans le cadre de la LPM actuelle. Entre 2019 et 2023, les crédits du P146 sont passés de 10,9 Md€ à 15,4 Md€ annuels.

Évolution des crédits du P 146 en Md € courants

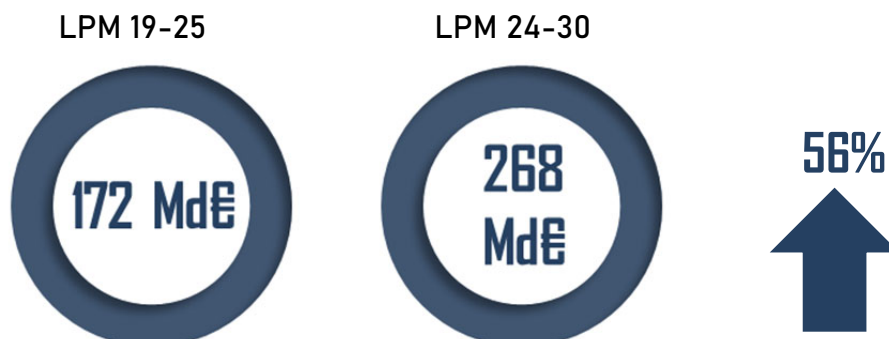


La LPM 2024-2030 poursuit cette dynamique, pour continuer les grands projets de renouvellement et de modernisation en cours, qui concernent les trois armées.

Les rapporteurs ne sous-estiment pas l'ampleur de l'effort financier proposé, qui permettra le renouvellement de capacités essentielles, telles que les deux composantes de la dissuasion nucléaire, le porte-avions et l'ensemble des flottes de la marine, les capacités de combat de l'armée de terre (SCORPION) etc. Mais le bon séquençage du renouvellement des capacités n'a-t-il pas été perdu, à force de reports et d'étirements des

programmes ? Même en consentant un effort significatif, celui-ci reste insuffisant pour non seulement renouveler l'existant en le modernisant, pour conserver notre avance technologique, mais aussi accroître la masse dans le domaine conventionnel après trois décennies de réduction des formats.

LPM 24-30 : une augmentation de 56 % de l'agrégat Équipement (P146 et autres programmes)



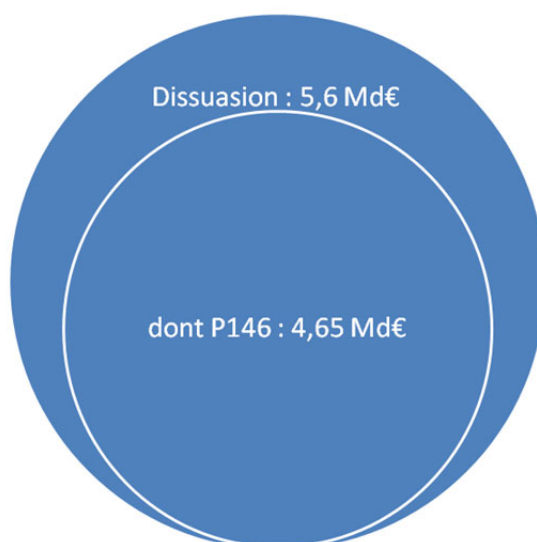
2. La dissuasion nucléaire au cœur de la construction de la LPM

Au cœur de cette LPM se trouve la question du renouvellement des deux composantes des capacités de la dissuasion nucléaire, qui sont l'assurance-vie de la nation.

Les besoins financiers à cette fin ne sont pas précisés dans le texte. la LPM 2019-2025 indiquait pour sa part, dans son rapport annexé, que l'effort au profit de la dissuasion s'élèverait à environ 25 Md€ courants sur la période 2019-2023, au sein d'une enveloppe LPM totale de 197,8 Md€ (soit 12,6 %), « afin d'engager le renouvellement des deux composantes tout en garantissant la tenue de la posture permanente de dissuasion ».

En 2023, la dissuasion représente 5,6 Md€, soit 12,8 % du montant de la mission défense (hors pensions). Sur ce montant, les crédits inscrits au P146 représentent 4,65 Md€.

Les crédits de la dissuasion en 2023



Si le rapport annexé au projet de LPM ne précise pas l'enveloppe financière de la dissuasion, il est néanmoins établi que « le pourcentage du budget de la future LPM

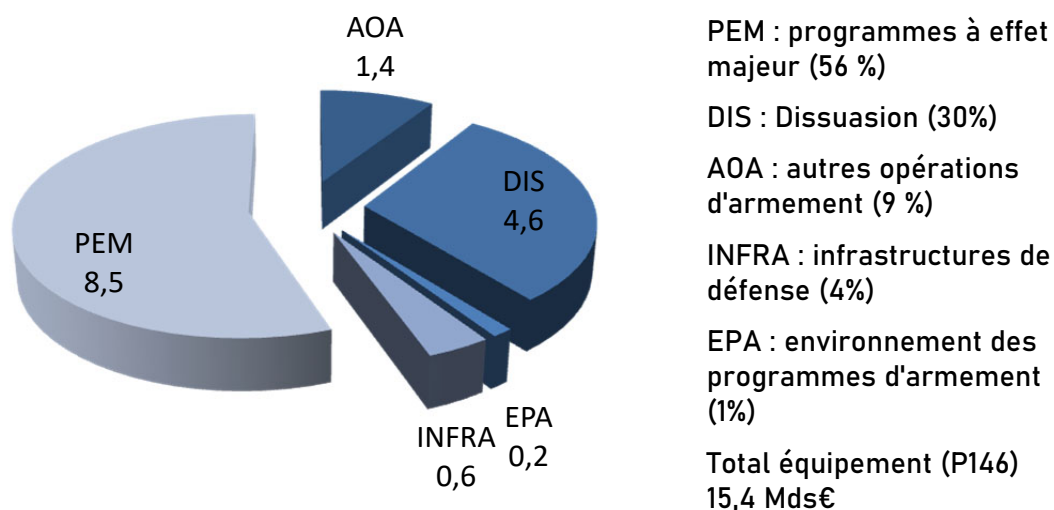
consacré à la dissuasion devrait probablement rester aux alentours de 12 %.»¹, ce qui représenterait donc **près de 50 Md€ sur la période 2024-2030 soit, en moyenne, 7 Md€/an environ.**

Il s'agit, concrètement :

- Pour la composante océanique (force océanique stratégique), de préparer la prochaine génération de sous-marins (SNLE 3G à horizon 2035) et de poursuivre les évolutions du missile M51 ;
- Pour la composante aéroportée (force aérienne stratégique, force aéronavale nucléaire), qui nécessite de poursuivre l'évolution du Rafale (standard F5) et les travaux sur le Scaf, de mettre en place les missiles ASMP-A rénovés et de préparer la génération suivante de missiles hypervéloces (ASN4G).
- De poursuivre aussi la modernisation des transmissions nucléaires, autre volet capital (qui passe par exemple par un travail sur la cryptographie quantique).

La dissuasion est vitale mais son existence ne doit pas conduire à sous-estimer l'importance de la question de la masse dans le domaine conventionnel. Les rapporteurs soulignent la **complémentarité des deux approches** : les forces conventionnelles épaulent les forces nucléaires dans leur fonction stratégique. Elles permettent de ne pas être confronté trop rapidement au choix du nucléaire, face à une menace de faible ampleur (c'est-à-dire à un « contournement par le bas » de la dissuasion). Les volumes limités de forces induisent, par ailleurs des effets de mutualisation, des capacités telles que le porte-avions et son groupe aéronaval, le Rafale ou encore le MRTT étant par nature polyvalentes. Mais la dissuasion est prioritaire – c'est l'une des conditions de sa crédibilité – ce qui peut gêner la mise en œuvre des autres fonctions si les moyens sont globalement insuffisants. C'est l'une des questions posées par la réduction à 137 du nombre de Rafale de l'armée de l'air en 2030 (au lieu de 185), alors qu'un certain nombre d'entre eux doivent être consacrés à la tenue, à tout instant, de la posture permanente de dissuasion nucléaire.

Répartition des crédits de l'agrégat équipement (P146 uniquement) en 2023 (Md€)



¹ Audition de M. Vincenzo Salvetti, directeur des applications militaires au CEA, Assemblée nationale, 18 janvier 2023. M. Salvetti ajoutait que « la part de la DAM oscille, d'une année à l'autre, entre 30 % et 40 % ».

B. UNE QUESTION EN SUSPENS : CELLE DE LA MASSE DANS LE DOMAINE CONVENTIONNEL

1. Masse et technologie : un équilibre à trouver sous contrainte financière

La question de la masse se pose dans les mêmes termes pour toutes les armées technologiquement avancées : elle se heurte à l'augmentation continue du coût des programmes induite par le progrès des technologies.

- D'après une étude de l'IFRI¹, **la progression moyenne du coût des programmes est estimée entre 3 et 5 % au-dessus de l'inflation**. La « seizième loi » de Norman Augustine, ancien PDG de Lockheed-Martin, prévoit le quadruplement des coûts des programmes d'armements tous les 15 ans, ce qui implique une contraction inexorable des formats. D'après cette « loi », « *si les méthodes du Pentagone et l'évolution des coûts ne changent pas, le budget du Pentagone autour de 2050 servira à acheter un seul avion tactique* ».
- La question se pose aussi du **bon équilibre entre les choix capacitaires fondés sur une analyse de la menace (« threat based ») et ceux fondés sur l'examen des capacités existantes (« capacities based »)** dans un contexte de ressources limitées. Les deux perspectives sont complémentaires mais elles doivent intégrer aussi la contrainte financière. Celle-ci peut venir déséquilibrer les choix, conduisant à privilégier la modernisation de l'existant au détriment de l'acquisition de capacités nouvelles destinées à répondre aux menaces émergentes. **Ce risque est d'autant plus grand que l'analyse stratégique n'a pas énoncé de priorités bien définies qui viendraient guider les choix capacitaires.**

2. De nombreuses incertitudes

Le projet de LPM comporte des « *patches* » d'efforts prioritaires : munitions (16 Md€), souveraineté outre-mer (13 Md€), innovation (10 Md€), espace (6 Md€), drones et robots (5 Md€), défense surface-air (5 Md€), renseignement (5 Md€), cyber (4 Md€), forces spéciales (2 Md€).

Il s'agit de **regroupements parfois contestables de crédits** très divers, susceptibles de porter sur de très gros objets masquant la place réelle des plus petits objets : par exemple, s'agissant des « drones et robots », quelle est la place de l'Eurodrone ? Et celle du système de drones tactiques (Patroller) ? Quel sera, dès lors, l'effort réel dans le domaine des munitions télé-opérées, des véhicules sous-marins autonomes ou encore des robots terrestres, et dans quels délais ? Sera-t-il possible d'aller, à un horizon pas trop lointain, au-delà de capacités échantillonnaires dans tous ces domaines ?

On note que les munitions téléopérées, dont le coût sera probablement marginal à l'échelle du budget total, sont **comptées deux fois** dans les « *patches* » : d'une part, au titre des « drones et robots » et, d'autre part, au titre des « munitions ». **Cette méthode des « patches » crée un effet d'optique favorable. Mais les volumes ne sont pas précisés.** Un « **socle** » de 1800 MTO a été évoqué l'an dernier. **Il ne figure pas dans la LPM.** Les programmes Colibri et Larinae, qui avaient pourtant bien démarré, risquent déjà de prendre du retard. « *Ils ne comprennent pas la phase d'acquisition, donc le passage à l'échelle, des différents matériels* », a indiqué le Délégué général de l'armement à la commission².

¹ Raphaël Briant, Jean-Baptiste Florant et Michel Pesqueur, « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », Focus stratégique, n°105, Ifri, juin 2021.

² Audition du 17 mai 2023.

Les MTO françaises

En 2022, la Direction générale de l'armement (DGA) et l'Agence de l'innovation de défense (AID) ont lancé deux appels à projets pour développer des munitions téléopérées (MTO) françaises, selon une méthode innovante laissant aux industriels un degré accru de liberté quant aux moyens proposés pour réaliser les objectifs qui sont les suivants :

- Larinae porte sur la recherche d'un système bas coût de neutralisation et à « longue élévation », soit au-delà de 50 km à partir de son point de mise en œuvre ;
- Colibri porte sur la recherche d'un système bas coût de neutralisation de cibles, dans la zone de contact, soit au-delà de 5 km à partir de son point de mise en œuvre.

Les marchés ont été attribués à des consortiums formés autour des industriels Nexter, MBDA, Delair et EOS Technologie.

S'agissant des petits drones en général, étant donné le rythme de l'innovation, les rapporteurs estiment qu'il faut **mettre en place des procédures contractuelles permettant d'être beaucoup plus réactif**, par exemple en présélectionnant, ou en labellisant, un certain nombre d'appareils qui pourraient ensuite être acquis rapidement sur catalogue en fonction des besoins.

Dans le domaine de la défense surface-air, la **lutte anti-drones (LAD)** est également l'objet d'incertitudes. Des démonstrateurs ont été engagés pour tester les différents modes d'action envisageables. Le projet de LPM prévoit l'équipement de 12 véhicules Serval avec des systèmes de LAD en 2030 – horizon lointain – ainsi que 9 systèmes Parade supplémentaires (cible à 15) et 17 systèmes de LAD navale (cible à 20). La proximité des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) a imposé une accélération dans ce domaine. À ce sujet, le délégué général pour l'armement a indiqué à la commission : « *Parade est le système principal du ministère des armées pour détecter et neutraliser les drones. Le système a été développé en douze mois et il est en phase d'opération et de vérification. Nous avons un retard de trois mois lié à des difficultés d'approvisionnement et de qualification industrielle de sous-systèmes, mais je suis confiant dans la tenue du calendrier* ».

La guerre en Ukraine illustre l'importance des **feux dans la profondeur** dans une guerre de haute intensité. La LPM programme, à ce titre, l'acquisition de 13 lanceurs pour assurer le remplacement des LRU (lance-roquettes unitaire) d'ici à 2030 (et 26 à l'horizon 2035). Les rapporteurs sont favorables à **une solution souveraine, qui puisse être développée rapidement** étant donné l'insuffisance du parc actuel (11 unités). Dans ce cadre, une réflexion sur un éventuel allongement de portée, c'est-à-dire la capacité à lancer plusieurs types de munitions, serait bienvenue.

