

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

– Audition de l'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées..... 2

Mercredi
11 juillet 2012
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 4

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Présidence
de Mme Patricia Adam,
présidente



La séance est ouverte à neuf heures trente.

Mme la présidente Patricia Adam. C'est avec plaisir que nous accueillons l'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées, qui est l'un des interlocuteurs principaux de notre Commission. C'est aujourd'hui sa première audition de la législature, devant un auditoire profondément renouvelé.

Dans quelques mois, nous évoquerons les questions budgétaires et je vous propose donc, amiral, de concentrer votre propos sur les aspects opérationnels, qui sont pleinement de votre responsabilité et correspondent à votre cœur de métier. J'ai, pour ma part, quelques questions à vous poser.

L'année 2011 a considérablement pesé sur le potentiel humain et matériel de certaines armées, notamment en raison de l'opération Harmattan en Libye. Ce potentiel est-il reconstitué ?

L'actualité opérationnelle c'est, depuis 2002, l'Afghanistan, avec la manœuvre importante que constitue le rapatriement de nos hommes et de notre matériel. Pouvez-vous nous donner des précisions techniques et opérationnelles concernant cette manœuvre délicate ?

Par ailleurs, avez-vous le sentiment que la situation en Syrie peut avoir des implications au Liban, où la France prend sa part du mandat des Nations unies depuis bien longtemps déjà ?

Enfin, l'état-major des armées pilote la plus grande part de la réforme du ministère de la défense. Nous aimerions vous entendre sur ce point.

M. l'amiral Édouard Guillaud, chef d'état-major des armées. Madame la présidente, mesdames, messieurs les députés, permettez-moi de saluer celles et ceux d'entre vous qui rejoignent les rangs de la Commission de la défense nationale et des forces armées. La défense est un domaine qui rassemble au-delà des sensibilités politiques. Votre commission en est l'illustration et les militaires y trouvent toujours des interlocuteurs très attentifs, très investis et très compétents. Mon exposé liminaire, qui sera volontairement relativement long, abordera une partie des quatre sujets que vous venez d'évoquer, madame la présidente. Je répondrai ensuite à vos questions.

Le contexte d'aujourd'hui est celui du lancement de travaux déterminants pour notre outil de défense. C'est celui de la révision du Livre blanc et de la préparation d'une nouvelle loi de programmation militaire. Nous savons que ces travaux seront conduits dans un contexte économique et financier difficile, très difficile. Le Président de la République a précisé que la mission « Défense » ne serait pas une variable d'ajustement, mais qu'elle contribuerait aux efforts financiers de l'État dans les mêmes proportions que les autres missions budgétaires. « Ni plus, ni moins », le ministre de la défense vous l'a redit la semaine dernière.

Nous savons que cela signifie pour notre pays le réexamen de nos ambitions, et pour nos armées celle de nos ressources et donc de nos capacités. Cela imposera des choix conséquents. L'unité de temps des programmes d'armement et celle des ressources humaines, c'est la dizaine d'années. Cela n'est pas l'annualité budgétaire ni même la législature. Toute discontinuité a des impacts stratégiques, opérationnels, industriels et économiques. Ces impacts sont parfois irréversibles. En général, ils sont peu visibles à court terme, mais ils sont extrêmement prégnants dès le moyen terme – quatre, cinq, huit ans. Or, la guerre ne se prévoit pas toujours et la guerre que l'on imagine est rarement celle que l'on fait.

Vous serez donc amenés à faire des choix, au nom de la représentation nationale. Je vous fournirai tous les éléments d'appréciation dont je dispose en ma qualité de premier des militaires : conseiller militaire de l'autorité politique, commandant des opérations militaires sous l'autorité du Chef des armées et responsable de la programmation militaire. Je traduirai en capacités opérationnelles pour nos forces armées les ambitions qui seront fixées. Je vous indiquerai les conséquences prévisibles des options retenues.

Dans quelques jours, nos armées se présenteront aux Français. Le défilé du 14 juillet est toujours pour les militaires un moment de fierté partagée avec leurs concitoyens. Et celle-ci est largement justifiée : la France dispose d'une belle armée, dont les succès sont reconnus sur la scène internationale. Mais aujourd'hui, cet outil présente des fragilités qui, dans le contexte économique et financier que nous connaissons, pourraient sous peu affecter sa cohérence. Ce sont ces atouts et ces points de vigilance que je souhaite vous présenter.

J'évoquerai pour commencer les missions de nos armées sur les théâtres extérieurs et sur le territoire national. Je vous présenterai un point de situation de nos réformes. Je poursuivrai en abordant les enjeux majeurs qui, à mon sens, devront guider les réflexions. Je terminerai par un bilan de nos coopérations multinationales.

Nos armées sont construites et organisées pour permettre à la France d'assurer de façon souveraine sa défense et celle de ses citoyens. Nos armées permettent aussi à la France d'honorer son statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies, doté d'un droit de veto. Cela implique des droits et des devoirs sur la scène internationale.

Je traduis cela par un socle d'ambitions militaires, qui repose sur trois piliers : la défense de nos intérêts vitaux, notre « assurance-vie » ; la garantie de la sécurité des Français où qu'ils soient, notre « assurance maladie » ; la contribution, au titre de nos responsabilités internationales, au maintien de la paix et de la sécurité internationale, notre « assurance multirisques ».

L'assurance-vie de la Nation, c'est notre dissuasion nucléaire. Les deux autres piliers relèvent plus des fonctions stratégiques de connaissance et d'anticipation, de prévention, de protection et d'intervention. Ces fonctions sont transverses et complémentaires. Il faut, en particulier, anticiper les risques et les menaces, connaître les intentions et le dispositif adverses pour dissuader l'agression, protéger notre territoire, intervenir si nécessaire.

Je voudrais commencer par dresser trois constats.

Premier constat : les armées françaises sont des armées professionnelles totalement organisées autour de leur vocation : les opérations. Elles interviennent de manière continue,

depuis bientôt trente ans, sur les théâtres d'opérations extérieures, y compris les plus exigeants. Sur le territoire national, en métropole comme dans les DOM-COM, elles assurent des missions permanentes et sont toujours prêtes à s'engager en appui de l'action de l'État en cas de crise grave. Les unités militaires de la sécurité civile vont d'ailleurs participer cette année au défilé du 14 juillet.

Aujourd'hui, environ 8 000 hommes et femmes sont engagés dans une vingtaine d'opérations extérieures menées dans un cadre national ou multinational – ONU, UE, OTAN. Ils remplissent des missions aussi diverses que la formation de militaires, le maintien de la paix ou la lutte contre la piraterie : 3 400 sont déployés en Afghanistan – ils seront moins de 1 400 le 1^{er} janvier prochain –, 900 au Liban, 900 au Tchad, 500 en océan Indien, 300 au Kosovo.

Il convient d'y ajouter : 4 700 militaires déployés à l'étranger, en mer ou à terre, au titre de nos accords de défense, de notre dispositif pré-positionné et de nos actions de coopération ; 8 300 militaires outre-mer au titre de nos forces de souveraineté et 2 300 mobilisés en permanence pour la protection du territoire national – police du ciel, surveillance de nos approches maritimes, *Vigipirate*, etc.

Il faut enfin ajouter celles et ceux qui contribuent à la mise en œuvre permanente de la dissuasion nucléaire dans ses deux composantes, à la mer ou en alerte dans leurs unités, ainsi que celles et ceux prêts à partir dans le cadre de nos dispositifs de réaction rapide. Nous avons en permanence 5 000 hommes et femmes prêts à être déployés n'importe où dans le monde en cas de besoin.

Deuxième constat : notre outil de défense est efficace et souple. Il sait s'adapter aux crises actuelles, qui imposent à chaque fois des combinaisons de capacités et des modes d'action différents.

Notre outil de défense est réactif, parce que notre processus de décision politico-militaire fonctionne en boucle courte, parce que nos forces sont bien formées et bien entraînées et parce que certaines d'entre elles sont pré-positionnées au plus près de leur zone d'engagement – je veux parler des forces de présence. Premier exemple : en 2008, nous avons évacué 1 750 ressortissants français et européens du Tchad en moins de huit jours. Second exemple : le 19 mars 2011, nous desserrions l'étau sur Benghazi moins de quarante-huit heures après le vote de la résolution 1973.

