

N° 489

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000,

Par M. Jacques GENTON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, président ; Yvon Bourges, Michel d'Aillières, François Abadie, Guy Penne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Alloucle, Roland Bernard, Jacques Golliet, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Boyer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagués, Paul Caron, Jean-Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Roger Fossé, Gérard Gaud, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Yves Guéna, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Hubert Haenel, Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malène, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice-Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Poniatowski, André Rouvière, Georges Treille, Robert-Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e légis.) : 1153, 1218, 1217, 1286 et T.A. 216.

Sénat : 481 (1993-1994).

Défense.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Avant-propos	13
INTRODUCTION GÉNÉRALE : UNE LOI DE PROGRAMMATION NÉCESSAIRE ET RÉNOVÉE	17
A - Une pratique antérieure fluctuante et imparfaite qui ne doit pas aboutir à remettre en cause un outil indispensable ..	18
1°) L'évolution et les lacunes des méthodes de programmation militaire	18
2°) Une dérive aggravée par le projet de loi de programmation pour les années 1992-1994	19
3°) Un outil indispensable dans un contexte marqué par de lourdes incertitudes	20
B - Des améliorations substantielles des méthodes de programmation susceptibles de corriger les dérives constatées	23
1°) Une programmation établie sur la base d'un exercice prospectif à long terme	23
2°) Une programmation couvrant une période d'une durée suffisante (1995-2000)	24
3°) Une programmation évolutive et glissante, susceptible d'adaptations à mi-parcours	25
4°) Une programmation couvrant l'ensemble des dépenses d'équipement militaire	26
5°) Une programmation incluant l'évolution en matière d'effectifs et de personnels	27
Les conclusions de votre rapporteur	29
a. Le poids des engagements antérieurs	29
b. Les aléas qui affectent l'exécution des lois de programmation militaire	30
c. Une dimension européenne indispensable	30

	<u>Pages</u>
PREMIÈRE PARTIE - LE NOUVEL ÉTAT DU MONDE ET SES CONSÉQUENCES POUR LA DÉFENSE DE LA FRANCE	33
CHAPITRE PREMIER : ÉVOLUTIONS GÉOSTRATÉGIQUES ET ADAPTATION DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE	34
A - Un contexte international bouleversé	34
1°) Les implications en matière de sécurité des développements en Europe centrale et orientale dans l'ex-Union soviétique	34
a. Les risques liés à l'évolution en Russie et dans l'ancien Empire	34
<i>a1. Les risques intérieurs</i>	<i>35</i>
<i>a2. L'ambiguïté des évolutions dans l'ancien espace soviétique</i>	<i>37</i>
b. L'apparition d'un "vide de sécurité" en Europe centrale et orientale	39
<i>b1. La crise dans l'ex-Yougoslavie et les risques d'extension du conflit</i>	<i>39</i>
<i>b2. L'instabilité en Europe centrale et de l'Est</i>	<i>40</i>
2°) Les implications en matière de sécurité des évolutions géostratégiques dans le reste du monde	42
a. L'accession des États-Unis au statut d'unique superpuissance	42
b. L'apparition de risques multiples d'instabilité dans le monde	44
<i>b1. L'"arc de crise" du Maroc à l'Océan Indien</i>	<i>45</i>
<i>b2. La situation en Afrique subsaharienne</i>	<i>46</i>
<i>b3. La nouvelle bataille du Pacifique</i>	<i>47</i>
3°) La prolifération et les risques périphériques	48
a. Les risques de prolifération des armes nucléaires et de destruction massive	49
b. Les risques périphériques	52
B - Une nécessaire réappréciation de nos instruments de défense	53
1°) Les hypothèses d'emploi des forces envisagées par le Livre blanc	55
a. Six scénarios d'emploi des forces au degré de probabilité très variable	55
b. Les observations de votre rapporteur	58

	<u>Pages</u>
2°) Les adaptations majeures nécessaires de notre système de forces	61
a. Trois nouvelles capacités militaires prioritaires	61
b. Les observations de votre rapporteur	63
3°) Le niveau à venir de l'effort de défense de la France	65
a. L'évolution comparée de l'effort de défense en France et dans les grands pays industrialisés	65
b. Les observations de votre rapporteur	68
 CHAPITRE II - LES ALLIANCES ET LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE	 71
I - La nécessaire rénovation des alliances	72
A - Superposition et complexité des systèmes de sécurité collective	72
1°) L'Organisation des Nations Unies	72
2°) La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ...	73
3°) L'OTAN et l'UEO	74
B - La nécessité d'une Alliance atlantique renouvelée	75
1°) La poursuite indispensable de l'aggiornamento d'une Alliance dont les raisons d'être ont changé	75
2°) La question de l'élargissement du champ d'action géographique de l'Alliance	77
3°) La nécessité de rééquilibrer l'Alliance vers l'Europe centrale et de l'Est sans porter atteinte à sa cohésion	78
C - Vers une clarification des relations entre la France et une Alliance atlantique renouvelée	79
1°) Le débat dépassé de l'intégration militaire	80
2°) L'affirmation de l'identité européenne au sein de l'Alliance .	81
3°) Un rapprochement susceptible d'approfondissement dans le cadre d'une Alliance renouvelée	82
 II - L'indispensable émergence d'une véritable identité européenne de défense	 84
A - L'Europe de la défense : un impératif incontournable	84
1°) Un choix politique majeur	84
2°) Une nécessité militaire opérationnelle	86
3°) Une exigence industrielle impérative	87

B - Les modalités de construction d'une Europe de la défense : la nécessité d'une approche résolument pragmatique	88
1°) Vers une véritable identité européenne de défense	89
a. La mise en oeuvre des objectifs ambitieux, mais imprécis, du traité sur l'Union européenne	89
b. Le développement pragmatique du potentiel, encore limité, de l'UEO	91
c. Le Corps européen et la mise en place d'unités multinationales	94
2°) Vers une Europe industrielle de l'armement	96
a. La dynamisation des coopérations sur les programmes d'armement	96
b. Le nécessaire développement des alliances industrielles ..	97
C - Quelques observations de votre rapporteur	98
1°) La nécessité d'une impulsion politique au plus haut niveau ..	99
2°) Une démarche réaliste et pragmatique	100
3°) La prise en compte, tôt ou tard, du fait nucléaire	102
 DEUXIÈME PARTIE - LES MOYENS DE LA DÉFENSE FRANÇAISE AUJOURD'HUI	 105
 CHAPITRE PREMIER - L'ÉTAT DES FORCES ARMÉES EN 1994 : LA NÉCESSITÉ D'UN RENOUVELLEMENT ET D'UNE RÉORIENTATION	 106
A - Les forces nucléaires françaises en 1994	107
1°) Une nouvelle donne géostratégique favorisant la contestation du nucléaire sans remettre en cause la pérennité de la dissuasion nucléaire	108
2°) La pertinence réaffirmée du concept de dissuasion, qui doit aller de pair avec une nouvelle complémentarité entre dissuasion et action et le maintien constant de la crédibilité de notre posture dissuasive	111
a. Un concept de dissuasion maintenu	112
b. Une nouvelle complémentarité entre dissuasion et action ..	113
c. Des moyens nucléaires diversifiés devant assurer la crédibilité de notre posture dissuasive	114
3°) La modernisation assurée de la composante sous-marine : une poursuite nécessaire qui ne doit pas déboucher sur une excessive dépendance à l'égard de cette composante	116
a. Une modernisation et une crédibilité assurées jusqu'en 2010	116

	<u>Pages</u>
b. Le renouvellement futur des missiles mer-sol balistiques stratégiques (MSBS)	119
<i>1. Un programme nécessaire, au plan opérationnel et industriel, avant le retrait des SNLE-NG</i>	<i>119</i>
<i>2. Un programme dont le développement peut être différé au regard des besoins militaires immédiats</i>	<i>121</i>
c. La nécessité d'éviter une dépendance excessive à l'égard de la composante sous-marine	122
4*) Le débat sur les composantes futures de nos forces nucléaires : la nécessité d'une composante de complémentarité, souple d'emploi et différenciée	123
a. L'avenir incertain des composantes sol-sol et air-sol et la nécessité d'une diversification de nos forces nucléaires	124
<i>1. L'avenir des composantes sol-sol et aéroportée</i>	<i>124</i>
<i>2. La nécessité d'une diversification de nos forces nucléaires</i>	<i>126</i>
b. Le choix déterminant à venir des futures composantes de notre potentiel nucléaire	127
<i>1. Une composante stratégique sol-sol renouvelée ?</i>	<i>127</i>
<i>2. Une composante air-sol à longue portée ?</i>	<i>129</i>
5*) Quelques questions-clés pour le maintien de la crédibilité de la force de dissuasion française à moyen et à long termes	131
a. Le moratoire et la simulation des essais nucléaires	132
b. L'évolution des crédits consacrés au nucléaire	134
c. Le problème d'une défense antimissile balistique	136
B - La situation de l'Armée de terre en 1984	139
1*) Evolution de l'organisation de l'Armée de terre	140
a. Une succession de réformes	140
b. L'organisation de l'Armée de terre aujourd'hui	142
2*) Les personnels de l'Armée de terre	146
a. L'évolution et la répartition des effectifs	146
b. Trois orientations prioritaires : professionnalisation, conscription et taux d'encadrement	147
<i>1. La professionnalisation accrue des unités</i>	<i>147</i>
<i>2. La confirmation de la conscription</i>	<i>148</i>
<i>3. L'évolution du taux d'encadrement</i>	<i>149</i>
3*) La coûteuse mais nécessaire modernisation des équipements de l'Armée de terre	150

	<u>Pages</u>
a. Les blindés	151
b. L'aéromobilité	152
c. Les autres programmes	154
C - La situation de l'Armée de l'air en 1994	157
1°) Etat et évolution des forces aériennes	159
a. Les moyens de l'Armée de l'air au 1er janvier 1994	159
b. L'évolution des principaux programmes d'armement	163
2°) Les personnels de l'Armée de l'air	165
a. L'évolution et la répartition des effectifs	165
b. Une tension au plan des effectifs aggravée par la réduction de la durée du service national	168
3°) Quelques observations de votre rapporteur	169
D - La situation de la Marine en 1994	171
1°) Etat et évolution des équipements de la Marine	172
a. L'état du parc de bâtiments et d'aéronefs au 1er janvier 1994	172
b. L'évolution et l'emploi des composantes de la Marine	174
2°) Les personnels de la Marine	177
a. L'évolution et la répartition des effectifs	177
b. Des charges accrues pesant sur les personnels	179
3°) Quelques observations de votre rapporteur	180
E - La situation de la Gendarmerie nationale en 1994	183
1°) L'état et l'évolution des équipements de la Gendarmerie	184
a. Le programme "Rubis"	184
b. Les autres équipements de la Gendarmerie	185
2°) Les effectifs et les crédits de fonctionnement de la Gendarmerie	187
a. L'évolution relativement favorable des effectifs de la Gendarmerie	187
b. L'importance majeure des crédits de fonctionnement	188
3°) Quelques observations de votre rapporteur	189
 CHAPITRE II - LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE INDUSTRIELLE DE LA DÉFENSE	 191

	<u>Pages</u>
Observations préliminaires : l'impact économique majeur de l'industrie française de défense	192
A - De profondes mutations faisant apparaître un appareil industriel fortement surdimensionné	195
1°) La contraction des budgets militaires et le mouvement international de décrue des dépenses de défense	195
2°) La chute du chiffre d'affaires des industries de défense à l'exportation	197
a. L'exacerbation de la concurrence américaine	197
b. Les conséquences de l'effondrement de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie	198
c. L'émergence de nouveaux producteurs	199
3°) Des surcapacités de production impliquant une réduction du format de notre industrie de défense	199
a. La nécessaire réduction du format d'un appareil industriel surdimensionné	200
b. Des conséquences pour l'emploi très préoccupantes	201
c. L'avenir des programmes d'armement et le maintien des compétences industrielles	202
B - Les orientations pour l'avenir : vers une véritable stratégie industrielle de la défense	203
1°) La restructuration nécessaire de notre outil industriel	204
a. La poursuite indispensable du processus d'alliances et de regroupements industriels au plan européen	205
b. La préservation du tissu industriel de petites et moyennes entreprises	207
c. La poursuite de la diversification des activités des industries de défense	208
2°) Le renouvellement des coopérations internationales	209
a. Le renforcement nécessaire des opérations de coopération ..	209
b. L'indispensable construction de l'Europe de l'armement ..	212
3°) Le nécessaire soutien de l'État	214
a. Une programmation cohérente et respectée	214
b. Un soutien politique et diplomatique actif aux efforts d'exportation	214
c. Effectuer les choix stratégiques indispensables	215