Une attention particulière devra être portée au bon déroulement des **programmes d'infrastructures du P146**. Cet aspect, peu développé par le projet de LPM, est pourtant nécessaire à la cohérence d'ensemble.

Enfin, si le projet de LPM prévoit une augmentation significative de l'enveloppe des programmes à effet majeurs (PEM), de 59 milliards d'euros dans l'actuelle programmation, à 100 milliards d'euros (+70 %), **les autres opérations d'armement (AOA) n'augmenteront que beaucoup plus modestement, de l'ordre de 18 %** (passant de 11 milliards d'euros à 13 milliards d'euros). **Les AOA sont moins visibles que les PEM, mais elles sont essentielles à la cohérence des forces** dans l'exercice de leurs missions. Elles constitueront un **point d'attention** sur la durée de la prochaine programmation.

3. Des paris pour l'avenir

Le tableau capacitaire proposé dans la LPM 2024-2030 fait apparaître **un recul - et même la disparition de la notion d'« Ambition 2030 »**, qui n'est plus désignée ainsi. Plusieurs programmes voient leurs cibles reportées à 2035, ce qui est **un pari pour l'avenir**, dans la mesure où il est très difficile d'anticiper l'évolution du contexte stratégique à cet horizon.

- **C'est le cas, notamment, pour le programme Scorpion : la cible Griffon baisse de 30 %**, de même que les cibles Jaguar et Serval. L'Assemblée nationale a toutefois

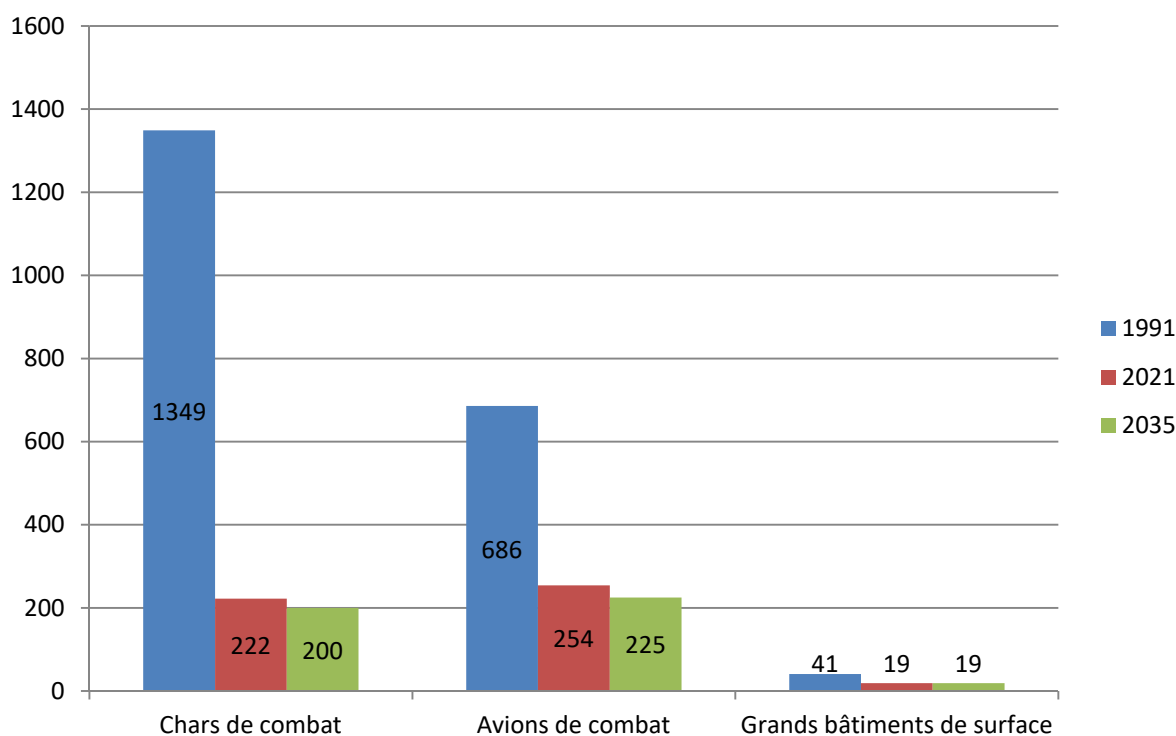
revu plusieurs cibles à la hausse : la baisse n'est plus que de 21 % pour le Griffon et le Jaguar ; elle est inchangée pour le Serval. Des incertitudes sur les délais de livraison du véhicule Jaguar ont été exprimées par le ministre des armées. Or ces livraisons viennent compenser le don de véhicules AMX10-RC à l'Ukraine. Quant à la **cible des chars Leclerc rénovés**, elle passe de 200 à 160, ce qui est peu si l'on considère que la Russie a déjà perdu environ 2000 chars dans la guerre en Ukraine. Quelles sont les hypothèses d'emploi des 200 chars français qui vont constituer une capacité marginale en Europe en l'absence de « club Leclerc » ? Par ailleurs, la LPM n'évoque pas la transition entre le char Leclerc et le programme franco-allemand de **système principal de combat terrestre (MGCS)**, qui peine lui-aussi à démarrer.

- **Le programme Rafale est aussi en recul** (de 185 à 137 Rafale « air » en 2030) : Or il est établi¹ que 225 appareils au moins seraient probablement nécessaires pour la seule armée de l'air, pour pouvoir assurer sereinement ses multiples missions : dissuasion, protection de l'espace aérien national, projection de forces. 24 appareils sont prélevés au bénéfice de la Grèce et de la Croatie, conduisant à un plancher alors que les livraisons reprennent tout juste depuis la fin 2022.
- Dans le domaine aérien, le **recul de la cible des A400M** (de 50 à 35) implique un pari à l'export. Celui-ci devient en effet plus que jamais indispensable à la viabilité économique et industrielle du programme et à la préparation des futures capacités européennes de transport tactique (FMTTC). Le projet de LPM table sur 11 livraisons à l'étranger d'A400M.
- La marine n'est pas épargnée :
 - La LPM n'assure pas le remplacement des **Rafale marine**. Le parc est maintenu à 41. Or, pour aligner 24 Rafale marine sur le porte-avions, tout en répondant aux exigences de formation et d'entraînement, un renouvellement partiel n'aurait pas été superflu. Le vieillissement du parc pourrait avoir un impact sur le format de la capacité dans la mesure où une partie des appareils seront immobilisés pour des rétrofits.
 - Si la cible de 15 frégates de premier rang est inchangée, **deux frégates de défense et d'intervention (FDI) sont décalées**, dans l'espoir d'un export. C'est là aussi **un pari et un risque sur le financement de la LPM**. Si l'export espéré n'a pas lieu, les frégates devront en effet être rachetées sur l'enveloppe de la programmation.
 - Le programme de **système de lutte antimines futur (SLAM-F)** sert lui aussi de variable d'ajustement. Les capacités destinées à remplacer les chasseurs de mine d'ancienne génération à l'horizon 2030 sont reportées à 2035. Entre temps, la technologie continue d'évoluer. Or il convient de rappeler que c'est une capacité qui accompagne la dissuasion, et que les cibles ne sont pas excessives puisque la LPM prévoit 6 bâtiments de guerre des mines en 2035 : c'est autant que la Belgique et les Pays-Bas, pour un espace maritime beaucoup plus vaste... et nous n'en aurons que 3 en 2030.
- **Certains programmes ne figurent pas dans la LPM** :
 - Le **véhicule blindé d'aide à l'engagement (VBAE)**, qui doit succéder au véhicule blindé léger (VBL), ou encore **l'engin du génie de combat (EGC)**. Ces programmes se poursuivent, mais sans cibles inscrites en LPM, il sera difficile d'en contrôler le bon déroulement.
 - Le **remplacement des poids lourds de l'armée de terre** n'est pas non plus évoqué. La précédente LPM mentionnait pourtant un successeur pour les véhicules 4-6 tonnes. La question de la logistique est fondamentale, comme le montre le « retex » de la guerre en Ukraine. C'est aussi une question de cohérence.

¹ Assemblée nationale, commission de la défense nationale et des forces armées, audition du 20 juillet 2022.

- Le **passage à un nouveau standard de l'hélicoptère de combat Tigre (mk3)**, en coopération avec l'Espagne, est passé sous silence : il est fait état de 67 hélicoptères, mais combien seront rénovés ? Quelles seront les caractéristiques du nouveau standard, dit « mk2+ », car il a semble-t-il été revu à la baisse par rapport au « mk3 » ? Quelles sont les conséquences de cette révision du standard sur le programme de missile haut de trame (MHT : 8 km), supposé équiper le Tigre mk3 ? Quel est l'état de la réflexion sur l'avenir de l'hélicoptère de combat, très avancée aux États-Unis ?

Évolution de la « masse » dans les armées françaises¹



* Après une diminution importante de la masse, post-guerre froide, les grands formats se stabilisent. Le projet de LPM programme, pour 2035 : 200 chars de combat, 225 avions de combat, 15 frégates de premier rang (+3 porte-hélicoptères amphibie et un porte-avions).

En conclusion, malgré les montants financiers importants programmés, le projet de LPM laisse **de nombreuses questions importantes en suspens**. « *Le retour d'expérience de la guerre en Ukraine n'est qu'un élément de la réflexion parmi d'autres* », avons-nous entendu à de multiples reprises au cours de nos auditions : certes, mais cet argument ne doit pas servir à minimiser les enjeux stratégiques et capacitaires, alors que le continent européen connaît un tournant géopolitique.

Alors que la France renouvelle et modernise ses capacités, sans modifier fondamentalement ses formats, certains de nos partenaires européens ont engagé un effort de réarmement conventionnel beaucoup plus conséquent, avec l'aide de fournisseurs américains ou de pays particulièrement réactifs et compétitifs tels que la Corée du sud. **Le risque est d'aboutir, dans ce contexte, à une certaine marginalisation de la France sur les plans diplomatique et économique. Sur un an, la France se place au huitième rang des pays donateurs d'aide militaire à l'Ukraine, après les Pays-Bas, le Canada et l'Italie²**. Qu'il s'agisse du canon CAESAR, du LRU, ou des systèmes de défense sol-air, on voit bien que **notre aide à l'Ukraine trouve vite ses limites dans la faiblesse de nos propres stocks**.

¹Source des données : LPM et Raphaël Briant, Jean-Baptiste Florant et Michel Pesqueur, « La masse dans les armées françaises : un défi pour la haute intensité », Focus stratégique, n° 105, Ifri, juin 2021.

² D'après le Kiel institute for the world economy (février 2023).

Les délais de recomplètement sont, en outre, allongés pour des raisons tant juridiques (délais procéduraux) que financières (contraintes budgétaires).

Par ailleurs, **la Méditerranée et l'Indopacifique**, dont la France est riveraine, sont des **sources de tensions croissantes**. Ces régions pourraient revenir rapidement au-devant de la scène internationale, sans que la situation en Ukraine et à l'est de l'Europe ne soit pour autant stabilisée.



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne (LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Cédric Perrin

Rapporteur
Sénateur du
Territoire de Belfort
(LR)



**Hélène Conway-
Mouret**

Rapporteure
Sénatrice
représentant les
Français établis
hors de France
(SER)



...le rapport d'information sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces »

LES IMPENSÉS DE LA LPM : PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE, DISPONIBILITÉ DES ÉQUIPEMENTS ET ÉVOLUTIONS DU SOUTIEN

Rapport de M. Olivier CIGOLOTTI et Mme Michelle GREAUME, sénateurs, sur le programme 178 en préparation de la LPM

L'effort consenti en faveur des crédits de paiement du programme 178 dans le cadre de la LPM est conséquent. Trois chiffres marquent une progression nette : 69 milliards d'euros bénéficieront à l'entraînement et à l'activité des forces, 49 milliards à l'entretien programmé du matériel (EPM) et 18 milliards aux services de soutien.

Le programme 178 est dimensionnant pour répondre à l'hypothèse d'engagement majeur (HEM) comme à la haute intensité (HI). Le choix de la LPM 2019-2025 de repousser à 2025 la remontée de l'activité opérationnelle se heurte désormais à la guerre en Ukraine et à la possibilité d'affrontements non choisis. Les difficultés de remontée de la DTO sont préoccupantes. S'y ajoute la tentation de réduire une supposée sur-disponibilité des équipements. Elle vient, sous couvert de « cohérence », redonner une certaine marge de manœuvre budgétaire à une LPM confrontée aux impasses précédentes et à la vérité des coûts de la haute intensité, mais pourrait entamer le capital technique des armées. Les services de soutien sont indispensables à l'HEM et la seule augmentation des moyens n'épuise sans doute pas les solutions qui doivent être inventées.

1. PRÉPARATION OPÉRATIONNELLE ET DISPONIBILITÉ TECHNIQUE : LES ÉTERNELLES VARIABLES D'UNE LPM SANS RÉELLE AMBITION EN LA MATIÈRE

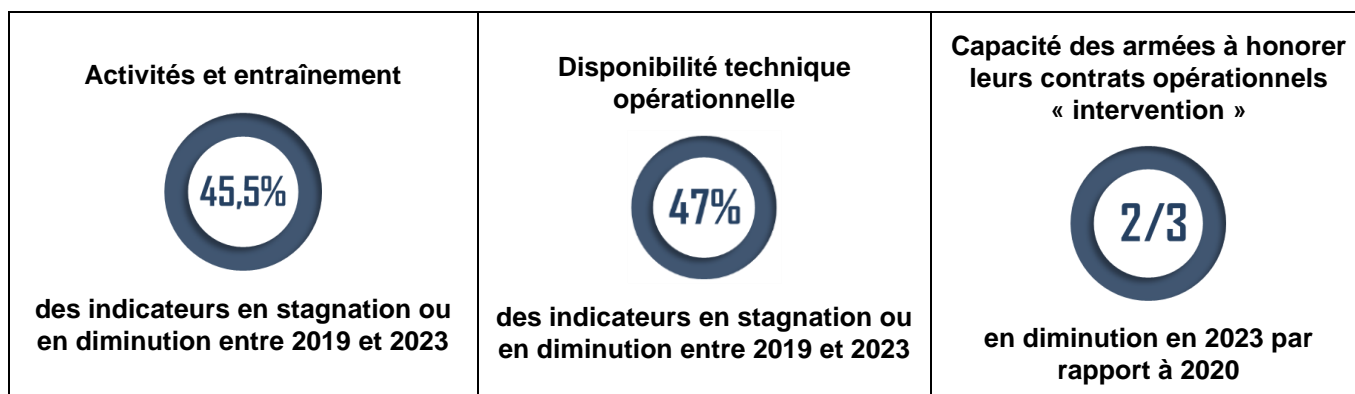
Les résultats en matière de préparation opérationnelle et de disponibilité technique opérationnelle (DTO) sont un **sujet de préoccupation** de la CAEDFA. En 2023, les indicateurs en la matière sont **particulièrement décevants**.