Notre outil est polyvalent : polyvalence des matériels, polyvalence des hommes surtout. Notre Rafale réalise toutes les missions de l'aviation de combat. Chacun des trente-cinq bâtiments en permanence à la mer est à la fois un navire de guerre en mission et un représentant de l'action de l'État en mer. Toutes les unités de l'armée de terre sont en mesure d'être déployées en Afghanistan et de contribuer à *Vigipirate*. Sur le théâtre afghan, ce sont les mêmes soldats qui combattent les Talibans, encadrent la formation de l'armée nationale afghane et qui contribuent à la protection des populations.

Notre outil est endurant, adapté au rythme très aléatoire de la résolution des crises. Certaines opérations sont ponctuelles, comme l'évacuation de ressortissants conduite au Liban en 2006. D'autres couvrent quelques mois, comme la guerre du Golfe en 1991 ou la Libye en 2011. Le plus souvent, certains de nos moyens sont engagés pendant plusieurs années : nous sommes au Liban depuis 1978, au Tchad depuis 1986, au Kosovo depuis 1999, en

Afghanistan depuis fin 2001. Quant à la contribution à l'ONUST, mission d'observation de l'ONU en Syrie, en Israël et au Liban, elle remonte à juin 1948 !

La conclusion de ce deuxième constat est que notre outil de défense offre jusqu'à présent un « rapport qualité-prix » exceptionnel. Même si comparaison n'est pas raison, les chiffres parlent d'eux-mêmes.

La Force océanique stratégique – FOST – est mise en œuvre par 3 200 marins, effectif équivalent à celui des agents municipaux d'une ville comme Montpellier. L'effectif de l'armée de l'air est équivalent à celui de la RATP. Le groupe PSA pèse en effectifs deux fois plus que l'armée de terre.

L'Allemagne consacre à sa défense un budget comparable alors qu'elle ne dispose pas de dissuasion nucléaire et qu'elle est moins impliquée que nous sur la scène internationale. L'armée britannique, notre armée presque jumelle, dispose d'un budget supérieur de 40 %.

Troisième constat : la France appartient au club très restreint des puissances militaires autonomes.

Nous bénéficions d'un outil militaire quasi complet, c'est-à-dire doté de capacités d'appréciation de situation et d'action cohérentes avec notre ambition d'agir seuls, s'il le faut, et de prendre la tête d'une coalition européenne ou de tenir notre rang au sein d'une coalition internationale.

Nous disposons d'une dissuasion nucléaire autonome et crédible, de capacités de renseignement diversifiées, de la capacité à commander des opérations multinationales et à couvrir l'ensemble des phases d'une intervention militaire, depuis l'entrée en premier jusqu'à la stabilisation de la situation.

Nous disposons d'une marine océanique, présente sur toutes les mers du globe. Notre marine est, toutes proportions gardées, la seule au monde avec l'*US Navy* à aligner un panel complet de capacités.

Notre approche des opérations militaires combine rusticité, adaptabilité, maîtrise du feu, éthique et respect des cultures. C'est ce que nos alliés appellent la *French touch*. Ces atouts font de nous des leaders européens, des interlocuteurs crédibles des États-Unis et des acteurs majeurs au sein de l'Union européenne et de l'OTAN.

L'année 2012 est marquée par une réduction de nos engagements en opérations extérieures. Vous le savez, le Président de la République a décidé d'accélérer le retrait de notre dispositif en Afghanistan. Celui-ci passera de 3 600 militaires au 1^{er} janvier 2012 à 1 400 au 31 décembre 2012. Cette diminution concerne principalement la *Task Force* « La Fayette » et les conseillers insérés dans l'armée afghane – les Mirage 2000 sont rentrés hier de Kandahar. Le désengagement du matériel et des équipements associés prendra plus de temps et devrait s'étaler jusqu'à l'été 2013, la réouverture de la voie terrestre par le Pakistan nous permettant d'être plus sereins sur la tenue du calendrier et la sécurité mise au premier plan par le Président de la République. Il ne restera ensuite que 400 à 500 soldats français pour la formation de l'armée afghane, la tenue de l'hôpital militaire de Kaboul, la gestion de l'aéroport de Kaboul et quelques personnels insérés dans les états-majors.

Nos dispositifs au Liban et dans les Balkans ont également été adaptés. Grâce à la passation progressive des actions de sécurité aux forces armées libanaises, notre participation à la FINUL est passée, cette année, de 1 350 à 850 soldats – nous étions encore 1 600 il y a deux ans. Au Kosovo, où nous sommes également présents, le dispositif évoluera en fonction de la situation politique. Le Kosovo dispose en effet désormais de la totalité des attributs d'un pays indépendant, mais sa situation est fragile.

Au bilan et dans les circonstances actuelles, nous devrions être, à la fin de l'année, à un étiage historiquement bas depuis vingt-cinq ans, avec moins de 5 000 hommes en opérations extérieures – à conditions constantes, bien sûr. Je rappelle que 13 500 hommes ont été engagés en OPEX au plus fort de l'année 2011, que ce niveau d'engagement n'a jamais été inférieur à 10 000 au cours des dix dernières années et qu'il s'établit à 12 600 en moyenne sur les vingt dernières années.

Il faudrait néanmoins se garder de tirer de ce constat des conclusions hâtives et de verser dans l'irénisme ! Cette contraction est circonstancielle. Le monde n'est pas moins dangereux. Il reste incertain. L'Afrique du Nord, le Sahel, le Proche et le Moyen-Orient, l'Asie centrale sont agités par une instabilité chronique. Le risque de prolifération nucléaire est avéré – je pense à l'Iran, bien sûr. Le poids relatif des mers, de l'espace et du « cyber » - ce que nous appelons les « espaces communs » - dans les enjeux de sécurité augmente.

Ce paysage n'est certainement pas exhaustif. Il n'inclut pas – et pour cause – les surprises stratégiques.

Nous serons surpris, c'est certain. Nous serons impliqués dans d'autres crises, c'est également certain. Comme il est certain que la physionomie de nos engagements futurs bousculera nos références. Nos engagements passés et présents ne peuvent couvrir tout le spectre des possibles. Nos adversaires nous attendront sur des terrains que nous ne maîtrisons pas encore. Parce que le contournement est, depuis toujours, l'une des lois de la guerre !

Nous serons donc surpris, mais nous n'avons pas le droit d'être démunis. C'est notre responsabilité collective vis-à-vis de la Nation ! C'est pour cela que je vous parlais d'adaptabilité, de réactivité, de souplesse, et c'est pour cela que je vais vous parler de cohérence.

Selon la Cour des comptes, les dépenses militaires mondiales ont augmenté de 50 % ces dix dernières années. Le monde réarme, mais l'Europe désarme : elle ne consacre plus que 1,6 % de son PIB à ses dépenses de défense, à comparer aux 5 % des États-Unis et aux chiffres imposants de la Chine même si personne ne sait vraiment les calculer. L'Europe désarme alors que la nouvelle posture stratégique américaine est en train de basculer vers la zone Asie-Pacifique. Le confort du parapluie américain est peut-être en train de trouver ses limites.

Vous le savez, des Vingt-sept, la France est le pays le plus volontariste pour une défense européenne. Elle a été, depuis Saint Malo, en 1998, à l'origine de toutes les initiatives capacitaires et opérationnelles. C'est elle qui a fait lancer la première opération en Macédoine en 2003 et c'est elle qui est à l'origine de la lutte contre la piraterie. Avec le Royaume-Uni, nous pesons 50 % des dépenses de défense de l'Union. La France a également assuré le leadership des principales opérations militaires conduites sous la bannière de l'Union européenne – Artémis en 2003, EUFOR en République démocratique du Congo en 2008. Un

déclassement militaire de la France repousserait sans fin la consécration d'une ambition de défense pour l'Europe.

Seconde conclusion dont il faut se garder : la baisse – conjoncturelle – de nos engagements diminuerait nos besoins. Ce serait oublier que le temps du développement capacitaire est long, très long ! Le développement, l'industrialisation, l'emploi et le démantèlement d'un matériel militaire se mesurent en dizaines d'années. Ils impliquent des capacités industrielles pointues et dédiées. Tout renoncement est potentiellement irréversible. Pour un char de combat, entre le début de conception et le démantèlement du dernier exemplaire, s'écoulent soixante ans. Et pour un navire, ce sont soixante-dix ans.

De plus, une capacité ne se résume pas à un matériel. Il faut recruter, former et entraîner le personnel qui le sert. C'est ce personnel qui fait la différence. Le recrutement et la formation de spécialistes nécessitent entre cinq et dix ans, parce que les matériels sont de plus en plus complexes et parce qu'ils évoluent dans des environnements de plus en plus exigeants. Ce n'est pas rien, cela s'anticipe.