	<u>Pages</u>
d. Maintenir un effort de recherche-développement satisfaisant	216
e. Affirmer le rôle de la France dans une Europe industrielle de la défense	217
TROISIÈME PARTIE - LES DISPOSITIONS DE LA PROGRAMMATION POUR LES ANNÉES 1995 À 2000	219
CHAPITRE PREMIER - PRÉSENTATION GÉNÉRALE : UNE PROGRAMMATION RÉNOVÉE, EN COHÉRENCE AVEC LES ORIENTATIONS DU LIVRE BLANC	220
A - Des innovations de nature à renforcer l'efficacité de la programmation	221
B - Une réduction poursuivie, mais ralentie et maîtrisée, des effectifs, accompagnée de la valorisation des réserves	224
C - Un effort d'équipement considérable, privilégiant la livraison de matériels conventionnels modernes	226
D - Des orientations nouvelles en matière de politique d'armement et de stratégie industrielle	229
E - Une volonté de cohérence maximale entre la programmation et le Livre blanc	221
CHAPITRE II - LES PERSONNELS DE LA DÉFENSE : UNE DÉCROISSANCE RALENTIE VISANT À UNE ÉVOLUTION MIEUX MAÎTRISÉE DES EFFECTIFS	235
A - Une politique globale des ressources humaines de la défense	236
1°) Une attention soutenue à la situation des personnels	236
a. Les personnels militaires	236
b. Les personnels civils	238
2°) La confirmation d'une armée mixte accompagnée d'une valorisation du service militaire	238
a. Le maintien de la conscription	238
b. La valorisation des modalités d'accomplissement du service militaire	239
3°) La mise en oeuvre d'une politique de modernisation des réserves	240
B - Les effectifs et le format des armées	242
1°) Les lignes directrices : une réduction de 5 % des effectifs en six ans au terme d'une évolution maîtrisée et différenciée	242
a. Une décroissance ralentie et maîtrisée à l'horizon 2000 ...	242

	<u>Pages</u>
b. Des évolutions différenciées conformes aux orientations du Livre blanc	244
<i>b1. Les axes d'effort de la programmation</i>	244
<i>b2. La réduction des effectifs d'environnement et de soutien des forces</i>	245
2°) L'évolution du format des armées	245
a. L'armée de Terre	246
b. L'armée de l'Air	247
c. La Marine nationale	249
d. La Gendarmerie nationale	250
e. Services communs et effectifs totaux	251
C - les observations de votre rapporteur	252
1°) Une évolution mieux maîtrisée des effectifs, nécessaire pour retrouver un nouvel équilibre	252
2°) Des efforts importants qui supposeront de nouvelles restructurations	253
3°) Un débat conscription - armée de métier heureusement résolu	254
 CHAPITRE III - L'ÉQUIPEMENT DES FORCES : UN EFFORT CONSÉQUENT PRIVILÉGIANT LES LIVRAISONS D'ARMEMENTS CONVENTIONNELS	 255
A - La dissuasion nucléaire	256
1°) L'évolution globale des crédits et des équipements	256
a. Une légère réduction de la part des crédits consacrés au nucléaire	256
b. L'évolution globale des équipements nucléaires : maintien du niveau de suffisance et préparation du renouvellement de composantes	258
2°) Les principaux programmes d'équipement des forces nucléaires	259
a. Le programme des SNLE de nouvelle génération	259
b. Les programmes M45 et M5 de missiles mer-sol ballistiques stratégiques	260
c. La préparation du renouvellement des autres composantes nucléaires	260
d. L'accélération du programme PALEN de simulation des expérimentations nucléaires	261
B - Les moyens interarmées	262

	<u>Pages</u>
1°) L'évolution globale des moyens de commandement et de renseignement	262
a. Des priorités conformes aux orientations du Livre blanc ..	262
b. L'évolution globale des moyens de renseignement et de commandement	263
2°) Les principaux programmes d'équipement de communication et de renseignement	264
C - Les moyens terrestres	268
1°) L'évolution globale des crédits et des équipements	268
a. Une progression de 1,45% par an des crédits consacrés aux équipements de l'Armée de terre	268
b. L'évolution globale des équipements des forces terrestres : projection de forces et capacités défensives	269
2°) Les principaux programmes d'équipement des forces terrestres	271
a. Une baisse de la cadence de production du char Leclerc ...	271
b. Le décalage d'un an du programme d'hélicoptère Tigre ...	272
c. Les armements antichars de troisième génération	272
d. Les autres programmes	273
D - Les forces aériennes	274
1°) L'évolution globale des crédits et des équipements	274
a. Une stabilité des crédits consacrés aux équipements de l'Armée de l'air	274
b. L'évolution globale des équipements de l'armée de l'air : mobilité stratégique et action dans la profondeur	275
2°) Les principaux programmes d'équipement des forces aériennes	277
a. Le décalage du programme d'avions de combat Rafale air ..	277
b. Les programmes Mirage 2000D et 2000-5	278
c. L'arme de précision tirée à grande distance (APTGD)	279
d. Les capacités de transport aérien militaire	279
E - Les forces maritimes	281
1°) L'évolution globale des crédits et des équipements	281
a. La stagnation des crédits d'équipement de la Marine	281
b. L'évolution globale des équipements de la Marine nationale : vers un groupe aéronaval cohérent et modernisé ..	282
2°) Les principaux programmes d'équipement de la Marine	283

	<u>Pages</u>
a. Le groupe aéronaval modernisé	283
b. Le programme TCD de transport opérationnel	285
c. La flotte de surface	286
d. Le programme d'hélicoptères NH 90	287
e. Le programme des sous-marins nucléaires d'attaque de nouvelle génération (SNA-NG)	287
F - L'équipement de la Gendarmerie	288
1°) L'évolution globale des crédits d'équipement	288
2°) L'évolution des programmes d'équipements de la Gendarmerie	289
Les observations de votre rapporteur	290
1°) Première observation : en dépit d'un effort d'équipement exemplaire en Europe et de la priorité donnée aux livraisons d'armements, de nombreux programmes ont dû être reportés ou revus à la baisse	290
2°) Deuxième observation : si un certain nombre de programmes nouveaux sont confirmés ou décidés par la programmation, des décisions très importantes ont été reportées qui soulignent l'importance du rendez-vous de 1997 ..	292
3°) Troisième observation : la priorité accordée aux fabrications va de pair avec la recherche d'un équilibre pour préserver la recherche et l'environnement opérationnel	293
LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	296
EXAMEN EN COMMISSION	298
EXAMEN DES ARTICLES	305
TABLEAU COMPARATIF	311

Mesdames, Messieurs,

Dès sa déclaration de politique générale, le 8 avril 1993, M. Edouard Balladur, Premier ministre, avait annoncé au Parlement la rédaction d'un Livre blanc sur la défense dont les conclusions serviraient de base à l'élaboration d'une loi de programmation militaire qui serait examinée au printemps 1994.

Ces engagements auront été scrupuleusement respectés : le Livre blanc sur la Défense a été présenté à notre commission le 23 février dernier par le Premier ministre et le ministre d'Etat, ministre de la Défense ; et le présent projet de loi de programmation pour les années 1995-2000 a été adopté le 20 avril dernier au Conseil des ministres.

Cette succession du Livre blanc et d'une loi de programmation est à la fois intellectuellement cohérente et politiquement satisfaisante, dans la mesure où elle souligne la volonté du gouvernement d'adapter notre système de forces aux nouvelles données internationales et où elle marque la priorité que représentent les questions de défense dans la politique du gouvernement.

Des voix s'étaient toutefois élevées pour estimer cette démarche prématurée en raison de l'incertitude qui constitue encore la caractéristique majeure du contexte international dans une situation géostratégique qui n'est pas encore stabilisée et, sur le plan français, en raison de la proximité des élections présidentielles de

1995 et des décisions importantes qu'aura inévitablement à prendre le futur Chef de l'Etat en matière de défense.

Ces arguments, respectables, ne manquaient pas de force et il est en effet nécessaire que les conditions d'application et de révision du présent projet de loi de programmation permettent des adaptations dans les années à venir et garantissent au prochain Président de la République de pouvoir exercer pleinement ses responsabilités de Chef des armées.

Ces données ne pouvaient toutefois, selon votre rapporteur, l'emporter face aux très fortes raisons qui plaident, à ses yeux, en faveur de l'élaboration, sans plus attendre, d'une loi de programmation s'inscrivant dans le cadre d'une réflexion à long terme :

- d'abord, parce que les bouleversements d'ampleur historique intervenus depuis 1989 exigeaient, sans nouveau délai, d'éclairer la nécessaire réappréciation de notre politique de défense par la prise en compte de ces nouvelles données géostratégiques ; de ce point de vue, l'exercice entrepris semble plus tardif que hâtif ;

- en deuxième lieu, parce que les incertitudes internationales imposent plus que jamais d'inscrire dans la durée l'effort de défense de la France, sous peine de mettre en cause la sécurité future du pays, au moment où la plupart de nos partenaires, pour des raisons d'ailleurs différentes, réduisent leurs budgets militaires, et où la France est elle-même confrontée à de rudes contraintes économiques et financières exigeant une maîtrise des dépenses publiques ;

- en troisième lieu, parce que le précédent projet de loi de programmation n'ayant jamais été inscrit à l'ordre du jour des assemblées, la Défense française se trouve aujourd'hui privée de références et de repères, faute d'options à moyen et à long termes permettant de réduire l'incertitude de l'avenir ;

- en quatrième lieu -et il s'agit là, selon votre rapporteur, d'une raison à elle seule déterminante -parce que la France doit aujourd'hui rendre les décisions nécessaires pour faire face à la montée en puissance simultanée de près d'une centaine de programmes destinés à assurer le renouvellement de la majeure partie des équipements actuellement en dotation mais représentant une charge financière extrêmement lourde ;

- en cinquième lieu, enfin, parce que l'industrie de défense traverse une crise particulièrement grave, dont tous les parlementaires mesurent le coût économique et social, et que, là encore, une loi de programmation est indispensable pour donner aux industriels une meilleure "lisibilité" de l'avenir et leur permettre de prendre les meilleures décisions dans le contexte actuel de contraction et de restructuration de l'industrie européenne de l'armement.

Telles sont les raisons pour lesquelles votre rapporteur estime opportune l'adoption, dès la présente session, d'une loi de programmation militaire pour les six ans à venir.

C'est toutefois à partir d'une analyse globale, prenant en compte l'ensemble des éléments devant contribuer à une défense cohérente, que doit être évaluée et appréciée la politique d'équipement militaire de la France. C'est dans cet esprit que le présent rapport envisagera successivement :

- le nouvel état du monde et ses conséquences pour la défense de la France (première partie), qu'il s'agisse de la nécessaire réappréciation de nos instruments de défense dans un contexte international bouleversé ou de la rénovation de nos alliances parallèlement à l'émergence d'une véritable identité européenne de défense ;

- les moyens de la défense française aujourd'hui (deuxième partie), recouvrant bien sûr l'état des forces et des faiblesses des forces armées en 1994, mais aussi la nécessité d'une nouvelle stratégie industrielle de la défense ;

- enfin, l'analyse des mesures proposées pour les années 1995 à 2000 (troisième partie), qu'il s'agisse du contenu physique de la loi de programmation pour les équipements militaires ou de l'évolution des effectifs de nos forces armées jusqu'à la fin du siècle.

Il a toutefois paru, au préalable, nécessaire à votre rapporteur de souligner la nécessité d'une amélioration, voire d'une rénovation, des méthodes de la programmation militaire.