La **situation s'est dégradée, comme le redoutait vos rapporteurs, sans que le Parlement ne dispose d'aucune visibilité sur le décrochage qui s'est opéré pendant les 4 premières années de la LPM.**

L'article 7 de la LPM 19-25 prévoyait pourtant que l'actualisation en 2021 de la LPM pour 2019-2025 devait permettre, d'une part, de vérifier l'amélioration de la préparation opérationnelle et de la disponibilité technique des équipements (qui n'était pas classifiée lors de l'adoption de la LPM 19-25), et, d'autre part, de fixer des objectifs annuels dans ces domaines.

La préparation opérationnelle est devenue une variable d'ajustement de la LPM pour 2019-2025

À défaut d'avoir obtenu l'application de cette disposition législative, la détérioration de la préparation opérationnelle et de la disponibilité technique opérationnelle a été constatée lors de chaque discussion budgétaire sans qu'il soit possible d'obtenir l'écart entre la trajectoire projetée et la réalisation, impactant finalement la capacité des armées à honorer leurs contrats opérationnels « intervention », comme le montre l'infographie suivante.



Le tableau suivant présente **les principaux indicateurs permettant le suivi de la préparation opérationnelle**. La remontée de la préparation opérationnelle devait se concentrer en fin de période de programmation, ce qui semblait trop tardif. Faute d'indicateurs permettant le suivi des performances espérées, il apparaît que la préparation opérationnelle a été une **variable d'ajustement** au cours de l'exécution des premières années de la LPM. **Sur 11 indicateurs disponibles en 2023, 5 montrent un recul par rapport à 2019**. Les cibles de la LPM 24-30 restent identiques à celles de la LPM 19-25.

		Unités	Norme visée en 2025	Prévision 2019	PAP 2023	Norme visée en 2030
	JPO	Jours	90	81	83	
Armée de terre	JACT	Jours	X	X	X	120
	Norme/équipage	%	X	57	70	100
	Pilotes d'hélicoptère (dont forces spéciales)	Hdv	200	173	144	200
	Équipage de Char Leclerc	Hde	115	nc	80	115
	Équipage VBCI	Hde	130	nc	80	130
	Équipage VAB/Griffon	km	1 100	nc	nc	1 100
	Équipage sur AMX 10	Hde	100	nc	nc	100
	Équipage Caesar	Coups tirés	110	nc	77	110
	Armée de l'air et de l'espace	Chasse	Hdv	180	164	147
Hélicoptères		Hdv	200	174	181	200
Transport		Hdv	320	219	189	320
Marine nationale	Bâtiment (bâtiment hauturier)	JdM	100(110)	91 (95)	90 (95)	100(110)
	Pilote de chasse (pilote qualifié appontage de nuit)	Hdv	180(220)	170 (185)	188 (nc)	180(220)
	Pilote d'hélicoptère	Hdv	220	199	218	220
	Pilote de patrouille	Hdv	350	324	340	350

Source : CAEDFA

69 milliards en faveur de la préparation opérationnelle, un effort supplémentaire de 20 milliards

Les perspectives de la LPM sont ambitieuses et s'établissent pour la préparation opérationnelle à **69 milliards d'euros sur la période de programmation, soit 20 milliards supplémentaires, et 9,86 milliards par an**, contre 7 milliards par an prévus entre 2019 et 2025. Cette augmentation annuelle est **conforme aux besoins recensés par vos rapporteurs dans le cadre de la préparation du rapport sur l'actualisation de la LPM.**

	LPM 19-25	LPM 24-30
Armée de terre	13	18
Marine nationale	17	24
Armée de l'air et de l'espace	19	27
Total	49	69

Source : PJJ LPM 2024-2030

La part de chaque armée reste remarquablement stable d'une LPM à l'autre, soit 26,5 % en faveur de l'armée de terre, 34,7 % de la marine nationale et 38,8 % de l'armée de l'air et de l'espace.

Il conviendra de **s'assurer que les besoins de l'armée de terre, qui n'atteignent aujourd'hui que 70 % de la norme d'entraînement, ne sont pas sous-estimés.**

La situation devrait progresser dans le domaine de la préparation opérationnelle et l'organisation de **l'exercice Orion**, exercice de type inédit, multi-milieus et multi-champs, va dans le bon sens et son Retex devrait permettre de souligner que **l'effort est indispensable.**

Il ne paraît pas judicieux que le Parlement ne puisse pas suivre au cours de la prochaine LPM les progrès réalisés en la matière.

Après que la préparation opérationnelle a été la variable d'ajustement de la LPM 2019-2025, la disponibilité des équipements militaires est en passe de devenir celle de la LPM 2024-2030.

Pour la **disponibilité technique opérationnelle**, exprimée en pourcentage des contrats opérationnels, les résultats ne sont **pas satisfaisants non plus.**

Ce sont **10 des 21 indicateurs de la DTO qui ont diminué entre 2019 et 2023.**

En la matière, la variation du contrat opérationnel induit une variation de la DTO et rend donc cet indicateur peu lisible. Là encore **aucune information n'a été communiquée au Parlement sur les objectifs de stabilisation ou de progression de la DTO et de la disponibilité technique des équipements.**

Ce serait pourtant **essentiel : la prolongation de l'utilisation d'équipements vieillissants pose la question de la capacité des armées à honorer leurs contrats opérationnels et leurs objectifs de préparation opérationnelle avec ces équipements.** En Allemagne, des commentateurs ont parlé d'**armée Potemkine** : c'est-à-dire d'une armée dont les fleurons technologiques cachent mal la fragilité de l'ensemble de l'édifice militaire.

	Taux de disponibilité (en %)	2019	Prévisions 2023
Armée de Terre	Char Leclerc	85	87
	EBRC (dont AMX10RC)	69	84
	EBMR (dont VAB)	89	99
	VBCI	69	65
	Pièces de 155 mm	84	58
	Hélicoptères de manœuvre	47	54
	Hélicoptères d'attaque ou de reconnaissance	59	58
Marine nationale	Porte-avions	93	62
	SNA	60	62
	Autres bâtiments de la marine	75	76
	Composante frégates	67	59
	Chasse	68	67
	Hélicoptères	53	56
	Guet aérien, Patrouille et surveillance maritime	58	67
Armée de l'Air et de l'espace	Avions de combat	86	69
	Avions de transport tactique	59	73
	Avions d'appui opérationnel	79	76
	Vecteur ISR	76	86
	Avions à usage gouvernemental	100	95
	Hélicoptères de manœuvre et de combat	76	82
	Système sol-air moyenne portée	72	52

Source : CAEDFA

La « cohérence » de la LPM au risque de la gériatrie des équipements militaires

Les efforts dédiés à la DTO dépendent des crédits dédiés à l'EPM qui bénéficient de 14 milliards supplémentaires.

La prochaine LPM recherche un optimum économique, en trompe l'œil, dit « de cohérence », arbitrant entre deux variables majeures : l'activité et la DT, fournie à partir de pièces de rechanges et de réponses techniques transmises par les industriels titulaires des contrats verticalisés. Le raisonnement visant à réduire une supposée « sur-disponibilité » pour financer plus d'heures d'activité ne paraît pas rationnel, ni économiquement ni techniquement : il conduirait à une sursure des équipements et à l'érosion plus rapide du capital technique des armées.

L'information du Parlement doit permettre d'éviter une telle dérive, les équipements âgés doivent rester **suffisamment efficaces**, le **coût de leur maintenance** doit rester **raisonnable**. En son temps, le retard du Rafale Marine a obligé la Marine à prolonger l'emploi du Crusader (utilisé depuis le début des années 1960), au prix de **67h de maintenance pour une heure de vol**. Le non remplacement de matériel et le retard de livraison d'équipement ne doivent pas conduire à l'utilisation au-delà du raisonnable des équipements vieillissants. Dans le cas contraire, il faudrait dimensionner les crédits d'EPM

pour gérer la **gériatrie des matériels** ce qui n'est ni souhaitable, ni adapté en période d'instabilité internationale majeure qui touche jusqu'au sol européen.

2. L'EPM : DES EFFORTS BUDGÉTAIRES QUI NE DISPENSENT PAS DE SOUTENIR LES SERVICES DE SOUTIEN EN CHARGE DU MCO

49 Milliards alloués à L'EPM, Un effort supplémentaire de 14 milliards

La LPM 2019-2025 tirait les leçons de l'accroissement des besoins et portait une réelle ambition pour l'entretien programmé du matériel (EPM) en lui dédiant 35 milliards sur la période de programmation, dont 22 Mds entre 2019 et 2023 (soit des annuités de 4,4 Mds), puis 13 milliards entre 2024 et 2025 (soit des annuités de 6,5 milliards). **La LPM reportait ainsi une partie décisive de l'effort après 2022, or ce report a encore été accentué par les premières années d'exécution.** Le rythme d'inscription des crédits dédiés à l'EPM en loi de finances initiales connaissait un **retard de 900 M€** par rapport à l'annuité moyenne arithmétique.

En 2023, selon les réponses au questionnaire budgétaire, le niveau de crédits consacrés à l'EPM s'élève à **5,534 Mds€ (soit 4,4 +0,9)** ce qui pourrait donner l'impression que le **retard est comblé**. Toutefois, ces crédits dédiés à l'EPM, qui représentent 45 % du P178, **comprenaient 500 M€ supplémentaires destinés aux munitions.**

Si **l'augmentation des crédits destinés aux munitions est indispensable**, et les leçons tirées de la guerre en Ukraine l'imposent, cela signifie **qu'une fois de plus les crédits d'EPM ont servi à financer des besoins non prévus par la LPM 2019-2025**, au détriment des besoins initialement retenus, alors que le gabarit était déjà **taillé au plus juste** pour rester dans l'épure budgétaire d'une LPM déjà ambitieuse. Vos rapporteurs se sont rendus dans des services chargés de l'EPM dans les trois armées pour évaluer précisément les enjeux.



Visite du chantier d'EPM de la FREMM Languedoc sur la base navale de Toulon
le 25 novembre 2022

La LPM en cours d'exécution prévoyait à partir de 2024 d'augmenter de **2,1 Mds€** les annuités EPM pour les porter à **6,5 Mds€**. **Le projet de LPM ne détaille pas les annuités des crédits de l'EPM.** Faut-il considérer qu'elles seront toutes identiques, alors que le maintien de matériel vieillissant devrait logiquement conduire à une augmentation des besoins d'EPM au fur et à mesure de l'exécution de la LPM, si ces besoins ont bien été anticipés ? Le choix dit « de cohérence » visant à réduire une supposée « sur-disponibilité » des équipements pour financer plus d'heures d'activité ou plus d'équipements neufs doit être surveillé, afin de **préserver le capital technique des armées.**



Visite de l'atelier industriel de l'aéronautique (AIA)
de Clermont-Ferrand le 10 février 2023



Visite de la 12e Base de Soutien du Matériel
(BSMAT), SIMTer à Douai le 5 avril 2023

Des différentes visites dans des services en charge du MCO, il ressort que les points suivants doivent faire l'objet d'une **attention particulière** pendant cette LPM qui vise à donner à nos armées les moyens de la haute intensité.