Mais c'est encore peu au regard du temps nécessaire à une vraie acculturation. Notre expertise, notre culture de l'engagement sont les résultats de décennies d'opérations variées, de réflexion, d'expérimentation, de transmission du savoir. Dans ce domaine des savoirs et des savoir-faire, un abandon censé être temporaire peut s'avérer définitif !

Et pourtant, l'histoire de nos armées est celle d'une adaptation permanente. Nos armées savent qu'il faut s'adapter. Elles savent s'adapter. Elles s'adaptent. Sous l'effet conjugué de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du Livre blanc de 2008, elles mettent en œuvre une réforme profonde de leur organisation et de leurs modes de fonctionnement, la plus importante depuis la réforme Messmer de 1962. Et elles le font tout en assumant leurs engagements opérationnels : pendant les travaux, la vente continue !

Cette transformation s'articule autour de deux volets interdépendants.

Premier volet : l'adaptation de l'outil militaire à l'évolution du contexte géopolitique et des menaces. Il s'agit non seulement de la modernisation des capacités militaires, de la réorientation des efforts sur les zones prioritaires, du renforcement de la fonction stratégique de « connaissance et anticipation », mais aussi de la réduction des contrats opérationnels et donc des formats des armées. Par exemple, en cas de conflit majeur, le contrat maximal, à la fin des années quatre-vingt-dix, visait 50 000 hommes ; ce nombre s'établit à 30 000 depuis 2008.

Second volet : les restructurations de défense et les rationalisations, le but étant de dégager les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du Livre blanc et de sa traduction législative, la loi de programmation militaire. La totalité des économies réalisées devait être consacrée à l'amélioration de la condition du personnel et au renouvellement des équipements. Il ne s'agit pas de faire plus avec autant, ni de faire mieux avec moins, mais autant avec moins. Je devrais dire qu'il s'agit d'essayer de faire au mieux avec moins !

Une armée plus resserrée, mais sans doute mieux adaptée aux défis contemporains, mieux équipée, mieux entraînée. Tel était le mot d'ordre de cette réforme.

Premier constat : la transformation des armées se déroule conformément aux échéances qui nous avaient été fixées. Elle est conduite avec discipline, « sans broncher », même si l'adhésion du personnel doit être confortée – j'y reviendrai.

La plus grande partie des restructurations territoriales aura été réalisée à la fin de l'année 2012. Dans cette logique, soixante bases de défense ont été créées et les soutiens ont été centralisés, « interarmisés » et rationalisés.

Centraliser les fonctions autrefois réalisées, par souci de proximité, dans les régiments, les bases navales ou les bases aériennes n'est pas simple. Nous ne sommes pas au bout du chemin. Vous en entendez certainement parler dans vos circonscriptions.

Deuxième constat : le plan de déflation des ressources humaines est respecté pour l'instant, mais le plus dur reste à faire. Nous avons déjà supprimé plus de 32 000 postes. Aujourd'hui, nous sommes en avance sur la trajectoire prévue. Nous le resterons sans doute. Mais après avoir dissous des unités constituées, c'est désormais en poursuivant la rationalisation des soutiens que nous recherchons les gains en effectifs qu'il nous reste à faire.

Aujourd'hui, pour les armées et les services qui en dépendent, il reste 16 000 postes à déflater. Entre-temps, des arbitrages ont été rendus pour adapter nos capacités au contexte stratégique – je pense au renforcement de notre base aux Émirats arabes unis, à l'outre-mer –, à des contraintes d'aménagement du territoire et à des besoins supplémentaires – par exemple en matière de cyberdéfense. Ces arbitrages correspondent à 4 000 postes que j'aurai le plus grand mal à identifier sans nouvelle mesure.

Troisième constat : la réforme ne produit pas encore toutes les économies attendues. C'est normal : on sait que, par construction, toute réforme coûte avant de commencer à rapporter. Ici même, il y a deux ans, j'avais indiqué que les gains étaient attendus à partir de 2013 au plus tôt. J'observe que nos amis allemands font exactement le même constat.

La programmation militaire 2009-2014 misait, en plus, sur des ressources gagées sur la masse salariale, sur des recettes exceptionnelles et sur l'exportation de certains de nos matériels. Ces ressources n'ont pas toutes été au rendez-vous, ou pas toujours au niveau attendu.

Le financement de nouveaux postes, parfois très qualifiés et donc coûteux – par exemple en matière de cyberdéfense ou de gestion des conséquences de Fukushima –, les mesures d'accompagnement des départs, le recul de l'âge de la retraite ont contraint la gestion de la masse salariale. Les recettes exceptionnelles ont été à la fois tardives et globalement en deçà des prévisions. Nos fleurons technologiques n'ont pas été exportés autant que nous l'espérions, nous contraignant encore un peu plus.

Quatrième constat : les crédits affectés à la maintenance de nos matériels, aux rémunérations et charges sociales, au fonctionnement de nos bases de défense ont été sous-estimés lors de l'établissement de la loi de programmation militaire 2009-2014 ou ont été l'objet d'abattements manifestement trop volontaristes.

Cette sous-estimation a deux causes principales. La première est une contrainte majeure imposée par Bercy, par exemple la sous-dotation systématique en matière de rémunérations et charges sociales. La seconde est l'insuffisante prise en compte de l'effet

cumulatif de l'augmentation du coût de maintenance des matériels anciens, en fin de vie, dont l'entretien coûte plus cher, et du coût de maintenance des matériels nouveaux, encore immatures, dont les coûts d'entretien sont très élevés. Or, les réformes structurelles ne sont pas une réponse suffisante pour compenser l'envolée des coûts du soutien des matériels.

Au bilan, en termes de capacités, la traduction intégrale de l'ambition politique qui nous a été fixée n'est plus tenable.

Côté pile, la LPM a été respectée à 98 % sur la période 2009-2011, ce qui correspond à moins de 2 milliards d'euros d'écart sur ces trois années. Elle a été respectée d'un point de vue comptable. Côté face, elle ne l'a pas été dans son architecture : l'absence d'export de nos matériels et le retard des recettes exceptionnelles, dont je vous ai parlé, nous ont amenés à revoir notre nomenclature de dépense et d'engagement.

En outre, à partir de 2011, la contribution de la défense à la politique gouvernementale de maîtrise des finances publiques a conduit à des arbitrages dans la programmation budgétaire triennale 2011-2013. Ces arbitrages diminuent déjà les ressources budgétaires de 3,6 milliards d'euros par rapport au niveau défini en loi de programmation militaire.

Enfin, si les dépenses de la mission « Défense » étaient soumises à la règle d'évolution dite « zéro valeur » sur la période de la prochaine programmation budgétaire triennale 2013-2015, la perte supplémentaire de ressources par rapport à la trajectoire initiale déterminée par le Livre blanc – qui prévoyait pour la période 2009–2020 377 milliards d'euros en valeur 2008 – serait de l'ordre de 10 milliards d'euros. Cela représenterait à peu près une annuité des crédits de nos programmes d'armement. Ce serait considérable.

Nous sommes de nouveau à l'heure des choix. C'est bien l'objet de la révision du Livre blanc et de la loi de programmation à venir. Ces travaux vous conduiront à voter les crédits correspondant au niveau d'ambition que vous aurez approuvé. Car c'est bien vous qui approuverez cette ambition.

Ambition politique, mais aussi ambition opérationnelle. Quel rôle souhaitons-nous pour notre pays sur la scène internationale ? Quel rôle à l'Union européenne et dans l'Alliance atlantique ? Quelles opérations souhaitons-nous pouvoir mener ? Autant de questions structurantes, car si nos ambitions déterminent notre outil, inversement notre outil contraint nos ambitions.

Je voudrais d'ores et déjà appeler votre attention sur ce que je considère être la clé de voûte des travaux que nous allons conduire : je veux parler de la cohérence, c'est-à-dire de l'adéquation entre le niveau d'ambition que nous nous fixons et notre modèle d'armées. Pour nous militaires, cette cohérence dicte trois impératifs.

Premier impératif : il faut réfléchir non pas en termes d'équipement, mais en termes de capacité. Une capacité militaire, c'est la combinaison d'un équipement, d'un savoir-faire et du personnel qui le met en œuvre. C'est l'une des « briques » nécessaires à la réalisation d'une mission. Par exemple, une force terrestre ne serait pas engagée aujourd'hui sans disposer d'appuis aériens. Cette force terrestre peut se comprendre comme une capacité d'intervention au sol. L'appui aérien est une autre capacité. Il mobilise non seulement des chasseurs-bombardiers ou des hélicoptères de combat, mais aussi des moyens de coordination

dans la troisième dimension, des avions de ravitaillement, des drones, des équipes de guidage, etc. Si l'un de ces éléments manque, la mission ne peut être réalisée de manière efficace.