*

* *

INTRODUCTION GÉNÉRALE :

**UNE LOI DE PROGRAMMATION NÉCESSAIRE
ET RÉNOVÉE**

**A - UNE PRATIQUE ANTÉRIEURE FLUCTUANTE
ET IMPARFAITE QUI NE DOIT PAS ABOUTIR À
REMETTRE EN CAUSE UN OUTIL
INDISPENSABLE**

**1°) - L'évolution et les lacunes des méthodes de programmation
militaire**

Votre rapporteur avait examiné, dans le rapport d'information (n° 96, 1992-1993) relatif à la programmation des équipements militaires pour les années 1992-1994, l'évolution des méthodes utilisées au cours de trente ans d'expérience de programmation militaire dans notre pays. Sans reprendre ici cette analyse, les sept premières lois de programmation -sans parler du projet avorté pour les années 1992-1994- faisaient ainsi apparaître :

- une méthodologie fluctuante tant en ce qui concerne les dépenses couvertes (une partie du titre V, la totalité du titre V, ou le titre III et le titre V), que les masses budgétaires concernées (11,8 milliards pour la loi 1960-64, 830 milliards pour la loi 1984-1988 couvrant les titres III et V), la période couverte (de 3 à 6 ans) et naturellement l'exécution, très inégale, des lois de programmation -ou de programme- en question ;

- et une méthodologie imparfaite, mettant en lumière de sérieuses lacunes qui avaient fait l'objet de vives critiques de la Cour des Comptes en 1990 et qui conduisaient en particulier à souligner :

- la nécessité de travaux de planification pour éclairer la programmation militaire à plus long terme ;

- les incertitudes liées à l'évaluation des dépenses consacrées aux études et au développement qui ont conduit à des réductions des crédits consacrés aux fabrications ;

- le caractère partiel des dépenses couvertes par les lois de programmation, en raison notamment de l'exclusion habituelle des coûts de fonctionnement ;

- les aléas financiers, mais aussi techniques, qui affectent la mise en oeuvre des lois de programmation, exécutées de manière partielle ;

- enfin, le caractère nécessairement évolutif des lois de programmation rendant souvent ces instruments irréalistes faute de prévisions glissantes.

Ces lacunes des méthodes de la programmation militaire française ont été de surcroît aggravées par les caractéristiques du projet de loi de programmation 1992-1994, sur lequel le Parlement n'eut finalement pas à se prononcer.

2°) - Une dérive aggravée par le projet de loi de programmation pour les années 1992-1994

- Ce projet de loi ne constituait pas une véritable programmation. La première caractéristique de ce projet, réduit à une simple loi d'adaptation triennale "en raison des incertitudes pesant sur l'évolution des données stratégiques", était en effet de porter sur une période bien trop courte pour atteindre l'objectif essentiel d'une programmation militaire qui est d'inscrire l'effort d'équipement de nos armées dans la durée.

Cet inconvénient majeur était de surcroît accentué par le fait que la période de trois ans théoriquement couverte portait sur une première année -1992- dont le budget était déjà voté, une deuxième -1993- dont le budget était déjà arrêté, et une troisième -1994- dont le budget devait être élaboré par un nouveau gouvernement ... Incapable de constituer, pour les états-majors comme pour les industriels de l'armement, le fil conducteur nécessaire, la "programmation" 1992-1994 ne pouvait même pas constituer une utile transition et confortait ainsi malencontreusement les thèses de ceux qui ne voyaient dans la programmation militaire qu'un simple "exercice de style".

- Pour le reste, si les programmes d'armement étaient répartis en six "modules" de programmation répondant à un souci de cohérence interarmées, les autres caractéristiques du projet 1992-1994 n'étaient guère plus satisfaisantes :

- aucune précision chiffrée n'était donnée sur les programmes d'armement cités, seulement répartis en cinq catégories peu précises ;

- l'insertion -souhaitable- des questions d'effectifs dans la loi de programmation n'était que sommaire, aucune répartition ni aucun échéancier des réductions d'effectifs prévues ne figurant dans le projet de loi, qui ignorait plus généralement les dépenses de fonctionnement du titre III ;

- de surcroît, aucune planification à long terme ne venait préciser les objectifs généraux et le modèle d'armée à venir dans la perspective desquels s'inscrivait le projet de programmation.

- Faut-il enfin rappeler que cette programmation 1992-1994 ne fut finalement pas soumise au vote du Parlement -même si notre commission l'avait examinée de manière approfondie- et s'est donc trouvé dépourvue d'existence juridique légale ? Nous nous trouvons ainsi dès lors, depuis cette date -alors même que les incertitudes sont sans doute plus fortes que jamais-, dans une de ces périodes, exceptionnelles depuis 1960, où le budget militaire se trouve privé de référence aux options à moyen et long termes concrétisées dans une loi de programmation militaire.

Cette regrettable situation ne doit pas, selon votre rapporteur, conduire à remettre en cause, au plus mauvais moment, un outil indispensable.

3°) - Un outil indispensable dans un contexte marqué par de lourdes incertitudes

Quatre facteurs principaux se conjuguent, aux yeux de votre rapporteur, pour souligner le nécessaire maintien de l'instrument de la programmation, indispensable à la cohérence de la politique de défense, à la condition naturellement de remédier aux dérives précédemment constatées.

a. La raison d'être même de la programmation des crédits militaires est de donner aux armées et aux industriels de la défense la lisibilité de l'avenir et la visibilité dont ils ont besoin, en particulier pour investir et embaucher, en inscrivant les dépenses de défense dans un cadre pluriannuel.

Une telle prévision est indispensable pour adapter les plans de charge aux commandes budgétaires et pour gérer la recherche-développement sur le moyen terme. Elle est aussi particulièrement nécessaire pour le tissu industriel des sous-traitants victimes des travaux émanant des donneurs d'ordres eux-mêmes confrontés à la récession.

A l'inverse, l'absence de programmation favorise le gaspillage des deniers publics qui résulte, comme on l'a constaté au cours des dernières années, de l'étalement, du report, de la réduction des cibles ou a fortiori de l'abandon des programmes d'armement déjà en cours de réalisation. Elle risque de déboucher, en période de dégradation des finances publiques, sur une utilisation des crédits militaires comme une réserve financière dans laquelle il serait possible de puiser impunément comme arme de régulation conjoncturelle des dépenses publiques.

b. L'efficacité relative des lois de programmation constitue un facteur supplémentaire de leur nécessaire pérennité.

Certes, les aléas qui affectent l'exécution des lois de programmation, l'ouverture fréquente, pour ne pas dire habituelle, par les lois de finances successives de crédits inférieurs aux ressources prévues dans la programmation, et la longue liste des programmes abandonnés, réduits ou étalés dans le temps pourraient conduire à émettre un jugement sceptique sur l'efficacité de ces lois, voire à remettre en cause leur nécessité.

Deux raisons fortes -illustrées en particulier par les travaux du Professeur Christian Schmidt, président de l'association française des économistes de défense- interdisent toutefois, selon votre rapporteur, d'aller dans ce sens et viennent au contraire confirmer la validité du principe d'une programmation militaire :

- d'abord, parce que l'exécution imparfaite des lois de programmation n'a pas finalement empêché, sur la longue période, les crédits

d'équipement militaire de suivre tendanciuellement à long terme les montants définis par les différentes lois de programmation ;

- ensuite, parce que l'évolution comparée des crédits d'équipements civils et militaires sur près d'un quart de siècle - de 1965 à 1988 - fait apparaître que la croissance moyenne des seconds a été supérieure d'environ 1% à celle des premiers, soulignant ainsi l'efficacité relative des méthodes de programmation militaire.

c. A ces raisons permanentes viennent d'autre part s'ajouter les conséquences de données géostratégiques radicalement nouvelles rendant plus que jamais nécessaire la mise en perspective des choix budgétaires annuels en matière de défense.

Une planification pluriannuelle est indispensable pour inscrire les choix militaires et industriels effectués dans le cadre d'une redéfinition de la doctrine de défense, d'un concept stratégique rénové et de missions des armées redéfinies de manière précise. Les bouleversements internationaux qui sont intervenus depuis 1989, dans un univers caractérisé pendant 45 ans par une certaine stabilité du rapport des forces stratégiques, excluent que les décisions à prendre le soient dans le cadre des budgets annuels. Les besoins à venir de notre système de forces doivent être évalués en fonction des nouveaux éléments d'ordre géostratégique.

L'ensemble constitué par le Livre blanc sur la défense et la loi de programmation a précisément pour objet d'atteindre cet objectif.

d. Les difficultés économiques et financières actuelles semblent enfin transformer la nécessité des lois de programmation en exigence. Jusqu'au milieu des années 80 environ, la programmation militaire avait en quelque sorte pour tâche, relativement aisée, de répartir l'abondance. La conjoncture économique s'est malheureusement transformée.

Il s'agit aujourd'hui de faire face simultanément à une situation financière très préoccupante et à une crise spécifique, particulièrement préoccupante, du secteur industriel de l'armement, au moment même où la France se trouve dans

l'obligation d'assurer le renouvellement de la quasi-totalité de ses armements actuellement en dotation.

Il faut dès lors gérer aujourd'hui la pénurie dans des conditions exceptionnellement délicates. Les choix multiples et douloureux qui doivent être effectués -entre dépenses nucléaires et conventionnelles, entre crédits de fabrication et crédits de recherche-développement, entre les programmes déjà lancés ou à venir, ou entre les pôles de compétence de notre industrie qu'il convient absolument de préserver ...- ne peuvent naturellement être effectués que dans le cadre d'une réflexion d'ensemble.

*

* *

B - DES AMÉLIORATIONS SUBSTANTIELLES DES MÉTHODES DE PROGRAMMATION SUS- CEPTIBLES DE CORRIGER LES DÉRIVES CONSTATÉES

La nécessité d'une loi de programmation supposait toutefois de tenter d'apporter aux méthodes de programmation françaises des améliorations susceptibles de corriger les dérives antérieurement constatées et, en conséquence, d'accroître l'efficacité de nos mécanismes de planification des dépenses militaires.

Cinq caractéristiques du présent projet de loi ou du contexte dans lequel il s'inscrit paraissent à votre rapporteur de nature à remédier substantiellement à certains des défauts antérieurs.

1°) - Une programmation établie sur la base d'un exercice prospectif à long terme

Le présent projet de loi est d'abord heureusement éclairé par un exercice prospectif à long terme, en l'occurrence le Livre blanc sur la Défense, présenté le 23 février dernier. Les mutations

du contexte géostratégique et les caractéristiques des programmes d'équipements militaires -dont le coût est de plus en plus élevé et dont la durée peut aller jusqu'à 40 à 50 ans des premières études aux dernières livraisons- rendaient un tel cadre indispensable.

L'exécution d'une loi de programmation, s'étendant au maximum sur 6 ans, doit en effet s'appuyer sur des perspectives à long terme définissant les capacités militaires nécessaires à l'accomplissement des missions affectées à nos armées et correspondant à nos objectifs en matière de défense. Faute d'un tel exercice, nécessairement actualisé pour tenir compte des évolutions géopolitiques et stratégiques, la programmation pour les années 1995-2000 aurait été conduite dans l'incertitude sur la cohérence à long terme des orientations prises et des choix effectués.

Au contraire, l'élaboration de la loi de programmation sur la base des conclusions du Livre blanc doit permettre de situer les options retenues dans une perspective qui correspond à l'horizon des décideurs industriels. Il s'agit là d'ailleurs, aux yeux de votre rapporteur, d'une demande légitime des industriels contraints de s'engager sur le long terme sans disposer des moyens nécessaires pour procéder eux-mêmes à ce type d'investigations et pour connaître les options gouvernementales pour l'avenir.

2°) - Une programmation couvrant une période d'une durée suffisante (1995-2000)

Un tel effort de planification sur 15 ou 20 ans ne suffirait pas cependant à soustraire -au moins partiellement- les crédits militaires aux aléas de la conjoncture financière et des choix budgétaires annuels. Il y faut aussi une programmation couvrant une période d'une durée suffisante.

Le point de vue exprimé à cet égard par la plupart des spécialistes des méthodes de programmation rejoint celui de nombreux industriels comme celui du chef d'état-major des armées en faveur d'une programmation de six années.

La période couverte par le présent projet de loi, de 1995 à l'an 2000, répond à cette caractéristique.

Cette durée de six ans correspond, selon votre rapporteur, le mieux possible au rythme habituel des programmes d'armement. Elle prend en compte l'allongement de l'horizon chronologique des grands programmes d'équipement militaire, qui s'est considérablement étendu au cours des dernières décennies. Le projet de loi de programmation devait tenir compte de ce phénomène, ainsi que le font les industriels qui utilisent communément cette méthode de planification à moyen terme.

Surtout, après la programmation mort-née pour les années 1992-1994 et la non-application très incomplète de la loi de programmation 1990-1993, le présent projet de loi vise à redonner enfin à l'effort de défense nationale, dans un contexte géostratégique et économique radicalement nouveau, les références dont ses options à moyen et à long termes étaient aujourd'hui privées.