Doter le SIMu de 80 postes supplémentaires au cours de la LPM

S'agissant des **munitions**, et de l'effort de reconstitution des stocks, il est nécessaire de prendre en compte les besoins du Service interarmées des munitions (SIMu). Il doit :

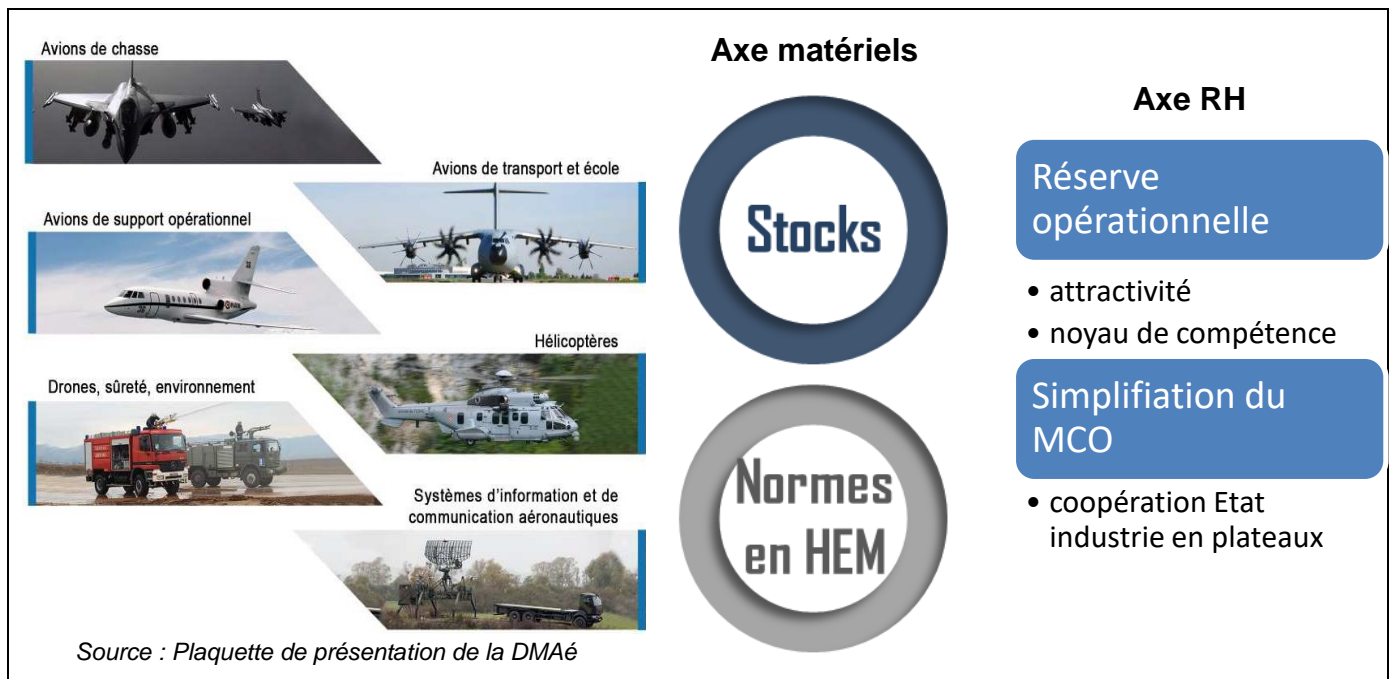
- premièrement consolider son organisation avec la création éventuelle d'un **nouvel établissement principal des munitions (EPMU)** et le **renforcement de son dispositif à l'outre-mer et l'étranger**,

- deuxièmement **renforcer la fonction défense et sécurité** et le **pilotage des projets majeurs**. Pour cela, il lui faut gagner en épaisseur organique en sécurisant la remontée en puissance des ressources humaines. Des créations de postes sont donc à prévoir, et en leur sein, les besoins en personnel militaire sont évalués à environ **80 postes**.

Aujourd'hui, la capacité de stockage offerte par les dépôts du SIMu est jugée suffisante pour répondre aux exigences des contrats opérationnels. La modernisation de cette capacité doit se poursuivre afin de garantir des conditions optimales de préservation du potentiel des munitions et de sécurité des installations. Les magasins en tôle sont ainsi remplacés par des **igloos** et la sécurité doit être encore renforcée. L'HEM pourrait conduire à un **besoin de stockage accru** et à une **diversification des modes de mise à disposition** des munitions en multipliant par exemple les possibilités d'acheminement ferroviaire via l'installation d'embranchements spécifiques (ITE).

Consolider l'EPM et les services de MCO des armées en HEM

Le développement des **contrats verticalisés d'EPM** va bon train. La **DGA** devrait être à l'avenir **partie** de ces contrats. L'amélioration des contrats verticalisés a fait l'objet de **récentes études** associant les principaux représentants de la BITD du MCO aéronautique (notamment Dassault Aviation, SAFRAN, Thales et Airbus Helicopters) dont les premiers résultats permettent d'identifier des **leviers d'action** qui contribueront à améliorer la réactivité du système de soutien autour de deux axes, présentés dans l'infographie suivante.



L'axe « matériels » consiste à **adapter les stocks opérationnels** à la situation de chaque flotte en portant l'effort sur les **rechanges critiques** et les **approvisionnements vulnérables aux situations de crise internationale**, à s'assurer de l'**existence des chaînes de réparation industrielles** et de leur capacité à répondre aux besoins des forces, à anticiper la **constitution de stocks de matières premières et de composants stratégiques** nécessaires à la sécurisation des chaînes de production et de réparation (synergies à rechercher avec la DGA) et enfin à **réduire la charge de maintenance et à mettre en place des programmes d'entretien d'aéronef applicables en temps de guerre**, adossés à une **évaluation du niveau de risque acceptable en situation opérationnelle**, et permettant d'augmenter conjoncturellement la disponibilité des équipements et le niveau des stocks. D'autres leviers pourraient être identifiés afin d'être en mesure **d'augmenter rapidement la réactivité des chaînes de soutien**. Enfin, la mise en œuvre de **nouveaux systèmes d'information**, tels que BRASIDAS, visant une meilleure maîtrise de la donnée et un pilotage plus efficient du MCO aéronautique doit être une priorité.

L'axe « ressources humaines » consiste pour sa part à s'assurer, pour chaque flotte d'aéronefs, de l'**existence d'un noyau suffisant de compétences et de savoir-faire industriels** en fonction des équilibres entre soutien opérationnel et soutien industriel, forces projetées et infrastructure arrière, stocks et capacités de régénération (cette mesure est de nature à permettre le renforcement d'une **réserve opérationnelle de personnel de l'industrie compétente sur chaque flotte**), à poursuivre la généralisation et la montée en compétences des **plateaux et pôles de conduite du soutien État-industrie** et à les impliquer dans la préparation opérationnelle et les exercices de simulation de montée en puissance des forces, à amplifier la **simplification des processus du MCO** aéronautique en vue de leur optimisation (circuits logistiques, circuits d'information, mise en réparation et réception, interfaces SI/SO, etc.) et finalement à **renforcer la maîtrise d'ouvrage étatique** dans des domaines clés des systèmes d'information, des données, des drones et plus largement dans l'innovation.

Ces réformes ne sont pas suffisantes. Il convient de ne pas négliger le soutien opérationnel et les unités des armées en charge du MCO :

- les **problématiques de recrutement et de fidélisation des personnels** en charge de ces compétences précieuses sont importantes. Certains services visités connaissent une vacance de 25 % de leurs effectifs civils. La question de l'attractivité et du **bénéfice de certaines primes** (ainsi, il serait souhaitable de reconnaître l'éligibilité à l'Indemnité de Mise en Œuvre et de Maintenance des Aéronefs –IMOMA– du personnel civil affecté aux mêmes fonctions et dans les mêmes niveaux de responsabilité que ses homologues militaires,

comme il le fut de rendre éligibles les personnels du SSA qui n'avaient pas bénéficié des mesures d'alignement sur le Ségur de la santé (faute d'exercer en hôpital) se pose notamment, ainsi que celle du **recrutement des ouvriers d'État** et des moyens de **garantir leur formation et de faire face à la déformation de la pyramide des âges** due à l'absence de recrutement pendant plusieurs années. Il est également nécessaire de rendre possible le **recours aux réservistes** si le besoin d'organiser les chantiers de MCO en trois huit se fait sentir (comme ce fut le cas pendant la crise sanitaire) ;

- la **constitution de stocks de pièces détachées** est essentielle, la crise sanitaire du Covid et les difficultés d'approvisionnement consécutives ont mis en évidence cette fragilité. Des **stocks de l'ordre de 6 mois de fonctionnement** paraissent appropriés. La recherche de **solutions alternatives d'approvisionnement** en cas de crise ou d'indisponibilité d'un prestataire extérieur, de délai trop long, ou de défaillance d'un sous-traitant par exemple, doit être poursuivie, systématisée et entretenue dans le temps ;

- la nécessité de permettre une **plus grande autonomie** permettant l'émergence de **conception de solutions en format « industrie de guerre »**. Ce qui est vrai pour la maintenance en contrats verticalisés l'est pour le MCO assuré par les armées. **La nécessité d'adapter les standards à l'hypothèse de haute intensité est réelle**, et c'est en amont des crises qu'il faut se donner le temps de l'envisager. **La réforme de la DGA doit impérativement viser à réduire les délais d'acceptation de procédures ou de pièces de rechange dérogatoires de rechange.**

3. DES SERVICES DE SOUTIEN À REPENSER : UN ENJEU OUBLIÉ DE LA LPM À VENIR ?

Les services de soutien qui regroupent 12 sous-fonctions comprennent, outre le service interarmées aux munitions (SIMu) et les services de MCO intégrés aux armées, le service du commissariat central (SCA), le service de santé des armées (SSA) et le Service des énergies opérationnelles (SEO). Le Service des infrastructures de défense (SID) participe aussi au soutien, au sein du programme 212. Bien **qu'éreintés par la révision générale des politiques publiques, puis par les réductions de format au fil des LPM**, ces services de soutien **assurent leurs missions et remplissent leurs contrats opérationnels**. Faut-il dès lors se contenter de miser sur l'augmentation des moyens pour atteindre la haute intensité ?

Les soutiens au défi de la haute intensité : l'augmentation des crédits suffit-elle ?

Le projet de LPM semble faire **l'impasse sur la réflexion que la haute intensité aurait pu ouvrir dans le domaine des soutiens**. Pourtant plusieurs pistes auraient pu être explorées :

- **l'adjonction au bon niveau d'un officier général en charge des soutiens au Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO)** permettrait sans doute une meilleure jonction entre les soutiens sur le terrain et la chaîne de commandement verticale de chaque service de soutien. L'articulation entre le Centre de soutien des opérations et des acheminements (CSOA) et le CPCO pourrait être affinée en temps de crise. Le Retex de l'exercice Orion sera intéressant sur ces questions ;

- la possibilité de **réduire le nombre des services de soutien en temps de haute intensité en les réunissant au sein d'une structure ad hoc**. Le soutien de la base de Gao pendant Barkhane a été modifié en ce sens. Cette **expérience doit être étudiée**, afin que ses effets positifs puissent être **reproduits**, et que les freins et difficultés puissent être **réduits**.

Renforcer le SEO, le SCA et le SSA au cours de la prochaine LPM : l'indispensable condition à l'efficacité des armées tendant vers la haute intensité

S'agissant du SEO, les remarques suivantes feront l'objet d'une attention particulière car elles conditionnent la capacité du SEO à assurer son contrat opérationnel :

- un **approvisionnement trop important auprès de fournisseurs extérieurs semble difficilement tenable en hypothèse de haute intensité**. Il serait alors nécessaire de **disposer de plus de camions de transport de carburants** pour maintenir la disponibilité. Cela pose la question du **nombre de vecteurs, de leur âge, de la pénurie de maintenanciers**, et de la nécessité de budgéter dans la prochaine LPM le **bon niveau d'équipements neufs**, les camions citerne de nouvelle génération (CCNG). Il paraît difficile de ne pas atteindre **entre 120 et 150 unités**. Dans son rapport d'activité annuel, la feuille de route du SEO prévoyait de remplacer l'ensemble des ravitailleurs de tailles diverses par un « parc unique constitué d'un porteur et d'une éventuelle remorque à l'horizon 2025-2028 ». Le renouvellement du parc des semi-remorque-citernes routières était prévu pour 2029.

- le niveau de protection des personnels doit être hissé à la hauteur de la haute intensité. En cela le **passage à un standard supérieur du Camion Ravitailleur Pétrolier de l'Avant à Capacité Étendue (CaRaPACE)** est une nécessité. Cela impose d'équiper les CaRaPACE de grilles amovibles de protection contre les charges creuses, d'une capacité de brouillage et d'un tourelleau téléopéré de 12,7 mm. La protection face à la **menace radiologique, bactériologique et chimique** devrait également être **systématique**.



Visite de l'Établissement logistique du
Commissariat des armées (ELoCA) de Châtres
le 30 mars 2023



Visite au Centre de transfusion sanguine
des armées (CTSA) le 10 mai 2023

Le SCA pour sa part est confronté à plusieurs défis. Il doit :

- **résorber les étalements** dus à la non-budgétisation des obligations posées par la loi Egalim en cours d'exécution de la LPM que vos rapporteurs avaient évalué à plus de 80 millions d'euros, puis aux étalements liés à la prise en compte de l'inflation et au verdissement des flottes de transport en 2022 et 2023,

- monter rapidement en capacité de fournir les **équipements grands froids** rendus nécessaires depuis le déploiement de la mission Aigle en Roumanie, et faire face aux **coûts de la métropolisation des équipements du SCA** revenant de **Barkhane** et représentant un an de travail pour l'ELoCA de Roanne,

- répondre aux **besoins de modernisation des ELoCA et de sécurisation de leurs emprises**. L'emprise de Roanne doit être sécurisée par l'achat d'une parcelle adjacente dont le coût peut être estimé à **18 millions d'euros**,

- faire face aux **pénuries de personnels**, de l'ordre de **1 000 postes vacants** sur 11 000 postes militaires,

- mener une **réflexion sur ses approvisionnements et la diversification et la sécurisation de ses fournisseurs** dans l'hypothèse de la haute intensité. La réflexion sur **l'économie de guerre gagnerait à englober les activités des services de soutien et du SCA en particulier**.

Durant la précédente LPM, le **service de santé des armées (SSA)** a **perdu 8 % de ses effectifs, soit 1 600 personnels**. La remontée de la FOT et le niveau élevé de l'engagement de la France sur les théâtres extérieurs, supérieur aux objectifs de construction de la LPM et du modèle SSA 2020, ont mécaniquement induit un besoin supplémentaire de soutien par le SSA. La LPM 2019-2025 a prévu **l'arrêt de la déflation des effectifs du SSA dès 2019 et leur stabilisation jusqu'en 2023, puis leur remontée modérée au-delà**. La difficulté centrale tient à la trop lente **remontée en puissance de la médecine des forces**. Le service dispose de 700 médecins des forces, entre le plafond ministériel des emplois autorisés et l'effectif moyen réalisé, on constate un écart de « **100 médecins manquants** » (ce chiffre correspond à un **effectif lissé** qui évolue en cours de gestion au gré des départs, des mutations et des indisponibilités). Les tensions sur les effectifs concernent également la **composante hospitalière**, où certaines spécialités font l'objet d'une **réelle tension** : chirurgie (orthopédique, viscérale, vasculaire, thoracique, urologique, tête et cou), médecine d'urgence en exercice hospitalier, psychiatrie et radiologie. Plusieurs spécialités **paramédicales** essentielles se révèlent également sous tension, à l'instar des infirmiers de bloc opératoire, ou encore des masseurs-kinésithérapeutes. Pour la première fois depuis 7 ans, le plafond ministériel des emplois autorisés du SSA n'a **pas été communiqué à la commission** malgré les **demandes répétées** des rapporteurs lors des auditions budgétaires de cet automne. Faute d'informations et au vu de la situation de pénurie de personnels dans le secteur sanitaire depuis la pandémie, il est **à craindre que le ratio de médecins manquants se soit encore accru**. 136 médecins de premier recours manquaient en 2021, l'HIA de Lyon est devenu une AHA, le SSA dépend de son articulation avec le secteur public pour faire face à l'hypothèse d'engagement majeur ! Dans ce contexte, **un moratoire sur les transformations des établissements du SSA doit être déclaré**.