Deuxième impératif : une capacité doit être soutenable. Il faut, pour une capacité donnée, disposer de tout ce qui est nécessaire à son utilisation et à son entretien : les équipements, les rechanges et les consommables, dont le carburant et les munitions. Des matériels en nombre insuffisant, partiellement équipés ou indisponibles ne permettent pas de préparer correctement notre personnel à ses missions opérationnelles.

Troisième impératif : il faut en effet assurer à notre personnel – à tout le personnel – l'acquisition et l'entretien des savoir-faire nécessaires à ses missions.

Je l'ai dit, c'est surtout le personnel qui fait la différence. Il doit avoir une formation adaptée et un niveau d'activité suffisant. Pour fixer les idées, quelque 60 000 soldats de l'armée de terre et toutes nos unités de transport aérien et de chasseurs-bombardiers auront été déployés en Afghanistan sur la période 2002-2012. Nos doctrines d'emploi et nos savoir-faire opérationnels ont été constamment adaptés aux besoins de ce théâtre et aux standards d'une opération multinationale. Ces changements ont profité à toutes nos unités. C'est aussi ce qui nous a permis, l'an dernier, de répondre vite et bien tant en Côte d'Ivoire, en mars-avril, qu'en Libye, de mars à octobre.

Ces trois impératifs que je viens de mentionner sont les garants du respect de nos contrats opérationnels – qui découlent, je me répète, de l'ambition fixée – avec la réactivité, la polyvalence et l'endurance qui font la force de nos armées. Ils évitent deux écueils : un niveau de préparation opérationnelle globalement faible – par saupoudrage des moyens et par saupoudrage de l'activité – et le développement d'une armée à deux vitesses, certains seulement étant bien équipés et bien entraînés.

Aujourd'hui, je dois constater que la cohérence de nos armées est mise à mal. Certaines capacités nous font défaut, comme le SEAD – la suppression des défenses antiaériennes ennemies – en général indispensable pour entrer en premier. D'autres sont notoirement insuffisantes – je pense en particulier aux avions de ravitaillement ou aux drones volant à moyenne altitude et de longue endurance (MALE). D'autres, enfin, sont d'une conception suffisamment ancienne pour que leur modernisation, leur entretien ou leur mise aux normes d'exploitation actuelles devienne très coûteuse. Une grande part de nos matériels date des années soixante-dix et quatre-vingt : missiles Milan, véhicules de l'avant blindés (VAB), avions ATL2, hélicoptères Cougar entre autres. Nos vénérables Boeing ravitailleurs approchent de la cinquantaine !

La disponibilité de nos matériels devient fragile. Nos stocks de rechanges et de munitions doivent être surveillés avec attention. Nos meilleurs systèmes sont déployés sur les théâtres d'opérations – ce qui est normal – mais en contrepartie, la métropole s'entraîne avec des matériels plus anciens ou partiellement équipés. Il est par conséquent de plus en plus difficile de concilier l'engagement opérationnel et un entraînement de qualité. Or, l'entretien des compétences est un enjeu majeur, un enjeu d'avenir : les savoir-faire s'érodent avec le temps ; ils sont affectés par le renouvellement naturel des générations et le manque de pratique. Enfin, cet entraînement est la meilleure garantie de la sécurité des hommes que nous envoyons au combat.

Un entraînement de qualité est gage de succès opérationnel. Il est également l'un des moteurs du moral, surtout en période de réforme.

Le moral des armées est aujourd'hui au seuil d'alerte. L'engagement opérationnel, la variété des missions et la qualité des relations humaines dans les armées sont des facteurs très positifs et fédérateurs. Mais ils ne parviennent plus à masquer les inquiétudes sur l'avenir, d'autant que la situation de la majorité de notre personnel est précaire – 65 % des militaires sont des contractuels.

Dans l'ensemble, le personnel ressent une dégradation des conditions d'exercice du métier, en particulier dans les domaines du soutien. Il ne perçoit pas toujours la reconnaissance de ses efforts et de ses spécificités – j'entends celles du métier des armes. Il est tenté par le repli identitaire, celui de la couleur d'armée, alors que nous vivons dans un monde où le caractère interarmées et combiné s'impose ; les civils parleraient d'ardente obligation de synergie. Le rythme des réformes provoque une vraie lassitude. L'aspiration à une pause, à une stabilisation des structures est très largement partagée. La conduite de notre transformation devient de plus en plus difficile.

Tout cela m'amène à évoquer quatre points de vigilance qui tiennent en une formule : « Attention aux leurres ! »

Premier leurre : le « court-termisme ». Les décisions budgétaires prises dans les prochaines semaines ne doivent pas contraindre la déclinaison des conclusions du futur Livre blanc et de la prochaine loi de programmation militaire. Le budget 2013 et la prochaine loi de programmation des finances publiques ne doivent pas obérer l'avenir.

Deuxième leurre : la « réformite à la découpe ». Rationaliser une seule brique avec une vision cloisonnée, c'est déstabiliser tout l'édifice. Des ajustements seront sans doute nécessaires au regard de la contrainte budgétaire, mais ils devront être imprimés avec souplesse. À défaut, notre outil de défense sera profondément impacté, avec – je viens d'en parler – une dégradation du moral qui montre déjà des signes préoccupants.

Troisième leurre : les transpositions hâtives. Les problématiques de nos alliés ne sont jamais exactement les nôtres, même à ambitions comparables ! Les Britanniques viennent d'opter pour l'externalisation complète du soutien de leur armée de terre : resteront-ils maîtres de leurs choix lors de leurs prochaines opérations extérieures ?

Quatrième leurre : tout miser sur les partages et mutualisations capacitaires. La « *Smart defence* » de l'OTAN, le « *Pooling and Sharing* » de l'Union européenne sont des opportunités intéressantes, mais elles ne rempliront leur vocation que si elles sont vécues par tous comme un atout pour faire plus ensemble, et non comme une excuse pour faire moins chacun. Elles ne doivent pas être de simples esquives financières, au détriment de la base industrielle et technologique de défense (BITD) nationale et européenne.

Ce dernier point me conduit naturellement, avant de conclure, à aborder nos coopérations internationales, car il est bien évident que les travaux annoncés devront en tenir compte.

L'envie des Européens pour une défense commune reste faible. L'idée d'une Europe puissance ne fait guère d'émules. Pour beaucoup d'Européens, l'adhésion à l'OTAN se

résume à des capacités militaires et des garanties de sécurité à moindre coût financier. La vraie question est non pas celle de l'opposition entre la politique européenne de sécurité et de défense commune (PSDC) et l'OTAN, mais celle de la volonté des Européens. C'est pour cela qu'à mes yeux, le chemin le plus réaliste aujourd'hui est celui des coopérations renforcées, même si le paysage de ces coopérations est compliqué.

La coopération franco-britannique, validée dans les faits lors de la crise libyenne, doit être poursuivie avec détermination et réalisme, parce que nos armées affichent des ambitions et un niveau comparables.

La coopération franco-allemande est tout aussi indispensable. La défense allemande bénéficie de crédits confortables, mais Berlin n'a pas la même approche que nous sur la scène internationale. Le cinquantième anniversaire du traité de l'Élysée, le 22 janvier prochain, pourrait être l'occasion d'une nouvelle impulsion politique. En tout cas, les militaires des deux côtés du Rhin y sont prêts depuis longtemps.

Ces deux coopérations que je viens de citer ne seront pas suffisantes. Le premier manque est la coopération franco-italienne. Les capacités, les savoir-faire, l'industrie italiennes, tout milite pour un rapprochement. Deux autres pays doivent également être l'objet de notre attention, l'Espagne et la Pologne, ne serait-ce qu'en raison de leur poids démographique et industriel. Il sera, enfin, nécessaire de savoir passer du « multi-bilatéral » au multinational. C'est, je le répète, une affaire de volonté politique commune, pas une question militaire.

En bref, il ne faut pas attendre des miracles de ces coopérations, mais il faut rester pragmatique et saisir – ou provoquer – des opportunités. C'est un domaine dans lequel nous devons imaginer les moyens d'intéresser tous nos autres alliés européens.

Pour conclure, dans un contexte économique très défavorable et un contexte géostratégique complexe, la révision du Livre blanc et sa traduction dans la prochaine loi de programmation militaire vont vous conduire à participer à des choix plus lourds qu'auparavant. Il s'agit des ambitions de la Nation et des missions de nos armées dans la durée. Dans le cadre des contrats opérationnels déterminés, ma responsabilité sera de veiller au maintien de l'efficacité de l'outil militaire.