3°) - Une programmation flexible, évolutive et "glissante", susceptible d'adaptations à mi-parcours

S'il importe de disposer ainsi d'un point de référence permettant de conforter les choix industriels qui accompagnent l'adoption d'un système de défense, les dérives constatées dans le passé ont aussi démontré que la flexibilité de la programmation constituait également un impératif.

Notre commission avait déjà souligné en 1992 que, face aux aléas qui affectent le déroulement des programmes et l'accroissement de l'écart entre les besoins et les financements disponibles, il était nécessaire que la programmation puisse faire l'objet d'une actualisation. Le caractère non évolutif de la programmation lui a trop souvent enlevé une part importante de son efficacité, de sa crédibilité, et de son caractère contraignant, en aggravant l'incertitude sur le financement futur des programmes. L'absence de révisions ou de mises à jour régulières de la programmation risque enfin de rendre irréalistes les

instruments de la programmation en pouvant favoriser, pour un simple effet d'affichage, le lancement -ou la poursuite- de programmes sur la base d'échéanciers qui ne pourront être respectés faute de crédits suffisants.

Le présent projet de loi, couvrant six années (1995-2000) mais portant sur trois ans fixes (1995-1996-1997) et trois ans supplémentaires (1998-1999-2000), qui feront l'objet d'un réexamen en 1997, à l'occasion d'un nouveau projet de loi portant sur la période 1998-2003, tend, là encore, à remédier aux dérives antérieures.

Il doit ainsi permettre, sur le plan financier et industriel, de concilier la visibilité à moyen terme conférée par la programmation avec la prise en compte inévitable des aléas conjoncturels. Mais cela était encore plus nécessaire pour tenir compte des incertitudes d'ordre géostratégique car, si une programmation était aujourd'hui indispensable -et possible- compte tenu des bouleversements internationaux intervenus depuis 1989, la situation est encore trop instable, et l'avenir trop incertain, pour exclure de devoir affiner ou compléter, voire modifier, d'ici quelques années les choix effectués aujourd'hui.

4°) - Une programmation couvrant l'ensemble des dépenses d'équipement militaire

Par delà cette redéfinition du cadre chronologique de la programmation -précédée en amont d'une analyse prospective à long terme, couvrant une période suffisamment longue, et susceptible en aval d'une révision à mi-parcours-, le contenu même de la programmation devait faire l'objet d'un réexamen pour définir le domaine de la programmation militaire.

Notre commission avait, à cet égard, estimé souhaitable -à l'occasion de l'examen du précédent projet de programmation- la prise en compte par la programmation militaire de l'ensemble des dépenses d'équipement du titre V et l'étude de son éventuelle extension aux dépenses de fonctionnement du titre III.

Sur le premier point, votre rapporteur se félicite que le présent projet de programmation inclue la totalité des dépenses du titre V et l'ensemble des programmes d'équipement. Il se réjouit qu'ait été écartée la tentation de ne retenir, dans la programmation, que les seuls grands programmes. C'eut été, à ses yeux, une solution de facilité à l'égard de la représentation nationale. C'eut été, surtout, une solution dangereuse, la prise en compte exclusive des programmes majeurs risquant d'aboutir à sacrifier en permanence les programmes financièrement moins lourds, mais indispensables à la cohérence et à la capacité opérationnelle des forces.

Le nombre des programmes dans lesquels la France est engagée pour assurer le renouvellement de son système de forces, faute d'avoir pris plus tôt les décisions nécessaires, et l'importance de l'effort à accomplir -et des choix à effectuer- pour tenter de mener à bien la montée en puissance simultanée du plus grand de ces programmes interdisaient tout artifice qui aurait permis à la loi de programmation d'esquiver ce problème déterminant pour l'avenir de notre système de défense et pour la détermination de notre effort de défense d'ici à la fin du siècle.

5°) - Une programmation incluant l'évolution en matière d'effectifs et de personnels

La seconde extension envisagée du domaine de la programmation concernait les crédits du titre III.

L'exclusion habituelle des dépenses de fonctionnement du champ de la programmation militaire en a le plus souvent réduit la portée véritable : jusqu'à aujourd'hui, seules les programmations 1977-1982 et 1984-1988 ont porté sur l'ensemble des crédits du titre III et du titre V. Cette réduction du champ de la programmation n'était pas satisfaisante en raison de l'importance des questions d'effectifs et du poids des dépenses de fonctionnement dans le budget de la défense mais aussi en raison de la cohérence qui doit exister entre dépenses d'équipement et dépenses de fonctionnement.

De manière générale, il est pour le moins paradoxal de planifier les dépenses d'équipement en ignorant le format des forces. Matériels et personnels ont des incidences directes, y compris sur le plan financier, les uns sur les autres. Ces incidences doivent nécessairement être prises en compte, faute de quoi on ne saurait disposer d'un plan d'ensemble rationnel, alors que le très haut niveau technologique qui caractérise les équipements actuels a des conséquences majeures sur les personnels, leur qualification et leur disponibilité.

Cette nécessité est encore accentuée aujourd'hui par le processus de déflation des effectifs et de professionnalisation accrue dans lequel notre système de forces est engagé et dont les modalités, la répartition et le point d'aboutissement doivent être clairement précisés.

Enfin le budget militaire constitue, du point de vue financier, un ensemble qui, tous crédits confondus -titre III ou titre V -, doit être aussi évalué par rapport aux capacités de financement de la nation. Il serait donc souhaitable d'éviter une déconnexion complète entre le traitement prévisionnel de ses deux composantes, les dépenses d'équipement et les dépenses de fonctionnement.

Mais votre rapporteur ne mésestime pas pour autant les difficultés techniques de l'inclusion de l'ensemble du titre III dans la programmation tant il est vrai que les facteurs d'évolution sur le moyen terme des dépenses de fonctionnement ne sont pas les mêmes que ceux qui déterminent les dépenses d'équipement.

C'est pourquoi votre rapporteur se félicite que le présent projet de loi de programmation couvre, non seulement les crédits du titre V mais aussi les hypothèses retenues en matière de personnels et d'effectifs.

*

* *

Les conclusions de votre rapporteur

Ces différentes innovations méthodologiques apparaissent à votre rapporteur extrêmement positives et de nature à apporter des correctifs substantiels aux dérives et aux insuffisances constatées dans le passé en matière de programmation militaire.

Elles ne sauraient cependant occulter les difficultés qui demeurent pour donner à la programmation militaire toute sa crédibilité et une efficacité maximale.

a. La première est liée au poids des engagements antérieurs qui pèsent très lourdement sur l'effort de programmation des dépenses militaires.

La Cour des Comptes a justement souligné l'ampleur de ces contraintes liées à la charge des crédits de paiement nécessaires pour exécuter les décisions passées et aux dépenses incompressibles concernant notamment les infrastructures et l'entretien des équipements. Elle évaluait ainsi à environ 15% des crédits la marge de manoeuvre financière sur la période d'exécution d'une loi de programmation.

Ces données permanentes induisent des contraintes exceptionnellement fortes aujourd'hui où la France doit faire face simultanément au renouvellement de la quasi-totalité de ses armements majeurs. Faut-il ainsi rappeler que le montant des crédits de paiement nécessaires pour mener à bien les programmes figurant dans le "référentiel de programmation 1992-1997" s'élevait, pour la période de quatre ans terminale (1994-1997) à 417 milliards de francs 1992 ? Ainsi se trouve d'emblée souligné le caractère très faible, sinon inexistant, de la marge de manoeuvre financière, sauf à abandonner ou à réduire une nouvelle fois certains des programmes lancés. Telle est bien, selon votre rapporteur, la contrainte majeure pesant sur le présent projet de loi.

b. Une deuxième difficulté a trait aux aléas qui affectent l'exécution des lois de programmation militaire

En dépit de leur efficacité relative qui ne doit pas être mésestimée (cf. A - 3° supra), l'expérience passée démontre assez que l'application des lois de programmation se heurte à la fois à des difficultés techniques -le caractère très novateur des programmes d'armement induisant des surcoûts et perturbant le déroulement des opérations inscrites dans la programmation- et ipso facto à des difficultés financières, aggravées par les aléas budgétaires qui induisent régulièrement des déficits entre les ressources inscrites dans les lois de finances successives et celles prévues dans les projets de loi de programmation. Il serait à cet égard exagéré de voir, malgré les efforts du gouvernement, dans la situation financière actuelle de notre pays un indice d'optimisme en vue de l'application intégrale et intangible de la future loi de programmation pour les années 1995-2000.

Une programmation militaire réellement normative, s'imposant à tous -y compris au ministère du Budget- est-elle dès lors possible ? Tel doit être en tout cas, selon votre rapporteur, l'objectif poursuivi. La loi de programmation doit être davantage, selon lui, qu'un exercice tentant de décrire, au moment de son élaboration, l'hypothèse la plus souhaitable concernant le montant et l'utilisation des crédits.

C'est pourquoi, pour donner au vote du Parlement sa pleine signification et à la loi de programmation la plus grande crédibilité, votre rapporteur estime que le gouvernement devrait s'engager, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi, à exercer la plus grande vigilance pour assurer le suivi de l'exécution de la future loi de programmation dans un contexte économique et financier extrêmement difficile. Les rapports annuels qui seront présentés au Parlement, sur l'exécution de la loi, y contribueront.

c. Une troisième exigence pour donner à la programmation son efficacité maximale consisterait, aux yeux de votre rapporteur, à donner parallèlement à la programmation militaire une véritable dimension européenne.

L'expérience passée a assez mis en évidence -de manière positive ou négative- le caractère indispensable d'une meilleure coordination des programmes nationaux d'armement pour l'aboutissement des coopérations entreprises. Cette exigence de coordination n'est plus seulement une option politique mais un impératif industriel, technique, militaire et, bien sûr, politique, qui devrait s'imposer plus nettement et trouver une traduction concrète à l'occasion des choix fondamentaux opérés sur les équipements militaires.

La France, chacun en convient, ne pourra plus concevoir et développer seule les futurs programmes d'armement de nouvelle génération. Elle ne pourra plus être la seule nation du monde, avec les Etats-Unis, à maintenir un effort technologique et industriel dans tous les domaines. Si elle doit naturellement consentir l'effort nécessaire -notamment en matière de recherche-développement- pour préserver ses compétences et ses "pôles d'excellence", elle doit impérativement rechercher au niveau européen des partenaires prêts à s'engager avec elle sur des projets bien déterminés.

S'il est sans doute aujourd'hui prématuré d'évoquer une programmation européenne, une concertation européenne plus approfondie et systématique est indispensable pour assurer la cohérence des politiques nationales d'équipement militaire à moyen terme.

*

* *

- PREMIÈRE PARTIE -

**LE NOUVEL ÉTAT DU MONDE ET SES CONSÉQUENCES
POUR LA DÉFENSE DE LA FRANCE**

- CHAPITRE PREMIER -

**ÉVOLUTIONS GÉOSTRATÉGIQUES ET ADAPTATION
DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE**

**A - UN CONTEXTE INTERNATIONAL
BOULEVERSERÉ**

L'élaboration du Livre blanc sur la défense et celle de la loi de programmation pour les années 1995-2000 s'efforcent de tirer les conséquences, à moyen et à long termes, pour la politique de défense de la France, des bouleversements géostratégiques majeurs qui ont radicalement modifié le contexte international depuis cinq ans, à la suite de la chute du mur de Berlin et de la dislocation de l'ancien Empire soviétique. Si l'incertitude et l'instabilité, qui semblent être les caractéristiques majeures du nouvel état du monde, ne permettent plus, comme hier, de définir avec certitude les caractéristiques de notre appareil de défense pour faire face à une menace quasi-exclusive et clairement identifiée, et s'il est toujours aventureux de dresser des perspectives à long terme à l'échelle mondiale, il est toutefois indispensable, pour réapprécier notre politique de défense, de tenter de dégager les tendances lourdes et les dynamiques actuelles d'une évolution internationale à laquelle notre défense doit être adaptée. Tel est l'objet des présents développements.

1°) - Les implications en matière de sécurité des développements en Europe centrale et orientale et dans l'ex-Union soviétique

a. Les risques liés à l'évolution en Russie et dans l'ancien Empire

La dislocation de l'ex-Union soviétique, la dissolution du bloc représenté par le Pacte de Varsovie et la réunification allemande se sont traduites par un affaiblissement, voire un effacement, de la menace principale d'hier. En termes militaires, ces événements qui ont marqué la fin de la guerre froide et l'effondrement du communisme ont correspondu à l'éloignement géographique et la diminution quantitative et qualitative de la menace d'une attaque massive, frontale et soudaine jusqu'alors située à quelque 300

kilomètres de nos frontières. Cela signifie que les délais d'alerte, qui se mesuraient en jours avant 1989, peuvent être désormais évalués en mois, sinon en années.