Le SSA fait donc à bas bruit la **révolution de la haute intensité**, en prévoyant, en raison de son format, que les **blessés militaires en cas de conflit de haute intensité passeraient par le SSA dans un rôle de niveau 4, y seraient « démilitarisés » avant d'être réorientés dans les hôpitaux du service civil de santé identifiés**. Un **partenariat étroit** se noue dans le cadre du « *protocole pluriannuel entre le ministère de la défense, le ministère en charge de la santé et de la sécurité sociale et le ministère en charge du budget définissant les relations et les engagements réciproques de ces ministères, dans le but de mieux répondre aux besoins de santé de la population, notamment aux besoins spécifiques de la défense dans le domaine de la santé* » du 11 avril 2022.

Mettre les brigades SSA sur roues pour accompagner la scorpionisation de l'armée de terre

Les Retex de Barkhane et de l'opération Résilience durant la crise sanitaire liée au Covid 19 ont amené le SSA à **inclure la tyrannie des distances dans la conception même de son action en cas de haute intensité**. La **scorpionisation de l'armée de terre accroît encore sa mobilité, le SSA doit concevoir son action à l'extrême-avant, et dans le mouvement constant**. Plus qu'un hôpital de campagne, antienne qui revient d'une LPM à l'autre sans jamais se concrétiser, toujours repoussé d'une A2PM à l'autre, il faut donner les supports adéquats aux brigades de SSA appelées à une mobilité constante, exposée et nécessairement urgente.

LES CONSTATS

- La préparation opérationnelle et la disponibilité technique opérationnelle (DTO) se sont dégradées ou ont stagné au cours des 4 premières années de la LPM 2019-2025.
- Les efforts budgétaires annoncés dans le cadre de la LPM sont conséquents : 20 milliards supplémentaires en faveur de l'activité et de l'entraînement, 14 milliards supplémentaires alloués à l'EPM et 4 milliards supplémentaires aux services de soutien.
- Ils pourraient perdre en efficacité si le choix de la cohérence se traduit par une diminution du capital technique des armées et une limitation de la remontée de la préparation opérationnelle faute d'équipements nécessaires à l'entraînement.
- L'accroissement des moyens ne suffit pas. Il faut imaginer et laisser les services imaginer de nouvelles solutions et de nouvelles organisations pour faire face à la haute intensité.

LES PROPOSITIONS

- Donner à connaître au Parlement les trajectoires de remontée de la préparation opérationnelle et de l'évolution de la DTO, afin de lui permettre de rendre un avis éclairé lorsque des choix stratégiques se présenteront, lors de l'actualisation de la LPM notamment.
- Inclure les problématiques de l'économie de guerre aux problématiques du P178 : sécuriser des stocks de pièces détachées pour le MCO, veiller à la sécurisation des approvisionnements et à la diversification des fournisseurs, penser la capillarité des services de soutien, comme leur réunion en cas de crise majeure.
- Doter les services de soutien des moyens de tenir leur contrat opérationnel en HEM ou HI.



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Olivier Cigolotti

Rapporteur
Sénateur de la
Haute-Loire
(UC)



Michelle Gréaume

Rapporteure
Sénatrice du Nord
(CRCE)



...le rapport d'information du groupe de travail sur le programme 212

TRANSFORMER LES RESSOURCES HUMAINES DES ARMÉES : DÉFINIR UN MODÈLE EN COHÉRENCE AVEC NOS AMBITIONS STRATÉGIQUES

Rapport d'information de M. Joël GUERRIAU et Mme Marie-Arlette CARLOTTI, remis au nom du groupe de travail sur le programme 212 « Soutien de la politique de la défense » en préparation de la loi de programmation militaire

La programmation militaire 2024-2030 est annoncée comme une loi de transformation des armées. À l'issue d'un cycle d'audition avec des responsables des ressources humaines dans les armées, les rapporteurs du programme 212 ont identifié plusieurs points d'attention dont il est indispensable de tenir compte dans la programmation militaire à venir :

- le redressement progressif des effectifs du ministère des armées depuis 2016 n'a pas permis de compenser les déflations brutales engagées depuis la fin des années 1990 ;
- le format en ressources humaines des armées fixé par la prochaine programmation militaire doit être en cohérence avec l'ambition affichée d'être en mesure de répondre à l'hypothèse d'un engagement majeur ;
- le recrutement et la fidélisation des personnels constituent un défi majeur pour les armées en particulier dans les domaines de recrutement prioritaire du renseignement et de la cyberdéfense ;
- le projet de doublement des réserves opérationnelles ne pourra produire ses effets qu'à la condition d'être accompagné des moyens budgétaires nécessaires à sa mise en œuvre.

La crédibilité des ambitions inscrites dans la *Revue nationale stratégique* de novembre 2022 dépend du fait que la trajectoire en ressources humaines de la programmation militaires soit le reflet de nos choix stratégiques sur le modèle et le format de nos armées.

1. LES TRANSFORMATIONS PROFONDES DU MODÈLE DE RESSOURCES HUMAINES DES ARMÉES DEPUIS LA SUSPENSION DE LA CONSCRIPTION EN 1997 SE SONT TRADUITES PAR UNE DÉFLATION DE LEURS EFFECTIFS DE PLUS DE 200 000 POSTES EN VINGT-CINQ ANS

A. LES FORCES ARMÉES DANS LEUR ENSEMBLE ONT CONNU UNE RÉDUCTION SIGNIFICATIVE DE LEURS EFFECTIFS DEPUIS LA PROFESSIONNALISATION ENGAGÉE EN 1997, MALGRÉ LA MISE EN ŒUVRE D'UNE TRAJECTOIRE DE REDRESSEMENT PROGRESSIF DU FORMAT DE RESSOURCES HUMAINES DES ARMÉES PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE (LPM) 2019-2025

1. La professionnalisation des armées décidée à la fin des années 1990 et les économies budgétaires engagées à la fin des années 2000 ont contribué à une réduction rapide et substantielle du nombre de personnels des armées entre 1997 et 2015

Le format actuel de ressources humaines du ministère des armées, qui atteint 272 571 postes en 2023, résulte des transformations profondes qui se sont produites pendant les deux décennies qui ont suivi le choix fait par le Président de la République¹ de suspendre progressivement la conscription à partir de 1997.

Cette transition vers une armée de professionnels, ou professionnalisation, constitue une rupture avec le modèle antérieur fondé sur l'existence d'un service militaire hérité de la période révolutionnaire et progressivement modernisé, notamment par la loi du 21 mars 1905².

Au moment où le Président de la République fait le choix de suspendre la conscription, le service militaire n'est plus qu'une des modalités du service national, qui prend d'autres formes depuis les années 1960 dont notamment celle du service de coopération ou du service civil en entreprise.

Pour autant, les appelés jouent encore en 1996 un rôle structurant dans les forces armées. Ils représentent un effectif de 189 000 personnes soit 40% des personnels militaires du ministère de la défense.

La loi de programmation militaire 1997-2002³ a organisé la transition vers une armée de métier en prévoyant la substitution progressive de professionnels aux appelés. À l'issue de la période de transition, à la fin de l'année 2002, les effectifs des forces armées ont été réduits de 29% soit une suppression de 137 000 postes en seulement cinq ans.

La professionnalisation a eu des conséquences importantes pour chacune des forces armées qui ont connu pendant la même période une restructuration significative : l'armée de terre a dissous 51 régiments et 218 établissements, la Marine nationale a désarmé une vingtaine de navires dont le porte-avion Foch et l'armée de l'air et de l'espace a fermé 10 bases aériennes sur les 42 qui existaient en 1996.

Réalisée dans un temps réduit, la manœuvre de ressources humaines correspondant à la professionnalisation et les suppressions massives d'emploi afférentes constitue un succès opérationnel à mettre au crédit de l'administration de la défense. Comme le relevait le sénateur François Trucy, ancien rapporteur spécial de la commission des finances sur le budget de la défense, « *aucun ministère civil n'a, à ce jour, été en mesure de réussir une telle démarche* »⁴.

¹ Conseil de défense du 23 février 1996

² v. L. du 21 mars 1905 modifiant la loi du 15 juillet 1889 sur le recrutement de l'armée et réduisant à deux ans la durée du service dans l'armée active

³ v. L. n°96-589 du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002

⁴ cf. Sénat, 22 novembre 2001, n°87 (2001-2002), commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, rapport sur le projet de loi de finances pour 2002, annexe n°43, « Défense », au rapport de M. François Trucy

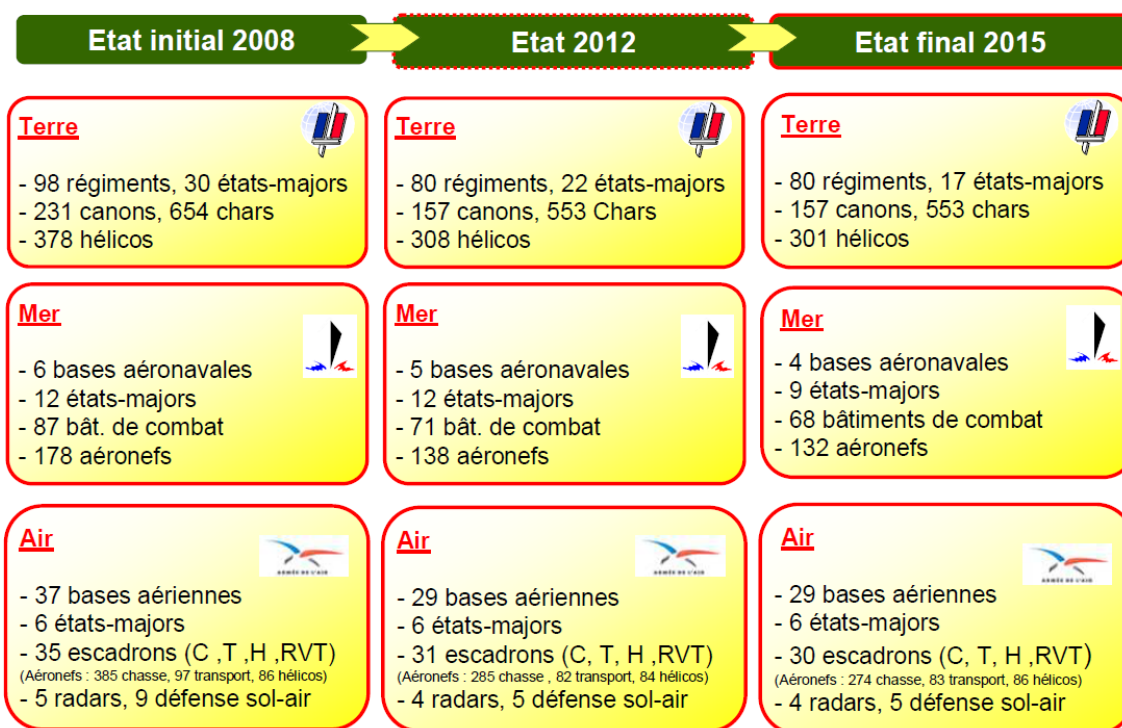
Les effectifs du ministère de la défense ont été réduits de 29% en cinq ans entre 1997 et 2002 dans le cadre de la professionnalisation des armées

Dans le courant des années 2000, peu de temps après la mise en œuvre de la restructuration profonde du modèle de ressources humaines constituée par la professionnalisation des armées, le ministère de la défense a été de nouveau largement réformé dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), programme transversal de réforme de l'administration mis en œuvre entre 2007 et 2012.

Les réformes structurelles engagées dans le cadre de la RGPP et du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2008 se sont à nouveau traduites par d'importantes réductions d'effectifs. Entre 2009 et 2012, le ministère de la défense a ainsi été le ministère à connaître, après le ministère des affaires étrangères, le plus faible taux de remplacement des départs avec une proportion de seulement 13%.

Les forces armées ont connu pendant cette période un rythme soutenu de déflation de leurs effectifs avec une réduction de 7,1 % du nombre de postes entre 2009 et 2012, soit un taux d'effort supérieur à la moyenne de l'administration sur l'ensemble du budget général qui a été de 5,4 %.

Les réductions d'effectifs décidées à la fin des années 2000 et au début des années 2010 ont eu des conséquences importantes pour le modèle de ressources humaines des armées et les responsables des ressources humaines des différentes forces armées auditionnés par les rapporteurs leur ont indiqué que les effets des décisions prises pendant la période de la RGPP continuait de produire des effets déstabilisateurs sur la structure du personnel des armées.



Source : IGA, IGF, IGAS, septembre 2012, Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État.

2. La loi de programmation militaire 2019-2025 a confirmé la dynamique de redressement relatif des effectifs du ministère des armées

L'année 2015 constitue un point d'inflexion déterminant pour l'évolution du format en ressources humaines des armées.

Alors que la loi de programmation militaire 2014-2019¹, dans le sillage des programmations militaires précédentes et du *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* de 2013, prévoyait initialement une déflation 33 675 postes en six ans, les attaques terroristes perpétrées sur le territoire national ont provoqué une réaction qui a modifié cette trajectoire.

Dans un premier temps, l'actualisation législative² de la programmation militaire en juillet 2015 a réduit l'objectif de réduction des effectifs pour le porter à 14 925 effectifs en moins sur la même période, soit une « moindre déflation » de 18 750 postes.