Les armées sont engagées depuis 2008 dans une réforme de grande ampleur qui bouleverse leur organisation et sollicite beaucoup le personnel. Le moral s'en trouve fragilisé. Or la dimension humaine reste centrale et elle est la première de mes préoccupations.

J'attends du nouveau Livre blanc et de la prochaine loi de programmation militaire un cap clair, des budgets cohérents avec le rang que la France souhaite conserver en matière de défense, et la prise en compte de l'état militaire dans toutes ses dimensions – sociale, sociétale et juridique.

J'en viens à la réponse à vos questions, madame la présidente. Vous m'avez demandé comment nous pouvions nous régénérer. En introduisant la notion de résilience, les rédacteurs du précédent Livre blanc pensaient notamment à la réaction de nos concitoyens face à une catastrophe. Mais la résilience c'est aussi savoir durer, savoir se reconstituer, et c'est sans doute là que nous avons le plus de chemin à parcourir, nous Français et, d'une manière générale, nous Occidentaux. Vous avez tous entendu parler de l'obsolescence des

matériels. Au bout de quelques années, il faut changer des composants, électroniques en général, simplement parce que les usines qui les ont fabriqués ne savent plus le faire. Cela fait partie de la résilience et c'est un sujet de préoccupation pris en compte par le délégué général pour l'armement quand il établit ses spécifications techniques.

La résilience, donc la régénération, c'est aussi avoir des stocks de rechange. Le problème, c'est que s'il est facile de déterminer les stocks de rechange pour un entraînement, le rythme de consommation en opération est plus difficile à prévoir. C'est toujours un exercice compliqué, sachant que certaines pièces de rechange soit sont construites à la demande, soit ont des durées de fabrication pouvant dépasser les deux ans.

La résilience, c'est également les munitions. Nous avons beaucoup parlé des stocks de munitions pendant la guerre de Libye l'an dernier. Nous ne sommes jamais tombés en rupture – nous avons même prêté des munitions à d'autres pays –, mais il faut reconstituer les stocks.

Sur un plan général, je souhaite que le sujet de la résilience soit abordé dans le futur Livre blanc, car c'est une notion importante, ne serait-ce pour notre société. Il s'agit en effet de savoir comment faire face si nous connaissons à nouveau des bouleversements de grande ampleur. Depuis 2008, la tempête Xynthia ou les inondations de Draguignan nous ont rappelé nos vulnérabilités face aux catastrophes naturelles.

S'agissant de la réforme, l'immense fierté, des civils du ministère de la défense comme des militaires, a été de pouvoir mener des opérations particulièrement complexes et difficiles tout en conduisant une réforme d'une ampleur sans précédent. L'armée de terre voit se transformer sa structure régimentaire multiséculaire. Cela faisait cinq siècles que le colonel était autonome à la tête de son régiment. L'introduction des bases de défense suppose la mutualisation de certaines choses. Bien sûr, cela suscite parfois de la grogne ; mais il faut bien être conscient des problèmes qui se posent lorsque certains outils de simplification qui accompagnent la mutualisation sont en retard. Cela dit, Chorus, qui a fait l'objet de tant de critiques l'an dernier, n'est maintenant plus un problème, au contraire : ça marche ! Cela me permet de rester optimiste quant à la suite de la réforme. Celle-ci est profonde et il faut la mener à son terme tout en veillant à fixer un cap clair à l'ensemble des personnels, civils et militaires.

Mme la présidente Patricia Adam. Merci, amiral, pour ce long exposé qui montre bien l'importance des sujets que nous aurons à traiter au cours des mois qui viennent avec notamment le Livre blanc et la loi de programmation militaire. Outre les classiques rapports budgétaires, nos missions seront toutes orientées vers la préparation de cette loi et je sais que nous pouvons compter sur votre soutien pour la compréhension de ces problématiques.

M. Alain Rousset. Nous observons une montée progressive de la capacité industrielle de défense de l'Allemagne, avec une inquiétude s'agissant notamment du domaine spatial et d'éventuelles futures interceptions antimissiles. Il y a là un vrai problème.

Pour les forces aériennes des trois armes, sommes-nous allés jusqu'au bout de la mutualisation, notamment s'agissant des aspects de maintenance ? Je m'interroge sur l'opportunité de prévoir un programme de restructuration (dit de « *revamping* ») de l'Atlantique 2 pour 1 milliard d'euros à un moment où les missions de celui-ci pourraient être

effectuées par des drones, ce qui nous ferait en outre franchir une étape technologique. Anticipation et mutualisation pourraient aller de pair.

M. Joaquim Pueyo. S'agissant des opérations extérieures, vous avez pris beaucoup de précautions, amiral, en disant que les conjonctures peuvent vite évoluer, mais à court terme nos forces vont se retirer d'Afghanistan. Notre mission est également arrivée à son terme dans les Balkans. Quant à notre présence en Afrique, elle peut être configurée. Comment l'armée de terre va-t-elle gérer ce retour sur le territoire national ? Se consacrera-t-elle plus particulièrement aux opérations intérieures ? Quelles seront les conséquences sur le moral de nos troupes et le niveau des effectifs ? Enfin, quel est l'avenir de l'opération Epervier au Tchad ?

M. Christophe Léonard. Quelle est aujourd'hui la réalité de l'Europe de la défense ? Quelles sont, selon vous, les évolutions possibles et selon quel calendrier ? Surtout, que pensez-vous souhaitable de faire d'un point de vue opérationnel ?

M. l'amiral Édouard Guillaud. Monsieur Rousset, je vous rejoins sur la volonté allemande de renationalisation de son industrie, en particulier dans le domaine spatial. OHB, société créée quasiment *ex nihilo*, concurrence aujourd'hui Astrium et Thales Alenia Space.

S'agissant de la mutualisation de la maintenance aéronautique pour les trois armées, nous ne sommes pas allés au bout du chemin, mais le train est lancé. La région de Bordeaux est très concernée et le processus avance. Cela dit, pour ne rien vous cacher, il subsiste quelques petites réticences de culture d'armée, mais je m'emploie à maintenir la dynamique et nous avançons. Tout cela prend du temps.

Sur les drones et l'Atlantique 2, vos informations sont parcellaires. Aucun drone ne peut faire ce que sait faire l'Atlantique 2, et aucun ne pourra le faire à court terme, même au prix d'énormes investissements comme les réalisent les Américains. Du reste, opérationnellement, ce serait complètement inadapté aux besoins. Les drones MALE sont quasiment les seuls à pouvoir faire certaines choses, mais je n'en ai pas assez. J'ai en revanche un vrai besoin dans les domaines de l'infrarouge, de l'électro-optique, des écoutes électroniques, des différentes sortes de radars. On voit le drone, mais c'est un peu la partie émergée de l'iceberg : on oublie la station au sol, qui coûte aussi cher, voire plus, on oublie les tuyaux satellites – tous les satellites de télécommunication n'étant pas dans la même gamme de fréquences, ils ne sont pas tous utilisables ! En outre, face à un marché qu'ils pressentent intéressant, les industriels français et européens ne cherchent pas à s'allier entre eux. Et nous ne pouvons même pas profiter de la concurrence pour obtenir de meilleurs délais, des prix plus bas et régler le problème de la performance. L'Atlantique 2 présente un intérêt : c'est le même avion que l'on peut utiliser au-dessus du Sahel, en Libye comme PC volant pour contrôler les raids, pour assurer la sûreté des sous-marins de la Force océanique stratégique et de nos approches, protéger le porte-avions ou faire de la lutte anti-piraterie. Je ne pense pas qu'un drone serait aussi polyvalent ! De toute façon, il est aujourd'hui nettement moins coûteux de moderniser l'Atlantique 2 que de construire un nouvel avion. Y aura-t-il un jour un Atlantique 3 et sous quelle forme ? Cette question ne se pose pas encore. Les Américains ont trouvé un successeur beaucoup plus lourd à leur quadrimoteur, sous forme d'un Boeing 737 qu'ils appellent le P8.

S'agissant des opérations extérieures, l'impact du retour d'Afghanistan pour l'armée de terre sera difficile à gérer et c'est en partie une question de commandement. Cela ne sera pas simple et cela fait l'objet d'une attention particulière. Nous allons jouer sur les jours d'activité en entraînement opérationnel pour conserver la motivation et les savoir-faire. Nous constatons une baisse de moral – c'est humain ! – et nous en sommes conscients, mais je fais confiance au chef d'état-major de l'armée de terre. Cela dit, nos armées restent déployées sur un certain nombre de théâtres.