S'il faut naturellement se réjouir de cette évolution de dimension historique, la difficulté réside aujourd'hui dans l'appréciation des risques liés à la situation en Russie et dans ce qu'il est désormais convenu d'appeler son "étranger proche". La Russie demeure en effet l'Etat le plus étendu du monde et, avec plus de 150 millions d'habitants, le plus peuplé du continent européen au sens large du terme. Et si, après le démembrement de l'URSS, la Fédération de Russie doit préserver son unité et redéfinir ses intérêts nationaux, on ne saurait mésestimer la force du réflexe russe et le fait que l'identité russe a toujours été liée à l'idée d'empire.

Mis à part les risques de prolifération des armes de destruction massive (cf 3°) ci-dessous), la vigilance s'impose pour prendre en compte les implications en matière de sécurité de l'évolution de la Russie sur le plan intérieur comme dans ses relations avec les pays de l'ancienne URSS.

a1. Les risques intérieurs doivent être appréciés sur le plan militaire mais aussi au regard de l'évolution économique et politique de la Russie.

- Sur le plan militaire, le potentiel russe demeure impressionnant et l'armée constitue encore en Russie une force très importante. En dépit d'immenses difficultés, l'armée russe paraît avoir réussi à maintenir un minimum de cohésion et une certaine cohérence au sommet qui lui permet d'apparaître encore comme le garant principal de la pérennité de la Russie.

Son potentiel militaire demeure, et de loin, le premier en Europe : 4 000 avions de combat, plus de 20 000 chars en ligne et plus de 50 sous-marins nucléaires ... Si l'appréciation objective de l'état des forces russes est très difficile -en raison de la désorganisation liée au partage des forces consécutif à l'éclatement de l'URSS-, l'effort de défense russe représenterait encore 6,9% du PNB russe en 1993 (au lieu de 5,7% en 1992 et 7,1% en 1991) et un effort particulier a été

engagé pour remédier à la brutale paupérisation des militaires russes. Et le potentiel industriel et technologique demeure, malgré la désorganisation du complexe militaro-industriel et la diminution des dépenses de recherche et développement.

La nouvelle doctrine militaire adoptée par le Kremlin en novembre 1993 rétablit d'autre part largement dans ses droits l'armée russe. Sur le plan nucléaire, elle s'autorise désormais -en rupture avec la doctrine soviétique antérieure- un droit de "première frappe" nucléaire dans deux hypothèses : en cas d'attaque d'un Etat non nucléaire ayant un accord avec une puissance nucléaire ; et en cas d'action d'Etats nucléaires contre la Russie ou ses alliés. Dans le domaine de l'action conventionnelle -et éventuellement nucléaire- la stratégie officielle russe est d'autre part de défendre ses intérêts jusqu'aux frontières extérieures de ses alliés de la CEI, ce qui revient à donner à l'armée russe le droit de mener des opérations en dehors des frontières nationales.

Enfin, en dehors de son rôle de maintien de l'ordre -clairement reconnu- à l'intérieur des frontières, et de maintien de la paix -également confirmé- dans l'ex-URSS, l'armée russe paraît conserver également une influence importante en politique étrangère comme en politique intérieure : le rôle des troupes russes sur le terrain pèse sur le déroulement des conflits dans l'ex-URSS, comme au Tadjikistan ou en Géorgie ; la hiérarchie militaire a également poussé Boris Eltsine à revenir sur les engagements qui avaient été pris en faveur de l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'OTAN ; on ne saurait enfin mésestimer, sur le plan intérieur, le problème de l'évolution politique et du rôle d'une armée russe confrontée à un profond malaise social et moral et dont les unités d'élite ont accordé une part importante de leurs suffrages à M. Jirinovski lors des élections du 12 décembre 1993.

- En outre, sur le plan économique et politique, la situation de la Russie demeure troublée et incertaine, la stabilité politique n'étant pas assurée tandis que l'application des réformes économiques se heurte à de terribles obstacles.

Les risques d'échec des réformes économiques entreprises par le gouvernement de Boris Eltsine pèsent sur l'avenir de la Russie -et indirectement sur l'ensemble des Etats de la CEI.

Menacée par le chaos économique et social, la Russie semble être lancée dans une course désordonnée vers une hypothétique économie de marché qui risque de se traduire, à court terme, par le cumul des tares du communisme et des duretés du capitalisme. Faute d'avoir su organiser la déplanification, la Russie est confrontée à un phénomène de mafias incontrôlées et d'aggravation de la corruption, tandis que la protection sociale reste à mettre en place et à financer.

Les risques politiques sont, dès lors, considérables et la stabilité du pouvoir précaire. Les acquis en matière de liberté d'expression et de liberté d'entreprise sont fragilisés et menacés par des inégalités croissantes, par la paupérisation de larges couches de la population et par la perte des repères anciens. Il en résulte tout à la fois un ralentissement des réformes économiques, la réaffirmation du rang et du rôle de la Russie sur la scène internationale et l'accroissement du courant ultra-nationaliste symbolisé par M. Jirinovski. C'est pourquoi on ne saurait aujourd'hui exclure que la Russie se trouve à nouveau entraînée, à l'avenir, vers une forme de totalitarisme.

a2. L'ambiguïté des évolutions dans l'ancien espace soviétique et le rôle de la Russie dans cet "étranger proche" constituent un autre facteur d'inquiétude.

- **La CEI espace de coopération régionale ou tentative de recomposition de l'Empire ?** La dislocation de l'URSS s'est opérée dans l'ambiguïté, l'affirmation de l'indépendance et de la souveraineté de nouveaux Etats n'ayant pas fait disparaître et ayant au contraire mis en lumière l'ampleur des phénomènes de dépendances héritées de l'Union soviétique.

La Communauté des Etats Indépendants a ainsi été conçue à l'origine comme un forum et une enceinte de coopération destinée à accompagner le démembrement de l'URSS. Mais il est clair que Moscou s'est assuré la maîtrise de l'évolution de la CEI au sein de laquelle elle joue un rôle dominant. En dépit des difficultés et des échecs -comme l'application successivement reportée du traité de sécurité collective et de l'accord sur une union économique-, la Russie, par des pressions économiques, politiques et parfois militaires, est parvenue à susciter l'adhésion à la CEI des Républiques les plus

réservées -comme la Géorgie- et à rallier ses partenaires à l'idée d'une intégration régionale modelée à son avantage.

- La même ambiguïté prévaut dans l'action politique et militaire de la Russie dans l'"étranger proche". Les motifs de préoccupation de Moscou sont au demeurant légitimes : présence d'environ 25 millions de Russes sur le territoire de l'ex-URSS ; craintes relatives aux conflits dans cet espace, voire à l'extension de ces conflits à la Russie elle-même.

Il reste que l'action de Moscou dans les crises de l'ex-URSS a pu nourrir le sentiment d'une résurgence de l'impérialisme russe. La Russie conserve environ 150 000 de ses soldats -soit près de 10% de ses forces- dans les Républiques ex-soviétiques. Ces forces garantissent la protection des minorités russophones, participent à la défense des frontières extérieures de la CEI et jouent un rôle -parfois ambigu- dans la gestion des crises dans l'ancien espace soviétique.

A titre d'exemples, Moscou s'attache à garantir, en Asie centrale, ses frontières méridionales et intervient militairement pour favoriser la normalisation au Tadjikistan. La Russie est aussi apparue réticente à renoncer au stationnement de ses troupes dans les Etats baltes. Plus encore, les relations entre la Russie et l'Ukraine demeurent marquées par de fortes tensions potentielles : situation en Crimée, flotte de la mer Noire, et avenir des armes nucléaires stationnées en Ukraine -même si ce dernier point pourrait faire l'objet d'un règlement à la suite de l'accord du 14 janvier 1994.

S'il est encore excessif de parler d'une résurgence, dans les Républiques ex-soviétiques, de la doctrine de la "souveraineté limitée", ces évolutions suffisent en tout cas à illustrer la volonté de Moscou de maintenir et de renforcer son influence dans cette zone. Les conséquences qui en résultent pour la sécurité européenne, au sens large du terme, ne sauraient être mésestimées, sauf à accorder à la Russie un blanc-seing pour agir à sa guise -fût-ce sous couvert d'opérations de maintien de la paix- dans l'ancien espace soviétique.

b. L'apparition d'un "vide de sécurité" en Europe centrale et orientale

La dislocation de l'URSS s'est par ailleurs traduite par l'apparition d'une sorte de vide de puissance et de sécurité en Europe centrale ou orientale, dont le conflit dans l'ancienne Yougoslavie souligne les conséquences potentiellement dramatiques.

b1. La crise dans l'ex-Yougoslavie et les risques d'extension du conflit

Premier conflit ayant abouti à la dissolution d'un Etat européen depuis la seconde guerre mondiale, la crise dans l'ex-Yougoslavie est d'autant plus grave que la communauté internationale a été jusqu'ici incapable de mettre un terme aux affrontements et aux atrocités -largement médiatisés- qui s'y déroulent et qu'un éventuel règlement basé sur l'émergence d'Etats principalement fondés sur l'acquisition de territoires par la force et sur des critères ethniques ne pourrait constituer qu'un précédent extrêmement dangereux.

Certes, la France n'a pas à rougir des efforts qu'elle a déployés sur le plan politique, diplomatique, humanitaire et militaire -à travers le principal contingent des Casques bleus stationnés dans l'ex-Yougoslavie- pour tenter d'apaiser les souffrances des populations, de circonscrire le conflit et de parvenir à un règlement politique. L'Union européenne elle-même, malgré l'absence de politique étrangère et de sécurité commune, est parvenue, pour l'essentiel, à faire taire des divergences héritées de l'histoire. Les Nations Unies, pour leur part, faut-il le rappeler, ne sont que ce que les Etats membres décident d'en faire...

Il reste que, par-delà même l'obligation politique, morale et éthique devant laquelle nous nous trouvons de tout faire pour remédier à ce conflit d'un autre âge en plein cœur de l'Europe, par-delà la perte de crédibilité internationale majeure qui résulterait, pour l'Europe et pour les Nations Unies, de l'incapacité de faire accepter et mettre en oeuvre par les belligérants une solution politique négociée, la crise dans l'ex-Yougoslavie exige les initiatives

indispensables pour prévenir une extension d'un conflit qui constituerait un risque majeur pour la sécurité sur le continent européen.

Il n'est que trop clair, en effet, que l'incendie bosniaque risque de se propager : dans les zones les plus sensibles de la Voïvodine, du Sandjak, et surtout du Kosovo, ancienne région autonome, berceau historique de la nation serbe, aujourd'hui peuplée de 1,5 million d'Albanais musulmans sur une population totale de 1,8 million d'habitants ; mais aussi en Macédoine, convoitée par tous ses voisins, et où une extension du conflit impliquerait inévitablement plusieurs Etats de la région et déboucherait sur une internationalisation incontrôlable de la crise.

L'apparition, à partir de l'ex-Yougoslavie, d'un foyer de crises non maîtrisées, risquerait enfin de favoriser le développement en Europe de mouvements islamistes intégristes, d'actions terroristes et de trafics d'armements -voire de stupéfiants- qui affecteraient, là encore, directement la sécurité en Europe.

b2. L'instabilité en Europe centrale et de l'Est

Il est d'autant plus nécessaire de tirer, sans délai, les enseignements de la crise yougoslave que le vide de sécurité créé par l'éclatement du bloc soviétique s'étend à la plupart des pays d'Europe centrale et de l'Est. Confrontés simultanément -à des degrés divers- au réveil des nationalités, à des problèmes de frontières et à l'instabilité de la Russie, sans parler de très graves difficultés économiques et sociales, ces pays souhaitent préserver leur sécurité - et favoriser leur développement- en se rapprochant et en adhérant au plus vite aux organisations occidentales que sont l'OTAN, l'UEO et naturellement l'Union européenne elle-même.