Dans un second temps, après de nouvelles attaques terroristes sur le territoire national intervenues en novembre 2015, le Président de la République a annoncé dans son discours devant le Congrès du 16 novembre 2015 une nouvelle rectification de la trajectoire en déclarant qu'aucune diminution d'effectifs ne se produirait dans la défense jusqu'en 2019, mettant fin à plusieurs décennies de déflation des effectifs du ministère de la défense. Cette trajectoire de redressement progressif a été poursuivie jusqu'à la fin de la période de la programmation militaire, avec un schéma d'emploi de 5 646 créations de postes dans le périmètre du ministère de la défense entre 2015 et 2019, soit une augmentation de 2 % des effectifs.

Adoptée en juillet 2018, la programmation militaire actuelle³ qui couvre la période 2019-2025 se situe dans la continuité de cette dynamique de redressement progressif du format de ressources humaines des armées en prévoyant la création de 6 000 équivalents temps plein (ETP) en sept ans. Entre 2019 et 2023, les effectifs du ministère des armées ont été augmentés de 3 575 équivalents temps plein travaillé (ETPT), en cohérence avec la trajectoire affichée dans la programmation pluriannuelle.

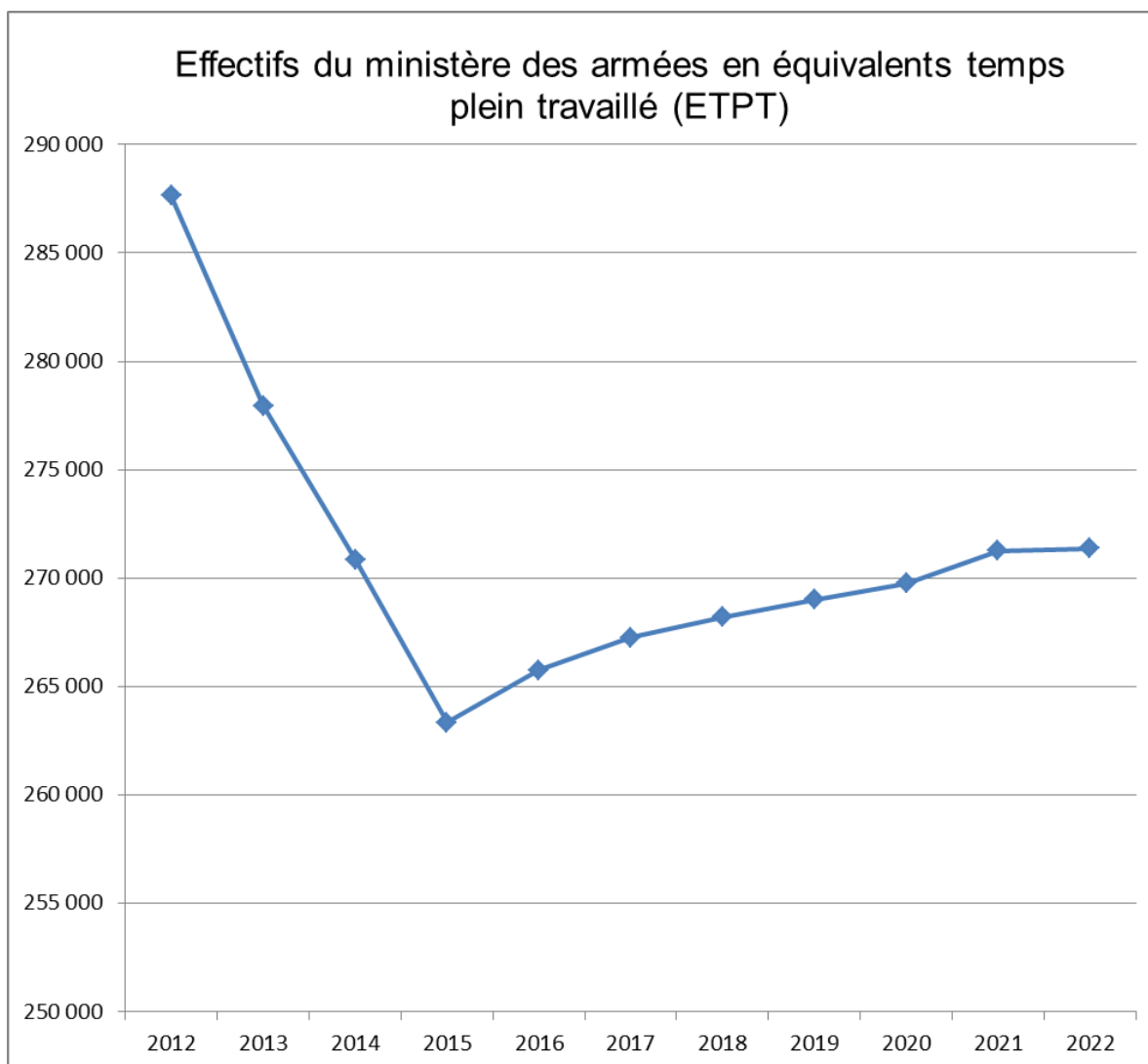
En 2021, vingt-cinq ans après la décision d'engager la professionnalisation des forces armées, le ministère des armées a atteint un effectif de 271 268 postes (ETPT), soit une réduction globale de 208 144 postes depuis 1996, dont 70 804 après l'achèvement de la professionnalisation en 2002. À titre de comparaison, les plus de 200 000 postes supprimés représentent plus du double des effectifs du ministère de la justice et plus de vingt fois les effectifs du ministère de la culture en 2023⁴.

¹ v. L. n°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale

² v. L. n°2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense

³ v. L. n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

⁴ La loi de finances pour 2023 fixe des plafonds d'autorisation d'emplois respectivement de 92 753 ETPT et 9 111 ETPT pour les ministères de la justice et de la culture.



Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées d'après documentation budgétaire

3. La dégradation récente du contexte sécuritaire renforce la nécessité de mettre en cohérence le format de ressources humaines des armées avec nos ambitions stratégiques

La période récente a été marquée par le retour dans notre voisinage immédiat de la guerre de haute intensité¹, qui se caractérise par son caractère symétrique, et que l'armée de terre définit comme un « *affrontement soutenu entre masses de manœuvre agressives se contestant jusque dans la profondeur et dans différents milieux l'ensemble des champs de conflictualité (physique et immatériel) et dont l'objectif est de vaincre la puissance de l'adversaire* »². La guerre de haute intensité se traduit notamment par des pertes humaines conséquentes de part et d'autre du champ de bataille, ce qui renforce le caractère stratégique de l'effectif des forces armées en présence et de leur profondeur.

¹ Pour une discussion critique de cette expression, cf. J.B. Jeangène Vilmer, « La haute intensité : limites du concept et implications pour la France », Le Rubicon, 30 juin 2022

² Cf. Brennus 4.0, Lettre d'information du centre de doctrine et d'enseignement du commandement de l'armée de terre, n°8, août 2020

Dès l'automne 2020, la guerre du Haut-Karabagh qui a opposé, dans notre voisinage, l'Arménie et l'Azerbaïdjan entre le 27 septembre et le 9 novembre 2020 a fait entre 6 000 et 10 000 morts en moins de deux mois¹.

La guerre russo-ukrainienne déclenchée par l'agression russe le 24 février 2022 se caractérise également par d'importantes pertes humaines dans chacune des armées belligérantes. Après un an de conflit, le nombre de victimes (morts et blessés), difficile à établir, est estimé à environ 100 000 dans chacune des deux armées².



pertes humaines dans l'armée arménienne en deux mois de conflit au Haut-Karabagh (2020)



victimes estimées dans l'armée ukrainienne en un an de conflit (février 2022-février 2023)

Ces bilans humains d'une particulière importance en dépit de la durée réduite des conflits contrastent avec le modèle de guerre asymétrique dont les forces armées françaises ont fait l'expérience dans la période récente notamment dans le cadre des opérations extérieures (OPEX) en matière de lutte contre le terrorisme.

En tout état de cause, toute comparaison avec les conflits susmentionnés ne saurait faire l'économie de la situation particulière de la France dont les intérêts vitaux sont placés sous la protection de notre posture permanente de dissuasion. Nonobstant, la *Revue nationale stratégique* présentée par le Président de la République en novembre 2022 consacre dans son objectif stratégique n°10 le fait que les armées « *sont préparées à un engagement majeur et prêtes à s'engager dans un affrontement de haute intensité* »³.

Cet objectif ambitieux, qui est du reste une nécessité pour que notre dissuasion nucléaire ne devienne pas « *notre nouvelle ligne Maginot* »⁴ selon l'expression utilisée dans un récent rapport de nos collègues Cédric Perrin et Jean-Marc Todeschini, emporte des conséquences importantes en matière de ressources humaines.

Par conséquent, les rapporteurs insistent sur la nécessité que la future loi de programmation militaire indique clairement quelles sont les ambitions stratégiques de la France et surtout qu'elle fixe un format de ressources humaines des armées en cohérence avec ces ambitions.

¹ Cf. Sénat, 7 juillet 2021, n°754 (2020-2021), commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, rapport d'information *Haut-Karabagh : dix enseignements d'un conflit qui nous concerne*, au rapport de M. Olivier Cigolotti et Mme Marie-Arlette Carlotti, p. 66

² Cf. Sénat, 8 février 2023, n°334 (2022-2023), commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, rapport d'information *Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ?*, au rapport de MM. Cédric Perrin et Jean-Marc Todeschini, p. 36

³ Cf. *Revue nationale stratégique*, novembre 2022, § 192

⁴ Cf. Sénat, 8 février 2023, n°334 (2022-2023), commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, rapport d'information *Ukraine : un an de guerre. Quels enseignements pour la France ?*, au rapport de MM. Cédric Perrin et Jean-Marc Todeschini, p. 19

Dans un environnement stratégique dégradé, les rapporteurs soulignent le fait qu'il est impératif que les besoins opérationnels déterminent les moyens budgétaires mis à disposition des armées au risque d'un affaiblissement de la cohérence et de la crédibilité du format en ressources humaines de nos forces armées.

B. LES FORCES ARMÉES ET FORMATIONS RATTACHÉES ONT ÉTÉ AFFECTÉES DE MANIÈRE DIFFÉRENTIÉE PAR LES MUTATIONS SUCCESSIVES DU FORMAT EN RESSOURCES HUMAINES DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DEPUIS LA PROFESSIONNALISATION

1. L'armée de terre, dont le modèle de ressources humaines a été révolutionné par la suspension de la conscription, connaît une stabilisation de ses effectifs depuis le début de la programmation militaire actuelle

L'armée de terre est la force sur laquelle la professionnalisation a eu les conséquences les plus importantes en matière d'effectifs. En effet, au moment de la décision de suspendre la conscription, les différentes forces armées n'accueillaient pas les appelés dans les mêmes proportions.

Alors que, en 1996, la proportion des appelés dans l'effectif total était en moyenne de 40 % au ministère de la défense et de 26 % au sein de la Marine nationale, l'armée de terre accueillait 132 319 appelés soit 49 % de son effectif global.

La professionnalisation s'est donc traduite par une manœuvre de ressources humaines particulièrement complexe pour l'armée de terre qui a permis le recrutement de nombreux militaires professionnels pour compenser le départ des appelés, l'effectif du personnel militaire professionnel de l'armée de terre passant de 105 978 en 1997 à 142 239 en 2002, soit une augmentation de 34 % en cinq ans seulement.

Parallèlement, la professionnalisation s'est traduite par une réduction des occasions pour les civils, en particulier des jeunes générations, de rencontrer l'institution militaire. En dehors des conséquences sur le lien armée-Nation, ce nouvel état de fait a des conséquences importantes en matière de recrutement pour l'armée de terre. L'impératif de jeunesse des armées impose en effet un flux d'entrées conséquent chaque année, de 12 000 recrutements dans l'armée de terre en 2022, ce qui constitue une difficulté renforcée par la disparition progressive de la période de service militaire à partir de 1997.

Postérieurement, l'armée de terre a fait face à une période de déflation rapide des effectifs dans le cadre de la RGPP qui s'est traduite par des départs massifs de cadres expérimentés dont les compétences ne peuvent être reconstituées qu'après une période de plusieurs années, en particulier dans les fonctions opérationnelles qui n'étaient pas identifiées comme prioritaires pendant cette période dont notamment la défense sol-air et les unités très spécialisées du génie.

La programmation militaire actualisée prévoit la réduction de 265 postes dans l'armée de terre entre 2019 et 2025

Enfin, après que l'armée de terre a connu un redressement de ses effectifs entre 2015 et 2018, la trajectoire initiale des effectifs de l'armée de terre fixée au moment de l'adoption de la loi de programmation militaire (LPM) 2019-2025 prévoyait la création de 1 046 postes supplémentaires dans l'armée de terre au cours de la période. À la suite des actualisations non législatives successives de la programmation militaire, ou ajustements annuels de la programmation militaire (A2PM), l'armée de terre a connu un infléchissement de la trajectoire de ses effectifs : **la trajectoire actualisée à la fin de l'année 2022 prévoit une réduction de 265 postes dans l'armée de terre sur l'ensemble de la période.**

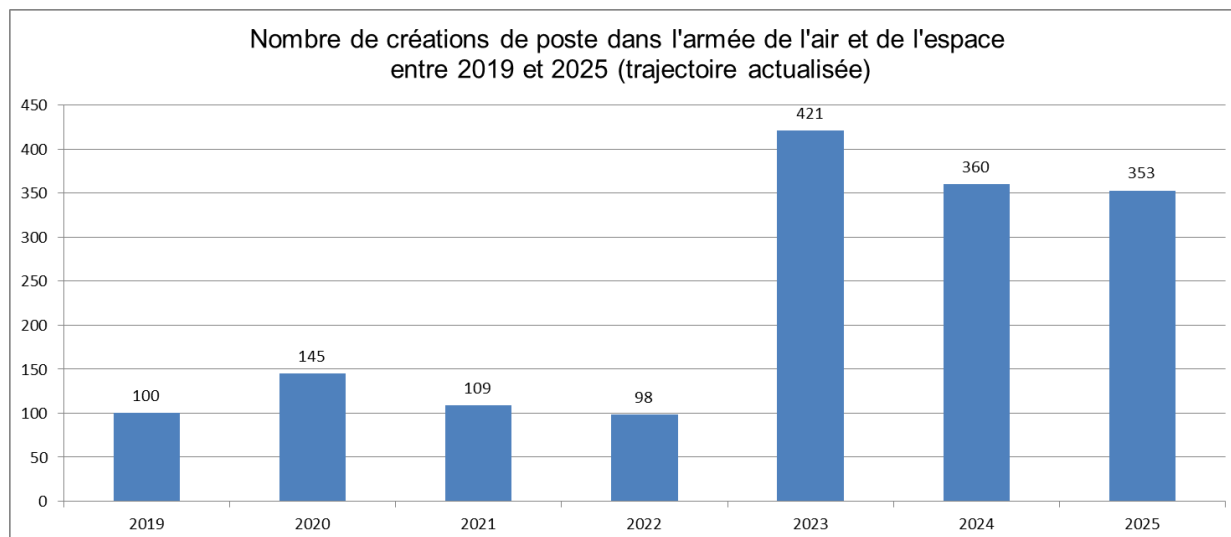
Les rapporteurs seront attentifs à ce que cet écart important avec la trajectoire initiale, qui s'explique par les mouvements de redéploiement décidée en cours de programmation, soit pris en compte dans la prochaine loi de programmation militaire.