Sur le Sahel, le ministre des affaires étrangères a fait des déclarations qui reflètent les préoccupations du chef des armées. Que devient le Mali ? Comment va-t-il évoluer ? Personne ne le sait aujourd'hui. Nous sommes présents dans la région, pas au Mali. Nous avons conservé un pôle de coopération opérationnelle à Dakar, même si c'est Libreville, au Gabon, qui est devenue notre base principale. Nous avons ainsi la possibilité de travailler avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) si cela nous est demandé.

Je ne peux bien sûr pas préjuger de ce qui sera dans le futur Livre blanc, mais deux solutions sont possibles si nous voulons conserver une certaine influence : la solution historique française des forces prépositionnées, qui permet l'acculturation des troupes déployées, ou la solution américaine, sans empreinte visible consiste à avoir des flottes entières avec des divisions de marines qui partent pour six mois. Le coût d'une telle solution est phénoménal. Le prépositionnement me semble donc une bonne chose.

Vous m'avez aussi interrogé sur l'évolution et le calendrier de l'Europe de la défense. Je rencontre plusieurs fois par an mes homologues dans le cadre de l'Union européenne et nous sommes prêts à faire beaucoup de choses. Mais cela fait trop longtemps que les initiatives prises peinent à déboucher ou bien souvent sur des structures inutilisables. Au mois de mai dernier, nous avons fermé l'Eurofor. Cela faisait ainsi plus de dix ans que nous avions vingt militaires à Florence ! Il y a eu beaucoup d'initiatives ces dernières années, mais je vais commencer par vous dire ce qui fonctionne.

Cela fait des années que l'on essaie de déployer la brigade franco-allemande. Nous n'avons pas réussi à le faire en Afghanistan pour deux raisons : d'abord, les Allemands étaient dans le nord du pays alors que nous étions dans l'est ; ensuite, les règles d'engagement, donc les consignes d'ouverture du feu, n'étaient pas les mêmes pour les Allemands et pour les Français. À l'inverse, au Kosovo, la brigade franco-allemande a engagé deux compagnies françaises et trois compagnies allemandes. C'est une idée que mon homologue allemand et moi-même avons proposée à nos ministres pour préserver cette flamme. Si l'on veut que cette brigade fonctionne, il faut l'utiliser, et non la laisser dans un camp d'entraînement.

Et l'on peut imaginer une coopération franco-allemande ou franco-britannique dans d'autres domaines que l'infanterie mécanisée. Techniquement, cela ne présente pas de grandes difficultés militaires. Avec les Allemands, nous avons ainsi commencé à rapprocher nos deux services de santé des armées ; d'abord, parce que nos deux pays estiment être au même niveau ; ensuite, parce que l'approche de la médecine est la même en Allemagne et en France. En termes de médecine d'urgence, les Anglo-saxons ont une conception très différente. Avec les Allemands, des échanges de chercheurs ont déjà lieu entre nos laboratoires et il semble possible d'envisager avoir des laboratoires communs, des hôpitaux

militaires communs : en opération, il est plus facile de déployer un hôpital militaire commun qu'une brigade mécanisée – la question de l'ouverture du feu ne se pose pas !

Je ne sais si nous parviendrons à faire la même chose dans d'autres domaines. Nous réfléchissons à certaines idées, mais dans la mesure où elles sont plutôt françaises, je souhaite en réserver la primeur à mes interlocuteurs européens. La construction de l'Europe de la défense doit à la fois venir du haut – c'est l'ambition politique – et partir du bas, en espérant que cela se rejoigne ! Une autre bonne surprise. Le 1^{er} septembre 2010, nous avons ainsi créé l'EATC – *European Air Transport Command* – qui est basé à Eindhoven aux Pays-Bas. C'est une bourse d'échange de transports aériens militaires. Cela nous paraissait un peu baroque au départ, mais en décembre 2010, après l'élection présidentielle en Côte d'Ivoire, lorsque nous avons, à la demande de l'ONU, envoyé trois compagnies de combat supplémentaires pour aider la mission de l'ONU à Abidjan, l'ONUCI, nous avons utilisé des avions néerlandais, belges et allemands, mais pas un seul français. À l'inverse, deux mois plus tard, c'est nous qui transportons les Belges à l'autre bout de l'Afrique dans une zone où nous ne sommes pas d'habitude. Donc, cela fonctionne et c'est un Français, le général Valentin, actuel patron de l'École de guerre, qui prendra le commandement de cette structure le 1^{er} août. Cela fonctionne d'ailleurs tellement bien que nous souhaiterions faire la même chose avec les ravitailleurs en vol, mais cela risque d'être un peu plus compliqué.

Quant au calendrier, le plus vite sera le mieux. Mais la question de la souveraineté est souvent posée : comment faire pour récupérer ses forces en cas de besoin ? Chaque pays y est attaché, selon sa géographie, son histoire, ses capacités industrielles, et selon sa propre conception de la souveraineté.

M. Christophe Guilloteau. Le groupe UMP prendra toute sa part aux débats que vont susciter le Livre blanc et la loi de programmation militaire.

Est-il possible aujourd'hui d'évaluer le coût de notre retour d'Afghanistan ?

Une date est-elle fixée pour le retour annoncé du général Abrial ? Un nom est-il avancé pour le remplacer ?

Où en sont les marchés en Inde – je pense notamment au Rafale ? Nexter a-t-il conclu s'agissant de CAESAR ?

Enfin, je serais sensible au fait que les membres de la commission de la défense soient désormais invités au défilé du 14 juillet.

M. Alain Chrétien. Ma question porte sur nos capacités de projection. Le Livre blanc avait prévu 30 000 hommes sur un an sans renouvellement. Cet objectif est-il encore tenable et souhaitable compte tenu des retards que nous avons pris sur des programmes comme l'A400M ou l'A330 MRTT ? Un reformatage à la baisse est-il envisageable ?

M. Alain Marty. Vous avez parlé du moral, amiral. J'ai été extrêmement attristé de ne pouvoir rendre visite au régiment en garnison dans ma ville qui était en Afghanistan et qui a fait là-bas un travail remarquable. On m'a répondu qu'il était impossible de satisfaire ma demande pour des raisons de sécurité. Il semblerait que la même règle ne s'applique pas à tous puisque des journalistes rendent régulièrement visite à nos unités !

L'armée afghane ne dispose pas de tous les moyens nécessaires pour assurer la sécurité sur son territoire après le départ de la coalition. Notre départ anticipé aura-t-il des conséquences sur les modalités de l'appui que la coalition envisageait d'apporter aux forces afghanes, à savoir notamment le maintien de 20 000 hommes sur place ?

M. l'amiral Édouard Guillaud. Le coût du retrait d'Afghanistan sera variable en fonction des contrats d'affrètement que nous aurons. Cette année, j'estime qu'il sera équivalent au coût de notre présence. Autrement dit, les surcoûts OPEX liés à l'Afghanistan resteront sensiblement équivalents.

S'agissant de l'armée nationale afghane, nous estimons qu'elle n'aura pas les capacités aériennes nécessaires avant 2016. Elle a donc besoin de soutien aérien et, pour parer au plus pressé, les Américains essaient actuellement de lui donner une ossature de transport aérien par hélicoptère. Cela reste néanmoins une préoccupation et fait l'objet de discussions qui ne sont pas encore tranchées entre la coalition et le gouvernement afghan. Nous serons partie prenante dans la poursuite de la formation de l'armée nationale afghane, même si le nombre de nos formateurs doit diminuer car nous commençons à former les formateurs afghans. Pour la France, comme je vous l'ai dit, cela représentera entre 450 et 500 hommes, tout compris, c'est-à-dire le dispositif de soutien et de protection des formateurs inclus.

Ensuite, s'agissant, des capacités de soutien supplémentaires, les Afghans acquièrent rapidement des capacités d'artillerie et de génie dont ils ne disposaient pas il y a un an. Il leur manquera l'appui aérien, plus à base d'hélicoptères de combat d'ailleurs qu'à base d'avions de chasse type Mirage 2000 ou F-16. C'est un sujet en pleine discussion entre les cinquante pays de la coalition qui n'ont pas tous la même vision.