S'il est irréaliste de satisfaire immédiatement ces demandes, les risques d'instabilité apparus sur le continent européen ne sauraient être mésestimés et rien n'indique qu'il puisse être, ailleurs, aussi pacifique que dans l'ex-Tchécoslovaquie. A titre d'exemple, le sort des minorités hongroises en Roumanie, en Slovaquie et en Voïvodine pourrait constituer un facteur de tensions

considérables. Mais les exemples pourraient être multipliés à l'envi, depuis les rives de l'Adriatique jusqu'aux limites orientales de l'ex-URSS, tant il est vrai que rarement dans l'histoire les frontières n'ont été aussi bouleversées en un laps de temps si court.

Cette résurgence des antagonismes balkaniques conduit ainsi à la remise en cause des frontières héritées de l'après-guerre et, par là, d'un dogme auquel nul n'avait osé jusqu'ici toucher. Comment concilier dès lors le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et celui de l'intangibilité présumée des frontières ? Telle est, sans doute, l'une des questions majeures auxquelles la communauté internationale est aujourd'hui confrontée.

Les réponses apportées jusqu'ici sont insuffisantes : les opérations de maintien de la paix conduites sous l'égide des Nations Unies ont montré -en Bosnie comme en Somalie- leurs limites, sur le plan politique -faute de la volonté politique des Etats membres- comme sur le plan opérationnel -faute de moyens militaires onusiens suffisants pour mettre en oeuvre des actions qui relèveraient du chapitre VII de la Charte-.

La CSCE, seule organisation paneuropéenne de sécurité, pourrait constituer une enceinte appropriée dans le domaine de la prévention des conflits, de la gestion des crises et du maintien de la paix en Europe. Mais il est clair qu'elle ne dispose pas encore des moyens de ses ambitions et de ses missions, même si elle a la possibilité de faire appel à des organisations telles que l'OTAN, l'UEO et la CEI. Son rôle doit donc être conforté.

Quant au "partenariat pour la paix" offert par l'OTAN aux pays d'Europe centrale et orientale, il est clair qu'il ne répond pas véritablement à la garantie de sécurité que ces pays attendent.

Il est donc urgent de tirer sans tarder les enseignements de la crise yougoslave et de remédier au vide de sécurité en Europe.

La Conférence sur la stabilité en Europe, dont la France a pris l'initiative et qui s'est ouverte à Paris les 26 et 27 mai

dernier, va dans la bonne direction. Elle a en effet le mérite de s'adresser directement aux pays d'Europe centrale et orientale qui ont vocation à adhérer à l'Union européenne ainsi qu'aux pays baltes. Elle constitue un exercice de diplomatie préventive destiné à régler les problèmes latents de minorités et de frontières. Elle est ainsi de nature à promouvoir la stabilité en Europe grâce à la coopération régionale.

Mais la France et l'Europe doivent aller plus loin. Les Douze doivent aussi se doter des moyens de répondre à des conflits ouverts comme celui qui ensanglante l'ex-Yougoslavie. Il y faut, selon votre rapporteur, outre des instruments d'analyse et de prévision adaptés, une véritable politique étrangère et de sécurité commune qui n'existe pas aujourd'hui et qui seule donnera à l'Europe occidentale les moyens politiques lui permettant de réagir avec rapidité et efficacité à l'éclatement d'une crise. Il y faut aussi la définition des plans d'urgence et des moyens de défense adaptés à la mise en oeuvre d'une telle politique : l'UEO doit pour cela se doter de capacités opérationnelles nécessaires à la gestion des crises et à l'émergence d'une véritable entité européenne de défense.

2°) - Les implications en matière de sécurité des évolutions géostratégiques dans le reste du monde

Si l'effondrement de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie est, sans contexte, l'élément déclenchant de la mise en place d'un nouvel ordre du monde, ses répercussions se sont naturellement traduites bien au-delà du continent européen. Deux données principales doivent être à cet égard mises en valeur :

- l'accession des Etats-Unis au statut d'unique super-puissance ;
- et l'apparition de risques multiples et diffus d'instabilité dans le monde.

a. L'accession des Etats-Unis au statut d'unique super-puissance

Il s'agit là, sans aucun doute, de la donnée la plus sûre du contexte international dans la période à venir, tel qu'il émerge de la

fin de la guerre froide. Aucune autre puissance ne paraît capable, dans un avenir raisonnablement prévisible, de contester, voire de défier, ce leadership américain : ni la Russie, en raison de la gravité des problèmes qu'elle affronte ; ni l'Union européenne, en raison de sa faiblesse politique et militaire ; ni le Japon, pourtant appelé à devenir une grande puissance politique, en raison d'un potentiel militaire jusqu'ici très limité ; ni même la Chine, en dépit de la formidable puissance qu'elle représente, en raison de retards économiques encore trop considérables.

Les Etats-Unis, quoique engagés dans une phase de réduction relative du format de leurs forces et de leur effort de défense, demeurent une puissance militaire incomparable, la seule aujourd'hui capable de projeter des forces importantes sur l'ensemble de la planète. Leur volonté de préserver ce monopole explique naturellement - en dépit des dénégations diplomatiques et de la réalité des liens transatlantiques - les tensions récurrentes entre l'Europe et les Etats-Unis sur les questions de défense, la rénovation de l'OTAN, le rôle de l'UEO et l'émergence d'une véritable défense européenne.

Ces faits ne dispensent pas, toutefois, de s'interroger sur le rôle que joueront les Etats-Unis dans le nouveau contexte international, notamment après la mise au point de la nouvelle doctrine de défense américaine. Cette interrogation, majeure pour l'avenir, appelle de votre rapporteur trois observations :

- il n'est pas d'exemple historique d'une super-puissance se désintéressant de l'évolution du monde ; et, quoique certains en pensent, la conviction de votre rapporteur est que les Etats-Unis ont la volonté de maintenir le "leadership" américain, dessein permanent de la politique américaine ; significative à cet égard est la volonté des Etats-Unis de maintenir en place l'organisation atlantique et de se substituer, dans bien des cas, aux Nations Unies supposées définir la légalité internationale ;

- mais force est aussi de constater que l'Amérique hésite aujourd'hui sur son rôle extérieur : les problèmes économiques, le déficit budgétaire américain, le refus des Etats-Unis de toute aventure militaire dans l'ex-Yougoslavie, le dérapage incontrôlé des opérations en Somalie, le refus de recourir à la force en Haïti ont pu donner l'impression que Washington se détournait progressivement de toute tentation d'intervention extérieure et hésitait, en tout cas, à payer le prix correspondant ;

- la portée de ces interrogations est considérable : s'il est clair que les Etats-Unis resteront présents ou actifs là où leurs intérêts sont directement en cause, il est aussi possible qu'ils chercheront à se dégager de certaines de leurs responsabilités au sein du système international ; il s'agirait là, pour la communauté internationale, et -s'agissant de la sécurité européenne- pour les Douze, d'un enjeu majeur pour organiser les règles du jeu international en fonction du nouvel ordre du monde.

b. L'apparition de risques multiples d'instabilité dans le monde

Au même moment, en effet, la fin de la période de congélation forcée liée à la guerre froide a favorisé l'apparition de risques multiples, divers et diffus résultant de phénomènes de déstabilisation en quelque sorte libérés par la fin de l'antagonisme Est-Ouest et par la rupture de l'équilibre des super-puissances d'hier.

Certes, les facteurs potentiels de crise ne sont pas toujours, dans les pays du Sud, de nature militaire, même si leurs conséquences sont potentiellement déstabilisantes. Sans parler ici du "déficit démocratique" dont souffrent les pays du Tiers-Monde et qui est porteur de graves risques politiques, ces problèmes majeurs sont le sous-développement et l'explosion démographique :

- un sous-développement endémique, chacun en convient, favorise des menaces telles que le terrorisme, la prolifération des armements, voire le trafic de stupéfiants. Il ne crée par un terrain favorable aux systèmes démocratiques et peut constituer le ferment des intégrismes les plus redoutables ;

- une croissance démographique galopante conjugué d'autre part ses effets à ceux du sous-développement pour accroître le fossé grandissant -et inacceptable- entre le Nord et le Sud. Elle peut provoquer des flux migratoires difficilement contrôlables et dangereux du Sud vers le Nord, qui seraient encore aggravés sur le plan politique par des phénomènes d'intégrisme ou d'intolérance.

Ainsi apparaissent plusieurs zones stratégiques d'instabilité potentielle où les risques politiques, et éventuellement militaires, sont accentués par des crises économiques, démographiques et sociales avec, bien souvent, des prolongements ethniques et religieux.

b1. L' "arc de crise" du Maroc à l'Océan Indien

Tel est d'abord le cas de ce que les experts ont parfois appelé "l'arc de crise" qui va du nord-ouest du Maroc à l'Océan Indien.

- **Le Proche et le Moyen-Orient.** Certes, le processus de paix engagé, avec l'appui des Etats-Unis, par le rapprochement israélo-palestinien laisse espérer un règlement négocié du conflit et une diminution des tensions dans la région. Mais il faudra beaucoup de persévérance de part et d'autre pour conduire le processus amorcé jusqu'à son terme, malgré les extrémismes, sans qu'il soit possible d'écarter le risque de nouveaux conflits, notamment en Cisjordanie ou au Liban où le conflit, militairement apaisé, n'a pas reçu de solution politique.

Surtout, les immenses enjeux économiques de la région - en particulier sur le plan énergétique-, les contentieux frontaliers, l'accumulation des armements -notamment en Iran et en Irak-, l'existence de fortes minorités ethniques ou religieuses et de puissants mouvements intégristes créent les ingrédients de conflits futurs qui risquent de menacer la sécurité des pays européens eux-mêmes.

Ainsi, un pays comme l'Égypte, avec lequel nous entretenons des relations de qualité, est-il soumis à de fortes tensions religieuses, économiques et sociales, liées à une démographie galopante et à un intégrisme musulman particulièrement virulent et difficilement maîtrisé.

- **L'Afrique du Nord.** Une réflexion globale sur les questions de sécurité ne saurait a fortiori ignorer l'évolution des pays d'Afrique du Nord avec lesquels la France entretient, pour des raisons géographiques et historiques, des relations extrêmement étroites et dont elle ne saurait en aucun cas se désintéresser, ne serait-ce qu'en

raison de la très grande importance des communautés algériennes, marocaines et tunisiennes en France et des communautés françaises dans ces pays, et du poids des relations économiques qui nous unissent.

L'Afrique du Nord constitue ainsi, selon votre rapporteur, un sujet majeur de préoccupation pour les années à venir.

L'aggravation des tensions et du terrorisme en Algérie au cours des dernières années, s'ajoutant à une situation économique dramatique et à l'explosion démographique qui caractérise ce pays, comporte évidemment pour la France des risques qui doivent être justement appréciés. Une diplomatie et une coopération actives, avec l'appui de nos partenaires européens et méditerranéens, doit contribuer au redressement de l'Algérie et éviter le pire. Mais comment ne pas prendre en compte le risque des fortes pressions migratoires qui résulterait d'une aggravation de la crise algérienne ? Et comment ne pas envisager l'hypothèse de l'émergence d'un pouvoir fanatisé et de ses conséquences sur le plan des menaces terroristes voire militaires -en particulier des menaces d'agression balistique ?

b2. La situation en Afrique subsaharienne suscite également de vives préoccupations, ainsi que l'illustrent dramatiquement les récents et sanglants événements du Rwanda, où les victimes se chiffrent par centaines de milliers ! En Afrique non plus, la France ne peut se soustraire à ses responsabilités politiques, historiques, économiques, culturelles, voire militaires, à l'égard des pays avec lesquels elle entretient des relations exceptionnellement étroites, avec lesquels elle est souvent liée par des accords de défense et où elle dispose parfois de troupes pré-positionnées.

Là aussi, les données économiques et sociales sont extrêmement préoccupantes, ainsi que l'ont illustré les conditions et les conséquences de la récente dévaluation du franc CFA, et qu'il faut prendre en considération l'éventualité de tensions politiques et sociales dans ces pays.

De surcroît, l'existence dans ces pays de communautés françaises souvent importantes constitue également pour la France

un facteur de risque qui ne saurait être mésestimé, ainsi que l'ont illustré, là encore, les récents événements au Rwanda et au Burundi.