2. Le redressement relatif des effectifs de l'armée de l'air et de l'espace prévu par la programmation militaire actuelle intervient après une période de déflation qui continue de produire des effets sur le long terme

L'armée de l'air, devenue en juillet 2021 l'armée de l'air et de l'espace¹, accueillait encore 32 674 appelés du contingent en 1996 soit 35% de ses effectifs. La suspension de la conscription, en application de laquelle l'armée de l'air a cessé d'accueillir des appelés à partir de 2002, a eu pour effet une réduction significative du format en ressources humaines de l'armée de l'air étant donné qu'à moyen terme, elle n'a pas été compensée par le recrutement de militaires professionnels : en 2007, le nombre de militaires de l'armée de l'air était inférieur à celui de 1997. La professionnalisation s'est donc traduite par une réduction de 27 % des effectifs globaux de l'armée de l'air entre 1997 et 2007.

Les années 2000 ont été marquées par une nouvelle phase de déflation des effectifs, à l'image de l'ensemble des forces armées. Dans l'armée de l'air, les réformes mise en place entre 2008 et 2016 se sont traduites par la fermeture de 13 bases aériennes en métropole et 4 en outre-mer et par la réduction du nombre des états-majors et directions dont le nombre est passé de 14 à 6.

Cette phase de réduction des effectifs a créé un déficit structurel de main d'œuvre dans certains domaines dont notamment la sécurité et la protection des bases aériennes (suppression de 30% des postes sur la période), le domaine des mécaniciens aéronautiques (suppression de 4 000 postes sur la période) ou encore dans le domaine de la gestion des ressources humaines (suppression de 600 postes de recruteurs et formateurs entre 2008 et 2015).



Source : commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées d'après des données du ministère des armées

La phase de déflation des effectifs de l'armée de l'air a été close à partir de 2016, et la programmation militaire 2019-2025 a engagé une dynamique de redressement des effectifs de l'armée de l'air, en prévoyant un renforcement de l'armée de l'air notamment dans le domaine du renseignement et du spatial.

¹ v. Ord. n°2021-860 du 30 juin 2021 portant changement d'appellation de l'armée de l'air

Dans sa version actualisée en 2022, la **trajectoire des effectifs de l'armée de l'air et de l'espace** prévoit la création de **1 586 postes supplémentaires sur la période 2019-2025**. Le renforcement du format de l'armée de l'air et de l'espace est orienté dans les domaines prioritaires dont notamment le maintien en condition opérationnelle (MCO) aéronautique et le domaine spatial, qui concentre 264 créations de postes sur la période de la programmation, notamment pour alimenter le commandement de l'espace (CDE), organisme à vocation interarmées créé en 2019 et placé sous l'autorité organique du chef d'état-major de l'armée de l'air et de l'espace¹.

Mais il faut relever que **2024 et 2025 représentent 713 créations de poste, soit 45 % de l'augmentation prévue pour toute la LPM**. Les rapporteurs seront donc vigilants pour s'assurer que la prochaine programmation intègre une trajectoire cohérente avec les priorités identifiées pour l'armée de l'air et de l'espace en matière d'effectifs.

3. Le format en ressources humaines de la Marine nationale peut être consolidé par la poursuite du redressement des effectifs en cohérence avec les investissements capacitaires qui seront inscrits dans la prochaine loi de programmation militaire

À l'image de l'ensemble des forces armées, la Marine nationale a transformé son modèle de ressources humaines au moment de la suspension de la conscription qui l'a privé d'une ressource représentant 17 906 appelés du contingent en 1996.

La réduction des effectifs engagée dans les années 1990 et prolongée dans les années 2000 a eu pour conséquence de renforcer le recours à l'externalisation ou à l'emploi de civils pour certaines fonctions préalablement assurée par des militaires, dont notamment les fonctions de soutien et le maintien de condition opérationnelle (MCO). C'est également dans ce contexte de déflation que la Marine nationale a fait le choix de développer des unités à équipage optimisé, notamment pour les porte-hélicoptères amphibies (PHA), puis réduits, notamment pour les frégates multimissions (FREMM).

La programmation militaire actuelle a fixé une trajectoire de redressement des effectifs de la Marine nationale. Après mise à jour par les A2PM, la trajectoire actualisée à la fin de l'année 2022 prévoyait un total de **1 088 créations de postes au sein de la Marine nationale sur la période 2019-2025**.

Mais les deux dernières années de la programmation (2024 et 2025) concentrent à elles seules 50 % des créations de postes prévues en sept ans. Les rapporteurs relèvent donc que l'effectivité du redressement des effectifs pendant la programmation actuelle est subordonnée au respect des objectifs ambitieux fixés pour les deux prochaines années.

Enfin la politique de ressources humaines de la Marine nationale se caractérise par le lien direct qui existe entre le format en ressources humaines de la Marine et les investissements consentis pour doter notre flotte militaire de nouveaux bâtiments.

Les ressources humaines de la Marine nationale se caractérisent par leur lien direct avec la trajectoire capacitaire de notre flotte militaire

Il est donc essentiel que la prochaine programmation militaire tire, sur le plan des ressources humaines, toutes les conséquences des choix capacitaires qui seront arrêtés. En particulier, les programmes du porte-avions de nouvelle génération (PA-NG) et du sous-marin nucléaire lanceur d'engins de troisième génération (SNLE-3G) ne pourront être abouti qu'à la condition de constituer les viviers et de générer les compétences nécessaires pour doter les nouvelles capacités de la Marine d'un équipage adapté et dûment formé.

¹ v. arrêté du 3 septembre 2019 portant création et organisation du commandement de l'espace

Les rapporteurs seront attentifs à ce que le format en ressources humaines de la Marine nationale soit en cohérence avec sa trajectoire capacitaire, et avec les nouvelles priorités inscrites dans la *Revue nationale stratégique* de novembre 2022 qui a consacré l'objectif pour la France de disposer, en autonomie, « de capacités permettant de surveiller et de comprendre les actions dans les grands fonds marins »¹.

2. LA PROCHAINE PROGRAMMATION MILITAIRE DEVRA À LA FOIS RÉPONDRE AU DOUBLE DÉFI DE LA FIDÉLISATION ET DE L'ATTRACTIVITÉ POUR LES PERSONNELS D'ACTIVE ET PERMETTRE LA TRANSFORMATION DE LA RÉSERVE OPÉRATIONNELLE

A. LA FIDÉLISATION DES PERSONNELS EST UN ENJEU DÉTERMINANT POUR PERMETTRE AUX ARMÉES DE DISPOSER DES EFFECTIFS ET DES COMPÉTENCES EN ADÉQUATION AVEC LEUR CONTRAT OPÉRATIONNEL

1. Le maintien dans les armées des compétences et des effectifs indispensables repose sur une politique active de fidélisation des militaires

Au-delà du défi chronique que représente le recrutement annuel d'environ 40 000 personnes chaque année par le ministère des armées, l'un des enjeux principaux rencontrés par le ministère consiste à rester attractif aux yeux de ses agents pour assurer la fidélisation des personnels civils et militaires des armées.

Durée moyenne de service pour les militaires sous contrat ayant quitté les forces armées en 2020 et 2021

	Terre		Marine		Air	
	2020	2021	2020(**)	2021(**)	2020	2021
Officiers	12,7	12,2	14,2	17,6	11,7	9,6
Sous-officiers	13,6	13,7	14,2	15	7,6	7,4
Militaires du rang, volontaires de la gendarmerie	5,4	5,1	5,4	5	10,1	9,8

Source : Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), décembre 2022, Revue annuelle de la condition militaire, 16^e rapport, tableau 56 (p.95)

En effet, outre la rentabilisation du processus de sélection et de recrutement des personnels, la fidélisation des militaires conditionne la constitution des viviers nécessaires pour permettre aux armées de disposer d'un encadrement intermédiaire et supérieur de qualité ou encore de techniciens expérimentés pour former et encadrer les jeunes recrues. Dans cette perspective, les armées portent une attention particulière à leur politique de fidélisation qui se traduit par plusieurs mécanismes ayant notamment pour objet d'assurer le renouvellement des contrats des militaires du rang ou encore de « carriériser » les sous-officiers, c'est-à-dire de faire accéder sur examen ou concours un militaire au statut de carrière. Dans la population des officiers, au sein de laquelle les militaires de carrières sont

¹ Cf. *Revue nationale stratégique*, novembre 2022, § 198

majoritaires¹, l'enjeu de la fidélisation est également prégnant dans la mesure où un nombre croissant d'officiers de carrière issus des grandes écoles militaires quittent les forces armées, représentant un taux de départ de plus de 15% dix ans après la sortie de l'école².

L'efficacité de la politique de fidélisation est suivie par plusieurs indicateurs, dont notamment le taux de renouvellement des emplois primo-contractuel qui est inscrit dans les documents budgétaire comme indicateur de performance³. Ce taux, qui correspond à la proportion de renouvellements des contrats souhaités par les armées et acceptés par les intéressés, a atteint en 2021 90% dans l'armée de l'air et de l'espace et la Marine nationale et jusqu'à 98% dans l'armée de terre⁴. Il témoigne de l'efficacité des instruments mis en place par les armées pour fidéliser leurs personnels militaires contractuels.

La durée moyenne de service des militaires sous contrat constitue un second indicateur de suivi de l'efficacité de la politique de fidélisation qui témoigne des marges de progression dont disposent encore les armées en matière de fidélisation. Dans l'armée de terre, qui concentre le plus grand nombre des militaires du rang avec un effectif 61 394 en 2021 soit 77% de l'ensemble des militaires du rang des armées, la cible d'une durée moyenne effective de 5 ans avait été fixée en 1979, avant la suspension de la conscription. Portée à 6,5 ans au moment de la professionnalisation à la fin des années 1990, l'objectif de durée moyenne de service pour les militaires du rang a été porté depuis à 8 ans. Malgré les taux importants de renouvellement des contrats pour les militaires que l'armée souhaite conserver dans ses rangs, l'objectif de 8 années de durée moyenne de service n'est pas atteint, la durée moyenne de service des militaires du rang de l'armée de terre ayant été en 2021 d'un peu plus de 5 ans.

En tout état de cause, il est à relever que si l'état actuel de la fidélisation dans les forces permet globalement de répondre aux besoins en ressources humaines, le ministère des armées fait face à des évolutions dans le rapport au travail et à l'institution militaire qui sont de nature à porter atteinte à l'objectif de fidélisation dans les années à venir.

En premier lieu, certains militaires font état de ce que le Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM) a qualifié de « *sentiment diffus de déclassement* »⁵, lié à l'évolution de la perception de la fonction militaire dans la société.

Un nombre croissant de militaires perçoivent leur passage dans les forces armées comme une étape parmi d'autres dans leur parcours professionnel

En second lieu, parmi les militaires, indépendamment de leur grade, l'arrivée de nouvelle génération au sein des forces armées s'est traduite par un nouveau rapport à l'institution et une perception différente de la carrière professionnelle. Sans remettre en cause leur engagement au sein de l'armée, une proportion croissante des militaires envisagent désormais leur passage au sein de l'institution militaire comme une étape de leur parcours professionnel, voire comme un tremplin vers une activité civile plus rémunératrice.

La délégation à l'information et à la communication de la défense (DlCoD) du ministère des armées a ainsi établi qu'en 2017, 62% des militaires de carrière interrogés pourraient envisager de quitter l'institution militaire, cette proportion atteignant même 70% pour les

¹ Les officiers de carrière représentent 74% des officiers dans l'armée de terre, 61% des officiers dans l'armée de l'air et de l'espace et 66% des officiers de marine dans la Marine nationale en 2021.

² Cf. HCECM, septembre 2017, La fonction militaire dans la société française, 11^e rapport (rapport thématique), p. 65

³ Budget général, mission « Défense », programme 212 « Soutien de la politique de la défense », indicateur 1.2

⁴ Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2021, annexe, rapport annuel de performance de la mission « Défense », p. 246

⁵ Cf. HCECM, septembre 2017, La fonction militaire dans la société française, 11^e rapport (rapport thématique), p. 64

militaires ayant 11 à 20 ans d'ancienneté¹. La même étude met en exergue que **les risques de départ de l'institution sont concentrés au sein des militaires ayant six à quinze ans d'ancienneté** qui sont les plus critiques sur le déroulement de leur carrière.

Cette évolution de la perception des parcours professionnels au sein des armées est illustrée par un phénomène que plusieurs des gestionnaires auditionnés ont relevé de manière concordante et spontanée : le fait que la carriérisation ne constitue plus un objectif pour de nombreux sous-officier sous contrat alors qu'elle était perçue le plus souvent comme un but à atteindre il y a encore quelques années.

2. L'actualisation des grilles indiciaires et la poursuite du plan « famille » constituent deux leviers de fidélisation des personnels des armées

La prochaine programmation militaire devra anticiper les risques qui pèsent actuellement sur la fidélisation des personnels du ministère des armées et prévoir des instruments adéquats pour permettre aux forces de fidéliser les ressources humaines indispensables à la réalisation de leur contrat opérationnel.