Quant aux possibilités de visite, il est vrai que la zone n'est pas simple. Le général Allen vient d'indiquer que ce n'était vraiment pas le moment d'y aller car nous sommes en saison verte, celle de feuillaison – cela vaut pour les montagnes afghanes, pas pour la région de Kandahar. Je sais à quel point il est désagréable pour vous de vous voir opposer des refus, mais à certaines périodes en 2008 et 2009, 60 % des capacités de transport français aérien en Afghanistan avaient été mobilisées pour les visites !

S'agissant du contrat de projection de 30 000 hommes, non, il n'est pas atteignable en l'état, notamment pour les raisons que vous évoquez. Mais encore faut-il savoir si c'est une opération à 30 000 ou de plusieurs opérations dont le total fait 30 000 ! Nous sommes actuellement 5 000 sur une vingtaine d'opérations et, l'an dernier, lorsque nous étions montés à 13 500, j'avais sept opérations majeures en cours simultanément. Au même moment, les Britanniques étaient 11 000, mais ils étaient à un seul endroit. À ces effectifs des forces engagées, il faut ajouter le réservoir opérationnel que constituent les forces de présence et de souveraineté et les forces en alerte. Ce contrat à 30 000 doit donc être appréhendé avec une certaine prudence. Enfin, se pose la question : une seule opération à 30 000, pour répondre à quelle ambition ? Et là j'attends beaucoup du Livre blanc. C'est au chef des armées et à la représentation nationale de déterminer où sont nos intérêts stratégiques. Je ne serais pas surpris que l'on nous dise qu'il faut plutôt raisonner en termes de capacité, et si nous réussissons à bien travailler avec les Européens, nous pourrions agréger certaines choses pour faire une structure répondant aux besoins.

Quant au mandat du général Abrial, il prendra fin en septembre. Le chef des armées déterminera en liaison avec l'OTAN qui il enverra à sa place.

M. Gilbert Le Bris. Quelles sont, selon vous amiral, les causes des accidents dont a été victime le Rafale qui est pourtant, semble-t-il, le meilleur avion polyvalent du monde ?

M. Francis Hillmeyer. Quelle est votre opinion sur le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN ?

M. Nicolas Dhuicq. Certains théorisent la guerre sans limite depuis plus de dix ans. Je suis convaincu que la France sera seule dans les moments cruciaux et que nous ne maintiendrons nos compétences que si le budget de la défense est sanctuarisé. Je redoute le syndrome consistant à penser qu'il nous suffirait de préparer quelques opérations extérieures sans jamais envisager un conflit classique de grande ampleur. Pensez-vous que le corps militaire et politique français soit prêt à envisager une telle hypothèse ?

M. l'amiral Édouard Guillaud. Monsieur Le Bris, les accidents sont toujours plus nombreux durant les premières années de mise en service d'un avion, rappelez-vous du Mirage III. Le crash du Rafale en mer, il y a deux ans, était dû à un problème ergonomique – mauvaise interprétation par le pilote d'une information qu'il avait, mais qui n'était pas au bon endroit –, mais ce défaut est maintenant corrigé. Et pour ce qui est du Rafale de l'armée de l'air, l'accident est intervenu à la suite d'une désorientation sensorielle du pilote – cela arrive quel que soit le type d'avion. Le Rafale reste donc le meilleur avion du monde et, si j'ai bien compris, le marché en Inde se présente sous de bons auspices.

L'OTAN c'est trois choses : une formidable boîte à outils qui fonctionne ; une structure de commandement militaire – l'affaire libyenne a permis d'identifier certaines difficultés de fonctionnement – ; enfin, une structure politique – et là c'est une foire d'empoigne à vingt-huit ! En tant que boîte à outils, l'OTAN nous intéresse directement et notre retour d'expérience est extrêmement positif. D'abord, si nous n'étions pas revenus dans le commandement intégré, nous n'aurions pu intervenir en Libye car, quelles que soient nos propositions, nous aurions toujours été soupçonnés de vouloir affaiblir et dénigrer l'OTAN. À présent, nous sommes écoutés. Nous avons ainsi une véritable capacité d'influence et des postes à responsabilité dans la structure de commandement militaire. Dans la réorganisation des structures de l'OTAN, nous avons obtenu les postes que nous souhaitions. Celui du général Abrial, par exemple, à Norfolk, est un poste très important qui a pris énormément d'envergure et qui permet de travailler avec l'Union européenne et l'Agence européenne de défense, elle-même dirigée par une Française, Mme Claude-France Arnould. De ce point de vue, le retour est donc très positif.

La dissuasion nucléaire, monsieur Dhuicq, nous protège d'un conflit majeur, une grande invasion en Europe. Mais cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas un conflit majeur ailleurs. C'est pourquoi je pense que nous devons envisager des coalitions en se connectant les uns aux autres, car aucun d'entre nous n'aura les gros bataillons nécessaires. C'est une préoccupation.

M. Philippe Folliot. Merci, amiral, pour vos propos empreints de sagesse, de réalisme et de gravité. Ma question concerne notre force de frappe nucléaire. Dans le difficile contexte actuel, certains ont avancé l'idée, que nous sommes nombreux à ne pas partager, d'une remise en cause de notre force de dissuasion. Si tel était le cas, cela permettrait-il de

faire des économies, sachant que des efforts très significatifs ont été faits pour moderniser chacune des deux composantes ? Et si oui, à quelle échéance ?

Mme Marie Récalde. Ma question rejoint celle de M. Folliot. Elle porte sur l'exigence de dissuasion — que le ministre nous a rappelée et qui a été symbolisée par la visite du Président de la République sur *Le Terrible* -, sur le missile M51, et plus généralement sur la recherche et l'anticipation. Vous nous avez dit que le temps militaire n'était ni celui de l'annualité budgétaire ni celui d'une législature. Le missile M51 destiné à équiper nos sous-marins nucléaires lanceurs d'engins doit être produit au rythme de dix par an, sa production précédente étant beaucoup plus faible, voire nulle en 2010. Le programme de développement du M51 s'inscrit donc dans l'évolution des forces de dissuasion de la France. Pour ce missile, la décision a été prise en 1992 et elle a concerné des milliers de chercheurs et d'entreprises nationales. À un moment où des choix doivent être faits dans le cadre du Livre blanc et où certains remettent en cause la dissuasion nucléaire, pouvez-vous, amiral, nous donner des informations sur ce programme de recherche militaire ?

M. Olivier Audibert-Troin. Dans votre propos liminaire, amiral, vous avez tracé quelques pistes en utilisant des termes très forts, et parfois très imagés. Comment peut-on concilier l'effort financier, qui va être demandé au ministère de la défense au même titre qu'aux autres ministères, sans aller vers un abandon annoncé comme temporaire, pour reprendre vos termes, mais qui pourrait devenir définitif ? En d'autres termes, où doit-on placer le curseur ? Quels sont les composants de nos forces armées qui doivent être sanctuarisés ? Quelle est votre position sur ce que vous avez appelé notre « assurance-vie », au moment où certains évoquent une remise en cause de la dissuasion nucléaire ?

M. l'amiral Édouard Guillaud. Les forces nucléaires stratégiques ont de façon ininterrompue été un formidable moment d'entraînement technologique de la France depuis le début des années soixante. S'il n'y avait pas eu le M1, le M2 et le M20, il n'y aurait pas eu Ariane 2. S'il n'y avait pas eu le S3 du plateau d'Albion, il n'y aurait pas eu Ariane 3. S'il n'y avait pas eu le M4 et le M45, il n'y aurait pas eu Ariane 4. Et cela continue ! C'est la raison pour laquelle le M51 sera rénové à terme — je ne peux pas vous donner de date. Mais il n'y a pas que l'aspect spatial. Si Bull est devenue l'une des meilleures industries dans le monde de calculateurs de très grande puissance, c'est parce que la dissuasion nucléaire a financé un programme de simulation et que nous avons, à l'époque, refusé d'acheter ces produits au Japon ou aux États-Unis. De plus, ô surprise, les produits des laboratoires français ont été livrés six mois plus tôt ; ils étaient 10 % moins chers et plus puissants ! Il ne faut donc jamais oublier ce formidable effet d'entraînement. S'il n'y avait pas eu la force nucléaire stratégique, la France n'aurait sans doute pas pu développer seule les commandes de vol électriques du Mirage 2000. Et c'est aussi ce qui a donné naissance aux commandes de vol électriques d'Airbus. Et je ne parle pas du Laser Mégajoule et de la Route des Lasers, qui sont des lasers civils, dans la région de Bordeaux. Si nous supprimions la force nucléaire stratégique, il faudrait de toute façon dépenser de l'argent pour obtenir le même résultat dans ce domaine. Nous ne réaliserions donc pas les économies que certains imaginent !