Pour toutes ces raisons, même si la France n'a sans doute pas aujourd'hui les moyens d'assurer seule, à travers un soutien économique, politique et militaire, la stabilité du continent africain, même si les modalités d'action de notre pays en Afrique doivent faire l'objet d'une analyse globale, la France doit naturellement être capable, y compris dans le domaine de la défense, de garantir l'exécution des engagements qu'elle a pris à l'égard de ses partenaires africains. La fréquence des interventions françaises en Afrique au cours des deux dernières décennies souligne l'importance des moyens susceptibles d'y être consacrés.

b3. La nouvelle bataille du Pacifique

Ce panorama, à coups de serpe, des changements géostratégiques internationaux et des risques en matière de sécurité ne saurait enfin ignorer le continent asiatique alors que le centre de gravité du monde tend à se déplacer de l'Atlantique vers le Pacifique. Deux éléments essentiels méritent à cet égard d'être relevés.

- D'abord le fait que trois des principales puissances du monde -les Etats-Unis, le Japon et la Chine- s'y trouvent rassemblées. Même si des zones d'influence semblent se dessiner, l'affrontement entre ces trois grandes puissances dans la partie la plus dynamique du monde -la nouvelle bataille du Pacifique- sera à coup sûr l'un des grands facteurs dominants des prochaines décennies. L'Europe -et la Russie- éprouvent sans aucun doute bien des difficultés à jouer leur rôle dans cet affrontement, même si les mouvements de délocalisation industrielle vers l'Asie s'amplifient et si les grandes entreprises mondiales se bousculent sur ce marché d'avenir.

Dans le domaine de la sécurité, on ne saurait écarter l'hypothèse d'une évolution majeure des données militaires dans la région lorsque les forces nucléaires chinoises constitueront une menace pour les centres vitaux américains. Si une nouvelle

guerre froide paraît peu vraisemblable, il est clair que les relations américano-chinoises s'en trouveraient radicalement modifiées. Il ne faudrait pas alors exclure que le Japon, moins assuré de la protection américaine, ne se dote lui-même de forces nucléaires -ce dont divers indices indiquent qu'il y est techniquement préparé-, ce qui aboutirait à créer une situation conflictuelle majeure entre trois grandes puissances.

- Un second sujet majeur de préoccupation réside dans l'avenir de la péninsule coréenne. Avant même d'évoquer les risques de prolifération nucléaire particulièrement aigus en Corée du Nord (cf. 3° ci-dessous), il convient en effet de souligner l'incertitude majeure que constitue, en Asie de l'Est, le facteur coréen. Les perspectives d'une réunification des deux Corée sont présentes dans tous les esprits. Mais, à la différence de ce qui s'est produit en Allemagne, une éventuelle réunification serait rendue particulièrement difficile par le poids respectif des deux pays et par la séparation physique très hermétique qui prévaut aujourd'hui entre les deux moitiés de la péninsule. Le choc de la réunification serait ainsi particulièrement difficile à absorber.

Dans cette attente, aucun événement ne peut être a priori exclu dans cette région du monde, ne serait-ce qu'en raison du caractère autarcique du régime de Pyong-Yang et du caractère hautement imprévisible de ses dirigeants. La Corée constitue ainsi tout à la fois une zone à hauts risques dans la conjoncture internationale présente et le théâtre prévisible de profonds bouleversements dans les prochaines années ou au début du XXIe siècle.

3°) - La prolifération et les risques périphériques

Au-delà de ces risques géographiques susceptibles de porter atteinte à la paix et à la stabilité dans les années à venir, les mutations géostratégiques des dernières années se sont encore traduites par une aggravation des dangers de prolifération des armements de destruction massive -et d'abord nucléaires- et par un développement des risques "périphériques" -comme le terrorisme ou les trafics de stupéfiants.

a. Les risques de prolifération des armes nucléaires et de destruction massive

- La prolifération nucléaire, qui avait pu apparaître tant bien que mal maîtrisée, tend à devenir un risque majeur dans le nouvel état du monde et à s'aggraver à l'approche des négociations relatives au renouvellement du traité de non-prolifération (TNP).

En dehors des cinq puissances nucléaires membres permanents du Conseil de sécurité et sous réserve des incertitudes résultant de la désintégration de l'URSS quant à la maîtrise de l'arme nucléaire, plusieurs catégories de pays doivent être prises en considération :

- les possédants officiels qui ont d'ores et déjà une capacité nucléaire, soit opérationnelle et testée, soit virtuelle, et parmi lesquels on classe généralement l'Inde, Israël, le Pakistan et l'Afrique du Sud, même si cette dernière a officiellement renoncé à l'arme nucléaire ;

- les pays dits du seuil, engagés dans un programme à long terme et sur le point de posséder l'arme nucléaire, au premier rang desquels sont cités l'Iran, la Corée du Nord, voire encore l'Irak, sans parler de pays qui, comme l'Argentine et le Brésil, ont, sous la pression internationale, affirmé renoncer à l'arme nucléaire mais paraissent tout proches de la détenir ;

- enfin, les candidats potentiels qui se multiplient dans le Tiers-Monde au nom d'un nationalisme vigoureux et qui rêvent de l'arme atomique sans qu'il soit pour l'heure possible de préciser l'état d'avancement de leurs recherches, à l'exemple de l'Algérie, la Libye, voire de la Syrie, le Nigéria, l'Égypte, l'Indonésie ou la Corée du Sud, sans que la liste soit ni certaine ni exhaustive.

La prolifération nucléaire concerne ainsi potentiellement de nombreux pays du Tiers-Monde capables de fabriquer leurs propres armes à partir de leurs recherches propres ou

par l'acquisition du savoir-faire nécessaire auprès de pays devenus centres de prolifération nucléaire.

Mais un deuxième processus simultané de diffusion de l'arme nucléaire est d'autre part apparu à la suite de la dissolution de l'ex-Union soviétique. Celle-ci a en effet laissé derrière elle un terrifiant héritage nucléaire dont le sort risque de peser lourdement sur les relations internationales dans les années à venir. Cette question de la succession de l'URSS comme puissance nucléaire -dont Moscou et la communauté internationale se sont, il faut le dire, activement préoccupés- soulève encore de graves inquiétudes. Les dispositions du protocole de Lisbonne du 23 mai 1992 -aux termes duquel le Kazakhstan, la Biélorussie et l'Ukraine se sont engagés à rapatrier en Russie avant l'été 1994 les armes nucléaires stationnées sur leur territoire, à signer le traité START et à adhérer au TNP en tant qu'Etats non nucléaires- ne sont toujours pas intégralement respectées .

Alors que les plus fortes inquiétudes concernaient à l'origine l'attitude du Kazakhstan, l'Ukraine a posé une série de conditions (octroi de garanties de sécurité, compensations financières, aide technique au démantèlement) d'autant plus importantes que Kiev disposait sur son sol, au moment de l'éclatement de l'URSS, d'un total d'environ 4 000 têtes nucléaires, dont au moins 1 300 têtes stratégiques.

Un résultat potentiellement important a été obtenu avec l'accord tripartite du 14 janvier 1994 signé par la Russie, l'Ukraine et les Etats-Unis sur le démantèlement de l'arsenal nucléaire ukrainien. Il doit toutefois être confirmé par sa ratification par l'Ukraine, la question pouvant de surcroît être compliquée par la situation en Crimée et ses répercussions sur les relations entre Moscou et Kiev.

D'autres signaux positifs ont été enregistrés : le regroupement des armes nucléaires tactiques de l'ex-URSS en Russie depuis mai 1992 et le début du transfert des armes stratégiques stationnées sur les territoires de la Biélorussie et du Kazakhstan.

Il reste qu'aucune autre alternative n'apparaît à un retour des armes nucléaires en Russie et que le processus risque encore d'être long. Plusieurs éléments suscitent encore l'inquiétude. Ainsi, l'absence d'adhésion de l'Ukraine au TNP retarde la mise en oeuvre du désarmement nucléaire et notamment du traité Start II. On ne saurait par ailleurs mésestimer les risques de prolifération liés au commerce illicite des matières fissiles et à la coopération scientifique avec des Etats pouvant menacer la sécurité internationale.

Il faut enfin souligner l'extrême importance de la partie de bras de fer engagée depuis des mois avec la Corée du Nord pour la convaincre d'abandonner son option nucléaire et d'honorer ses engagements sur la non-prolifération, en acceptant en particulier les inspections par l'Agence internationale pour l'énergie atomique (AIEA) des sites où Pyong-Yang est soupçonné de développer l'arme nucléaire. Si le Président nord-coréen a affirmé le 7 février dernier que son pays ne se doterait pas d'armes nucléaires, les rebondissements successifs de l'affaire empêchent de se satisfaire de telles assurances alors que la détention de l'arme nucléaire par la Corée du Nord serait susceptible de déstabiliser l'ensemble de cette région du monde.

Si la prolifération nucléaire constitue ainsi un sujet majeur de préoccupation qui doit mobiliser la communauté internationale -tout en étant conscients du fait que la compétence scientifique apparaît, en définitive, comme le véritable "cliquet" de la prolifération et que les systèmes de contrôles internationaux ne suffiront pas à stopper la dissémination nucléaire-, la prolifération des armements de destruction massive recouvre aussi d'autres formes qui constituent également des dangers majeurs en termes de sécurité.

Tel est le cas d'abord des risques de prolifération balistique -que notre commission a soulignés à plusieurs reprises (cf. notamment le rapport d'information n° 96 (1992-1993) sur la programmation pour les années 1992-1994, p. 74 et suivantes)-, les vecteurs jouant un rôle déterminant dans le processus de prolifération et les missiles balistiques constituant des systèmes d'armes aisés à utiliser et d'une redoutable efficacité. Plus d'une vingtaine de pays disposent aujourd'hui de tels armements et leur nombre pourrait être doublé, selon certains experts, au tournant du siècle. Si tout doit être mis en oeuvre, au plan des contrôles internationaux, pour ralentir le

commerce des missiles, tout indique aussi qu'il ne pourra être éliminé. Ce phénomène de prolifération balistique doit donc nécessairement être intégré dans la configuration de notre défense aérienne future et l'acquisition d'une certaine capacité antimissiles faire l'objet d'un examen approfondi.

Enfin la prolifération des armements chimiques et bactériologiques continue d'exiger une grande vigilance, en particulier pour doter la communauté internationale d'instruments de contrôle efficaces des traités et conventions internationales en la matière.

b. Les risques périphériques

Cette analyse, à grands traits, des différents facteurs menaçant la sécurité internationale -et singulièrement celle de la France- serait encore incomplète sans évoquer des menaces diffuses, des risques périphériques qui, sans mettre directement en cause la stabilité des Etats, sont de nature à déstabiliser nos sociétés, voire de porter atteinte à nos institutions.

Les phénomènes terroristes figurent au premier rang de ces risques. Qu'il obéisse au fanatisme religieux -comme l'intégrisme musulman en Algérie ou au Moyen-Orient-, qu'il soit le fait de mouvements politiques -comme les Brigades rouges, la "Bande à Baader" ou "Action directe"-, ou qu'il s'agisse dans certains cas d'un terrorisme d'Etat, le terrorisme demeure une force face à laquelle nos Etats doivent être capables de se défendre. Il peut supposer, dans certaines circonstances, des parades, répressives ou dissuasives, de nature militaire.

Il peut en aller de même d'autres phénomènes déstabilisants, tels que les trafics de stupéfiants ou les mafias organisées qui peuvent disposer de ressources financières colossales et dont les effets peuvent être redoutables sur les structures sociales voire politiques, ainsi que l'illustre, parmi d'autres, l'exemple de la Colombie. Ces menaces relèvent normalement des forces de police et de la sécurité intérieure. Mais, parmi d'autres, l'exemple italien de

lutte contre la Mafia montre que le recours à des moyens d'action militaires ne peut être exclu.

Ces menaces diffuses -auxquelles pourraient être ajoutées les terribles pressions migratoires qui pèsent sur nos sociétés- soulignent la nécessité d'avoir désormais une approche globale des questions de sécurité où la frontière entre sécurité intérieure et sécurité extérieure tend à s'estomper.

*

* * *

B - UNE NÉCESSAIRE RÉAPPRECIATION DE NOS INSTRUMENTS DE DÉFENSE

Ces bouleversements du contexte international qui caractérisent le nouvel état du monde issu de la fin de la guerre froide conduisent à une appréciation nouvelle, par la France, de sa politique de défense et des moyens qui doivent y être consacrés. La tâche est d'autant plus difficile que la transformation radicale des risques et des menaces que fait apparaître cette recomposition du paysage stratégique se caractérise avant tout par des incertitudes majeures et une instabilité potentielle accrue.