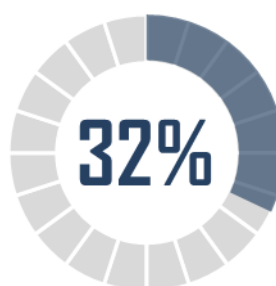
En premier lieu, les rapporteurs relèvent à la suite de plusieurs des personnes auditionnées que **l'évolution des grilles indiciaires des militaires** depuis plusieurs années s'est traduite par un **phénomène de tassement** qui limite les incitations à la progression et, partant, fragilise la fidélisation des militaires.

Les rapporteurs seront dès lors attentifs à ce que la prochaine programmation fixe un cadre et une trajectoire budgétaire cohérente avec la nécessité d'actualiser les grilles indiciaires pour permettre de préserver le caractère d'escalier social et professionnel des armées.

En second lieu, **de nombreux départs des forces armées s'expliquent moins par la volonté de quitter l'institution militaire que par le poids que les sujétions militaires font peser sur la vie personnelle et familiale** des militaires. L'exigence de disponibilité et la **fréquence des mobilités** associées au statut militaire sont un facteur important dont il est impératif de tenir compte dans la politique de fidélisation du ministère des armées. Le taux de mutation avec changement de résidence dans la Marine nationale atteint en 2020 19%, ce qui est largement supérieur à la proportion globale dans la fonction publique civile qui est de 4%. Ces mobilités fréquentes ont des conséquences directes sur la vie familiale des militaires et la Marine nationale estimait en 2017 que le taux de chômage était de 32% pour les conjoints de marins dans l'année qui suit sa mobilité.



taux annuel de mutation avec
changement de résidence dans la
Marine nationale



taux de chômage pour les
conjoints de marin dans l'année
qui suit la mobilité

¹ Cf. DICOd, mars 2017, Enquête sur l'attractivité de la fonction militaire, note annexée au 11^e rapport thématique du HCECM

À ce titre, les rapporteurs seront particulièrement attentifs à ce que les efforts entrepris en faveur des familles de militaires dans le cadre du plan « famille », déployé parallèlement à la programmation militaire actuelle, soit poursuivis voire amplifiés pour permettre aux armées de compenser dans la mesure du possible les sujétions liées au statut militaire pour renforcer à la fois l'attractivité des armées et leur capacité à fidéliser leurs personnels.

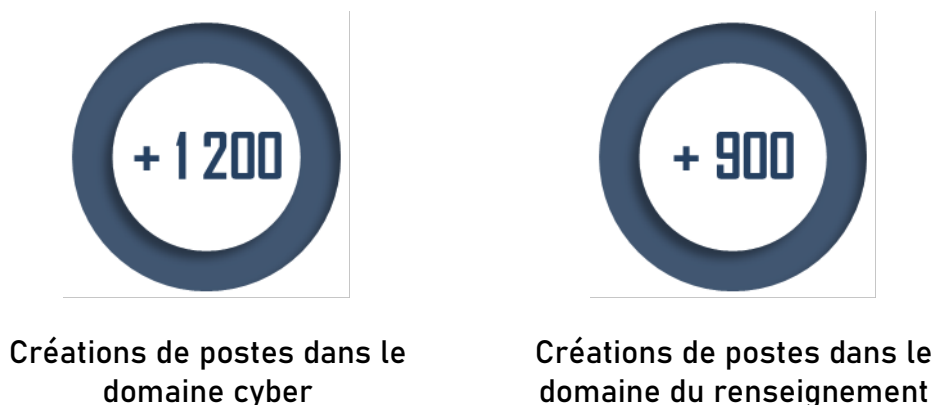
B. L'ATTRACTIVITÉ DU MINISTÈRE DES ARMÉES DANS SES SECTEURS DE PRIORITÉ EST UN FACTEUR ESSENTIEL POUR PERMETTRE LE RECRUTEMENT DES EFFECTIFS NÉCESSAIRES DANS DES FILIÈRES CIVILES EN TENSION

1. Le ministère des armées est confronté à une forte concurrence sur le marché de l'emploi civil dans les domaines prioritaires du renseignement et de la cyberdéfense

La programmation militaire actuelle¹ a consacré le renseignement et de la cyberdéfense comme étant les deux domaines prioritaires en matière d'augmentation des effectifs du ministère des armées, avec un objectif initial de 1 500 créations de postes dans le domaine du renseignement et de 1 123 créations de postes dans le domaine de la cyberdéfense sur l'ensemble de la période couverte par la programmation (2019-2025).

Depuis l'adoption de la programmation militaire, les besoins du ministère en ressources humaines dans ces deux domaines ont été confirmés et même renforcés. D'une part, à l'occasion de A2PM 2021, la cible de créations d'emploi dans le domaine de la cyberdéfense a été augmentée de 772 postes pour atteindre 1 895 emplois supplémentaires sur l'ensemble de la période. D'autre part, l'évolution du contexte stratégique décrit dans la *Revue nationale stratégique* de novembre 2022 a confirmé les besoins croissants des forces armées dans les domaines du renseignement et de la cyberdéfense, comme en témoigne l'annonce faite par le Président de la République en janvier 2023 d'une augmentation de 60% des crédits dédiés au renseignement au cours de la prochaine programmation militaire².

Créations de postes entre 2023 et 2025 prévues par la programmation actuelle



Dans le secteur du renseignement, les effectifs de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) ont connu une évolution inverse à celle de l'ensemble du ministère des armées avec une augmentation de plus de 50% depuis 1997, pour atteindre 5 955 équivalents temps plein en 2022. Cette trajectoire de croissance des effectifs correspond donc à une tendance de long terme confirmée pendant les dix dernières années, avec une croissance de 19% sur la seule période 2012-2022.

¹ Cf. L. du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, rapport annexé, point 3.1.3.4.

² Cf. discours du Président de la République du 20 janvier 2023

Le maintien d'une trajectoire de croissance soutenue des effectifs pendant la prochaine programmation militaire impliquera un effort conséquent des services concernés pour attirer et fidéliser des compétences rares et recherchées notamment dans les domaines du numérique et de la cryptologie, le principal enjeu pour les armées étant de réussir à maintenir dans leur rang ces ressources rares dont les compétences sont valorisables dans le secteur privé.

Dans le secteur de la cybersécurité, le ministère des armées a identifié cinq domaines¹ constitutifs d'un « périmètre RH cyber » qui représente un effectif de 4 108 emplois en 2022. Alors que le rythme des recrutements dans les domaines cyber s'est accéléré depuis le début de la programmation militaire, le ministère des armées, qui a créé en son sein un bureau « appui au recrutement cyber » (BARC) rattaché au commandement de la cyberdéfense (COMCYBER), est confronté à la très forte pression concurrentielle qui s'exerce sur le marché de l'emploi pour recruter des effectifs dans le domaine des systèmes d'information et de communication (SIC) en général et dans la filière de la cyberdéfense en particulier.

Si le ministère des armées dispose d'avantages comparatifs dans le secteur cyber, en particulier la variété des domaines d'intervention dont certains sont sans équivalent dans la sphère privée en matière de lutte informatique offensive (LIO) et de lutte informatique d'influence (L2I), le niveau des rémunérations proposé par le secteur privé et le manque de lisibilité des carrières se traduisent par une difficulté pour les forces armées de fidéliser les personnels du périmètre cyber.

2. Le développement de la formation initiale au sein des armées et la valorisation des compétences les plus recherchées sont des vecteurs de consolidation des recrutements dans les secteurs prioritaires du ministère



Les trois forces armées ont développé des formations initiales dans le domaine cyber. Parmi les filières récemment mise en place, l'armée de terre a notamment créé en 2017, au sein du lycée militaire de Saint-Cyr-l'École, un brevet de technicien supérieur (BTS) « cyber » dont la capacité sera doublée à la rentrée 2023, en passant d'une à deux classes de 35 élèves.

La trajectoire inscrite dans la prochaine programmation militaire devra permettre de développer ces formations initiales dans le domaine cyber et la montée en puissance du mécanisme de l'allocation financière spécifique de formation (AFSF) qui permet de financer par une bourse les études d'élèves qui s'engagent à rejoindre l'armée à

l'issue de leur formation.

En second lieu, les rapporteurs soulignent **le risque réel de décrochage des rémunérations** des personnels du ministère **vis-à-vis du secteur privé**, en particulier **dans le domaine cyber** pour lequel le marché de l'emploi civil est lui-même en tension. Pour les personnels militaires, la création au 4^e trimestre 2023 de la prime de compétences spécifiques des militaires (PCSMIL) dans le cadre de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) devra tenir compte de cette situation pour renforcer l'attractivité du ministère dans ses domaines de priorité. Pour les personnels civils, les rapporteurs relèvent qu'un des leviers pour renforcer la fidélisation des personnels contractuels dans le domaine du renseignement, notamment au sein de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), est de prévoir une trajectoire financière permettant une revalorisation annuelle de la rémunération de ces personnels de nature à limiter l'écart avec le secteur privé.

¹ Opérations dans le cyberespace ; gouvernance et appui aux opérations dans le cyberespace ; ingénierie capacitaire ; soutien aux opérations dans le cyberespace ; référents cyber de proximité.

C. LE SUCCÈS DE LA TRANSFORMATION DES RÉSERVES OPÉRATIONNELLES ANNONCÉE PAR LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE SUPPOSE LE DÉPLOIEMENT DE MOYENS EN COHÉRENCE AVEC LES AMBITIONS AFFICHÉES

1. Le doublement des effectifs de la réserve opérationnelle d'emploi s'inscrit dans un projet global de transformation des réserves pour les rendre plus lisibles et plus accessibles

Dans son discours aux armées du 13 juillet 2022, le Président de la République a annoncé un objectif de « *doublement du volume des réserves opérationnelles des armées* »¹, qui a été confirmé devant la commission par le ministre des armées.

Alors que la réserve opérationnelle de premier niveau (RO1), ou réserve d'emploi, réunissait au 31 décembre 2021 un effectif total de 39 474 réservistes ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve (ESR), la trajectoire annoncée par le Président de la République porterait donc à 80 000 l'effectif des réserves opérationnelles à horizon 2030.

Selon l'état-major des armées, cet objectif de doublement en volume serait réalisé sans préjudice de la durée d'emploi annuelle moyenne qui est en 2022 de 37 jours par réserviste, conformément à l'objectif fixé par la programmation militaire actuelle². Par conséquent, le doublement en volume des réserves ne saurait être financé par une réduction de la durée d'emploi des réservistes actuellement engagés dans la réserve. Parallèlement, ce doublement du volume de la réserve aura pour conséquence de doubler la contribution des réservistes au ministère des armées, qui passera de 4 000 équivalents temps plein (ETP) par jour en moyenne dans la situation actuelle à 8 000 à la fin de la prochaine programmation militaire.

Le projet de transformation des réserves annoncé par le Gouvernement doit permettre à chaque Français de participer à la protection de la Nation

Par surcroît, le ministre des armées, qui a déclaré en octobre 2022 que « *contribuer à la défense de son pays doit devenir un droit* »³, a annoncé une transformation plus large du modèle des réserves ayant pour objectif de renforcer l'attractivité de la réserve et la fidélisation des réservistes, en assouplissant notamment les critères d'admissibilité physique et de santé.

Les rapporteurs relèvent dès lors que la constitution d'une réserve plus accessible et plus lisible pour les citoyens suppose une réforme et une fluidification des processus de recrutement et de gestion des réservistes, dont la complexité constitue un frein à l'engagement et au maintien dans la réserve de certains réservistes.

2. Le succès de la transformation du modèle de réserve des armées suppose que la prochaine programmation militaire prévoit une enveloppe budgétaire à la hauteur des objectifs annoncés

En premier lieu, les rapporteurs relèvent que la prochaine programmation militaire devra prévoir les conséquences budgétaires de la trajectoire de recrutement de nouveaux réservistes, en particulier en matière de dépenses de personnel.

¹ Discours du Président de la République aux armées du 13 juillet 2022

² Cf. L. du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense, rapport annexé, point 3.1.4.1

³ Cf. communiqué de presse du ministre des armées du 6 octobre 2022

À ce titre, alors que la durée d'emploi annuelle moyenne devrait rester stable, le doublement en volume de la réserve opérationnelle se traduira notamment par le doublement à terme des crédits de dépenses de personnel dédiés aux réservistes opérationnels d'emploi, qui s'élèvent à 185 M€ en 2023.

L'état-major des armées insiste sur la complémentarité entre les emplois des militaires de réserves et les emplois des militaires d'active. Par suite, la croissance en volume de la réserve opérationnelle n'entraînera aucun effet de substitution. À l'inverse, **la gestion des 80 000 réservistes opérationnels à horizon 2030 se traduira par un besoin de recrutement estimé à 1 000 militaires d'active sur l'ensemble de la période.**

En second lieu, la mise en œuvre de la transformation annoncée du modèle de réserve suppose de prévoir des dépenses supplémentaires notamment pour équiper et former les réservistes opérationnels de premier niveau. La modernisation du processus de recrutement et de gestion annoncée pour permettre de renforcer l'accessibilité de la réserve impliquera également des dépenses dont l'intégration à la prochaine programmation militaire est une condition du succès du projet de transformation de la réserve opérationnelle annoncé par le Président de la République.

Trajectoire d'augmentation des moyens dédiés à la réserve opérationnelle pour tenir les objectifs fixés par le Président de la République pour la période 2024-2030



Recrutements de militaires d'active sur la période



De crédits budgétaires chaque année à la fin de la période

POUR EN SAVOIR +

- Audition du 28 février 2023 de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées, devant la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées
- Haut Comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM), *Revue annuelle de la condition militaire* (RACM), 16^e rapport, décembre 2022
- Ministère des armées, *Rapport social unique 2021*, juillet 2022



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur du Val-de-Marne
(LR)

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Joël Guerriau

Rapporteur
Sénateur de la Loire-
Atlantique
(LIRT)



**Marie-Arlette
Carlotti**

Rapporteure
Sénatrice des
Bouches-du-Rhône
(SER)