Pour vous répondre plus précisément, monsieur Folliot, oui tout a été financé. La modernisation est terminée pour la composante aéroportée et elle va s'achever pour le M51 avec ses nouvelles têtes. Les économies se feraient donc à terme. Ensuite, l'agrégat nucléaire, c'est-à-dire ce que la France dépense tous les ans pour sa dissuasion nucléaire, s'élève en moyenne à environ 3,4 milliards d'euros et cela couvre tout : depuis les laboratoires de

recherche jusqu'à la fabrication, la mise en œuvre et le démantèlement. Cette somme couvre tout le financement de la recherche fondamentale, de la recherche et technologie. Dans tous les États, seuls les ministères de la défense investissent sur dix, quinze ou vingt ans, délai nécessaire pour obtenir des réponses dans le domaine nucléaire. Aucune industrie privée ne peut se permettre d'attendre aussi longtemps. C'est nécessairement un domaine régalien. De plus, les stratèges sont des gens qui vivent à l'échelle d'une génération. Nous continuons à investir pour assurer les renouvellements nécessaires et il faudra donc sans doute ponctuellement un peu plus de 3,4 milliards d'euros annuels, mais, sur les vingt prochaines années, c'est une somme qui restera à peu près inchangée en euros courants. Et cela couvre tout, y compris les hommes de la Force océanique stratégique, les Rafale des Forces aériennes stratégiques, les missiles ASMP-A et M51. C'est presque bon marché !

J'en viens à l'aspect politique et stratégique. Je dis souvent qu'il est plus facile de faire se poser un Rafale sur l'aérodrome de Varsovie que de faire remonter la Vistule à un sous-marin nucléaire lanceur d'engins. Cela illustre bien la complémentarité des deux composantes. Et si la France est un jour menacée, l'on n'imagine pas que l'Allemagne et le Royaume-Uni ne se sentent pas aussi menacées. On peut donc parler de vocation européenne.

S'agissant de l'effort financier, il y a deux façons de voir les choses : soit l'on obéit à une logique strictement comptable – une photo en noir et blanc, à un instant donné –, soit l'on regarde la vie avec les trois dimensions géométriques, plus le temps, plus les trois couleurs, plus la biologie. Vous pouvez vivre soit au jour le jour, soit avec une perspective. Je sais bien sûr où va ma préférence, mais c'est un choix qui ne dépend pas de moi.

Où faut-il placer le curseur et que faut-il sanctuariser ? J'aurais tendance à vous répondre que toute diminution du budget se traduira mécaniquement par un abandon de capacité. Il est difficile de demander à un militaire de choisir s'il préfère qu'on lui coupe la main droite ou la main gauche, en admettant qu'il soit ambidextre ! Je ne sais pas où il faut mettre le curseur. Nous allons devoir faire des choix difficiles et il sera plus facile de renoncer à certaines choses si nous sommes sûrs d'avoir accès aux capacités britanniques. Je cite les Britanniques car ils ont la même volonté politique, la même analyse géostratégique globale du monde que nous et des capacités équivalentes aux nôtres.

Mme Marianne Dubois. Merci, amiral, pour votre exposé. Vous avez indiqué qu'il restait encore du personnel à compresser – vous avez parlé de 16 000 personnes –, notamment dans le service de santé des armées. Pouvez-vous nous donner des précisions complémentaires ?

M. l'amiral Édouard Guillaud. Comme je vous l'indiquais, sur les 16 000 postes restant à supprimer, certains ne sont pas identifiés, soit car ils ne l'étaient pas au départ de la réforme, soit car ils rentrent dans le compte des 4 000 postes maintenus pour des raisons d'aménagement du territoire ou créés pour s'adapter au contexte stratégique.

M. Yves Fromion. Nous allons laisser en Afghanistan une armée sous-équipée, dépourvue des moyens matériels modernes indispensables au règlement d'un conflit. Autant dire que l'histoire de ce pays sera écrite par avance lorsque nous nous serons retirés. Quel est dès lors l'intérêt de laisser sur place plusieurs centaines de nos spécialistes pour former des formateurs, ou que sais-je encore ! Ils vont risquer leur peau pour pas grand-chose !

M. l'amiral Édouard Guillaud. C'est l'histoire du verre à moitié vide ou à moitié plein ! Non, l'armée afghane n'est pas sous-équipée ! C'est une légende ! Certes, elle n'a pas d'avions, mais elle a des blindés que j'aimerais avoir. Elle a plus de canons que l'armée française – ils sont d'origine russe, mais c'est ceux qu'elle a l'habitude d'utiliser.

M. Yves Fromion. Ne jouons pas sur les mots ! Elle n'a pas de drones, pas de satellites !

M. l'amiral Édouard Guillaud. Elle n'a en effet pas d'avions, comme je viens de le dire, mais elle a un service de renseignements qui vaut largement les services occidentaux. Pour le reste, elle loue des canaux satellites, comme nous d'ailleurs, et ce n'est pas ce qui m'inquiète. Elle n'a pas de drones, c'est vrai. En revanche, elle a des systèmes de vision nocturne. Donc, la messe n'est pas dite et c'est la raison pour laquelle la communauté internationale laisse des gens sur place, ce qui ne veut d'ailleurs pas dire que cela sera simple. Nous pourrions vous communiquer les chiffres exacts, mais, depuis le 1^{er} janvier, la coalition a déjà abandonné 200 ou 300 emplacements dont la moitié environ a été directement reprise par l'armée nationale afghane. Ce sont des bases opérationnelles avancées, des postes de combat semblables à ceux que nous allons, nous aussi, laisser ou avons déjà remis – je pense à celui d'Uzbin. Nous avons également formé du personnel de leur génie, qui dessine, conçoit et construit leurs propres postes de combat avancés parfaitement adaptés à leur mode de vie, d'approvisionnement et de combat. Permettez-moi de ne pas être aussi pessimiste que vous, monsieur Fromion ! Le seul vrai trou capacitaire se situe dans le domaine aérien, mais les Afghans ont tout le reste. Les Français vont d'ailleurs continuer à les former au maniement des blindés de tous types jusqu'à l'été 2013. La plus grosse difficulté tient davantage au faible niveau d'alphabétisation de l'armée afghane.

M. Yves Fromion. Il faut croire que les militaires afghans sont bien plus malins que les militaires français s'ils ont réussi, en cinq ou six ans, à se doter d'une armée capable de maintenir la situation dans leur territoire, chose que vous estimez impossible pour nous !

M. l'amiral Édouard Guillaud. Nous ne cherchons pas à faire un pays semblable à la Suisse. Les tribus continueront à se battre d'une vallée à une autre ! Nous voulons simplement que l'Afghanistan soit un État autonome Et les Américains envisagent de laisser des forces pour fournir le soutien aérien qui manque à l'armée afghane.

Mme la présidente Patricia Adam. Je vous remercie, amiral, pour ce long exposé qui nous sera très utile pour nos travaux de la rentrée.

La séance est levée à onze heures quarante.

*
* *

Membres présents ou excusés

Présents. – M. Ibrahim Aboubacar, Mme Patricia Adam, M. François André, M. Olivier Audibert Troin, M. Jean-Pierre Barbier, M. Nicolas Bays, M. Daniel Boisserie, M. Jean-Jacques Bridey, M. Laurent Cathala, Mme Nathalie Chabanne, M. Guy Chambefort, M. Alain Chrétien, M. Jean-David Ciot, M. Lucien Degauchy, M. Nicolas Dhuicq, Mme Marianne Dubois, M. Richard Ferrand, M. Philippe Folliot, M. Yves Foulon, M. Yves Fromion, M. Serge Grouard, Mme Edith Gueugneau, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, M. Éric Jalton, M. Charles de La Verpillière, M. Gilbert Le Bris, M. Jean-Yves Le Déaut, M. Christophe Léonard, M. Maurice Leroy, M. Alain Marty, M. Philippe Meunier, M. Philippe Nauche, M. Jean-Claude Perez, Mme Daphna Poznanski-Benhamou, M. Joaquim Pueyo, Mme Marie Récalde, M. Eduardo Rihan Cypel, M. Gwendal Rouillard, M. Alain Rousset, M. Boinali Said, M. Stéphane Travert, M. Jean-Michel Villaumé, M. Philippe Vitel, M. Michel Voisin, Mme Paola Zanetti.

Excusés. – M. Claude Bartolone, M. Philippe Briand, M. Jean-Jacques Candelier, M. Bruno Le Roux, M. Alain Marleix, M. François de Rugy.

Assistait également à la réunion. – M. Jean Launay.