Il importait toutefois de tenter de corriger la situation de mauvaise "visibilité" dans laquelle se trouvent aujourd'hui placées nos forces armées en inscrivant l'évolution de nos instruments de défense dans une vision prospective à long terme en rapport avec les nouvelles réalités du monde. Tel était l'objectif ambitieux et courageux du Livre blanc sur la Défense à la rédaction duquel s'est attaché le nouveau gouvernement dès sa prise de fonctions, en dépit de la difficulté de la tâche et du scepticisme que ne manquent jamais de susciter les résultats d'un tel exercice.

Ces travaux ont abouti à la présentation du Livre blanc sur la Défense devant notre commission, au Sénat, par le Premier

ministre et le ministre d'Etat, ministre de la Défense, le 23 février dernier.

Evoquant successivement, dans une perspective de quinze à vingt ans, c'est-à-dire à l'horizon 2010-2015, le contexte stratégique, la stratégie de défense et les capacités des forces armées, les ressources humaines, industrielles et financières, et enfin les liens entre défense et société, le Livre blanc constitue un cadre de réflexion à long terme très précieux -et sans doute indispensable- dans lequel viendront s'inscrire les lois de programmation -et les budgets annuels- successifs, à commencer par le présent projet de loi pour les années 1995 à 2000.

Si l'objet du présent rapport n'est pas de se livrer à une analyse exhaustive du document extrêmement riche que constitue le Livre blanc -quelles que soient les appréciations critiques auxquelles il peut légitimement donner lieu en raison même de l'extrême difficulté de l'exercice et des incertitudes et de l'imprévisibilité qui caractérisent la situation présente-, il va de soi que le projet de loi qui nous est soumis doit être analysé et apprécié au regard de sa capacité à doter notre système de forces des moyens nécessaires pour que la France soit en mesure d'assumer les ambitions légitimement affichées par le Livre blanc.

Ce passage du Livre blanc au "livre de comptes" que constitue en quelque sorte la loi de programmation est, nul ne le contestera, particulièrement délicat. Pour deux raisons majeures : la situation économique et financière dans laquelle se trouve notre pays et qui rendrait illusoire d'envisager un accroissement important des ressources consacrées à la défense dans les prochaines années ; et la nécessité de mener à bien la poursuite de très lourds programmes d'équipement nécessaires au renouvellement de nombreux matériels majeurs mais déjà fortement retardés au cours de la dernière période.

Il reste que le projet de loi de programmation permet de corriger les inadéquations que notre commission a souvent relevées entre les ambitions affichées et la précarité des ressources financières accordées à nos armées. C'est pourquoi il a paru nécessaire à votre rapporteur de rappeler ici trois séries d'observations contraires du Livre blanc, nécessaires à l'appréciation de la loi de programmation :

- les hypothèses d'emploi des forces, auxquelles nos armées doivent être capables de faire face ;
- les adaptations majeures nécessaires de notre système de forces ;
- et les perspectives relatives à l'effort de défense que doit consentir notre pays dans les années à venir.

1°) Les hypothèses d'emploi des forces envisagées par le Livre blanc

a. Six scénarios d'emploi des forces au degré de probabilité très variable

S'efforçant de définir les différentes hypothèses d'emploi de nos forces en fonction de leur degré de plausibilité, du niveau d'obligations auxquelles la France serait tenue dans chaque cas, de la densité de l'engagement français et de l'intensité prévisible des combats, le Livre blanc retient six "scénarios" d'emploi des armées et de la gendarmerie supposés recouvrir l'éventail des risques potentiels. Ces hypothèses peuvent être schématiquement ainsi présentées :

- Le premier scénario correspond à un conflit régional ne mettant pas en cause nos intérêts vitaux. Un tel conflit, qui ne met pas en jeu de risque nucléaire, est susceptible de se produire en Europe comme hors d'Europe, notamment en Méditerranée et au Moyen-Orient, à la suite de conflits entre puissances régionales dotées de moyens conventionnels considérables. Ce scénario, type guerre du Golfe par exemple, rend nécessaires des capacités renforcées de projection à grande distance, jusqu'à 5 000 à 7 000 kms, et peut déboucher sur des engagements de haute intensité. Il fait apparaître des risques importants pesant sur nos intérêts, nos voies d'approvisionnement, voire les pays auxquels nous lient des accords de défense.

Le Livre blanc estime le degré de probabilité de ce scénario élevé à court et moyen terme.

- Le deuxième scénario correspond à un conflit régional pouvant mettre en cause nos intérêts vitaux, par l'implication d'une puissance nucléaire, supposant l'emploi de la stratégie de dissuasion. Un tel conflit, dès aujourd'hui envisageable sur le continent européen, pourrait apparaître demain dans d'autres régions, en Méditerranée, au Proche ou au Moyen-Orient. La France devrait y agir dans un cadre multinational, au sein de l'OTAN ou de l'UEO, la manoeuvre dissuasive pouvant être nécessaire pour accompagner notre décision d'engagement et conférant dès lors à la France une place particulière dans toute coalition.

Ce scénario est jugé par le Livre blanc comme "plausible à moyen terme, en particulier à compter du tournant du siècle".

- Le troisième scénario correspond à une atteinte à l'intégrité du territoire national hors métropole. Cette hypothèse envisage une menace contre nos départements ou territoires d'outre-mer. La France doit être en mesure, quelles que puissent être les pressions internationales, de régler ce genre de conflit en totale indépendance. Pour effectuer une intervention destinée à préserver ou rétablir notre souveraineté, des moyens de projection suffisamment diversifiés et entraînés sont nécessaires.

Le Livre blanc considère que la probabilité d'un tel scénario, "relativement faible aujourd'hui, peut s'accroître au fil du temps".

- Le quatrième scénario vise la mise en oeuvre de nos accords de défense bilatéraux, notamment en Afrique et en évitant le risque d'enlèvement. Ce type d'intervention est à envisager pour prévenir ou mettre fin à des conflits régionaux de faible intensité, tels que ceux qui secouent l'Afrique et dans lesquels la France doit conserver la capacité d'agir seule, voire avec ses partenaires européens. Une telle hypothèse, qui impose de pouvoir réagir avec vigueur dans des délais très brefs, ne présente pas, en l'état actuel des accords, de danger majeur face à des capacités militaires réduites. Mais il ne faut pas exclure la possibilité d'avoir à

gérer simultanément plusieurs crises de cette nature, un risque d'enlèvement n'étant pas à exclure.

Le Livre blanc estime que la probabilité d'un tel scénario est "très élevée et peut survenir sans délai".

- Le cinquième scénario a trait aux opérations en faveur de la paix et du droit international dans un cadre politique international (ONU, CSCE ...) et dans un contexte militaire multinational (OTAN, UEO ou coalition ad hoc). Une telle hypothèse d'intervention -correspondant par exemple aux interventions dans l'ex-Yougoslavie ou au Cambodge- est essentiellement prévisible en Europe, au Moyen-Orient ou en Afrique, mais aussi envisageable en Extrême-Orient ou en Amérique latine. S'il ne fait pas peser a priori de menaces sur nos intérêts majeurs, ce scénario peut évoluer vers un risque d'enlèvement et des moyens de plus en plus importants. Il est donc essentiel "de préciser, dès le début de l'action, les critères justifiant notre engagement et de tenter d'évaluer la durée prévisible de celui-ci".

"La probabilité d'avoir à participer à des opérations de ce type, et même simultanément à plusieurs dans le monde, est, souligne le Livre blanc, dès aujourd'hui très élevée".

- Le sixième et dernier scénario est évidemment le plus grave puisqu'il correspond à la résurgence d'une menace majeure contre l'Europe occidentale.

"Très peu vraisemblable aujourd'hui, ce scénario reste peu probable à l'horizon (de vingt ans) considéré (par le Livre blanc). Il ne peut cependant être écarté, car il présente un risque mortel".

Cette réapparition de la menace d'une agression massive contre l'Europe de la part d'un Etat ou d'une coalition disposant d'importantes forces nucléaires et conventionnelles serait naturellement justiciable de la dissuasion nucléaire. A défaut, la France pourrait être conduite à s'engager d'emblée aux côtés de ses

alliés avec une capacité significative, dans le cadre de la manoeuvre dissuasive.

Cette hypothèse dramatique conduit le Livre blanc à faire appel à un concept nouveau de "constitution de forces et de changement de format", distinct de la notion classique de montée en puissance, impliquant une reconfiguration nécessaire de notre appareil conventionnel pour faire face à la réapparition d'une telle menace.

Il reste naturellement à savoir si la France disposerait des délais suffisants pour permettre un tel changement de format de notre outil de défense qui exigerait en tout cas, ainsi que le souligne le Livre blanc, "un processus politique volontariste" et "une capacité d'analyse en amont de la résurgence des menaces".

b. Les observations de votre rapporteur

Ces hypothèses d'emploi des forces, et les conséquences qu'elles entraînent, appellent, à ce stade de l'analyse, trois observations principales de votre rapporteur.

- La première observation porte sur les hypothèses d'intervention elle-même. La méthode des scénarios, si elle permet de vérifier la cohérence des concepts et de clarifier les différents types de menaces, pourrait apparaître discutable si elle visait à l'exhaustivité et était conçue de manière trop systématique. Ces scénarios doivent au contraire être appréciés de manière souple et pragmatique.

La principale distinction à retenir est, sans aucun doute, celle qui oppose les scénarios (2 et surtout 6) qui mettent en cause nos intérêts vitaux et les autres. Ces derniers soulignent essentiellement (en particulier les scénarios 1 et 2) la forte éventualité de crises régionales dans la prochaine période.

Surtout, ainsi que le relève le Livre blanc lui-même, ces scénarios ne sont ni exclusifs ni totalement indépendants les uns des autres. La France peut en particulier être conduite à engager plusieurs actions simultanément, ce qui pose le problème de la combinaison des engagements possibles. Le Livre blanc estime que la France devrait être ainsi capable de mener, en même temps, à condition de disposer des moyens adaptés :

- un conflit régional de forte intensité dans le cadre d'une coalition ;
- une ou plusieurs interventions au profit d'un DOM-TOM ou en application des accords de défense ;
- et une opération limitée en faveur de la paix et du droit international.

- La deuxième observation a trait aux missions des forces armées et à leur éventuelle redéfinition en fonction du nouveau cadre stratégique et de l'analyse des hypothèses d'emploi des forces.

Notre outil de défense devra être organisé et équipé pour faire face à des hypothèses d'emploi beaucoup plus variées et nombreuses que dans le passé récent. Il devra donc acquérir des capacités opérationnelles et logistiques nouvelles pour s'y adapter et pour être en mesure de remplir les quatre missions principales assignées aux forces armées par le Livre blanc :

- préserver les intérêts vitaux contre toute forme d'agression ;
- contribuer à la sécurité et à la défense de l'espace européen et méditerranéen, dans la perspective, à terme, d'une politique de défense européenne commune ;
- contribuer aux actions en faveur de la paix et pour le respect du droit international ;
- enfin, assurer des tâches de service public, notamment en renforçant les moyens et les organisations normalement chargées de la défense civile du territoire.

- La troisième observation, enfin, concerne les conséquences majeures de la diversité des hypothèses d'emploi sur les capacités opérationnelles et logistiques de nos forces.

L'instabilité et l'incertitude du contexte international conduisent à souligner les priorités à accorder à certains objectifs au premier rang desquels figurent :

- des capacités accrues de renseignement destinées à la prévision et l'évaluation des situations ;**
- des capacités de commandement et contrôle d'opérations renforcées ;**
- et des capacités de projection de forces très renforcées, grâce à une mobilité et des moyens de supériorité accrus.**

En raison de la diversité des situations possibles, les forces projetables devront faire l'objet d'une priorité très accentuée, avec les capacités logistiques requises. Si l'on met à part le dernier scénario (réapparition d'une menace majeure), il faut souligner l'importance des évaluations de forces projetables effectuées par le Livre blanc :

- dans le cas des scénarios de crises limitées (S3, S4, S5), les forces doivent pouvoir atteindre, sur le terrain et globalement, une à deux brigades, un à trois escadrons de combat et la composante aéronaritime requise ; en cas de simultanéité des trois scénarios, le total pourrait ainsi atteindre une division, trois à six escadrons de combat, une dizaine d'avions de transport et des moyens navals réunis autour d'un porte-avions et/ou un ou plusieurs TCD ;**
- dans le cas de scénarios de conflits régionaux (S1, S2), les moyens et capacités nécessaires devront procurer une nette supériorité qualitative qui repose, pour une large part, sur l'avance technologique. Il faut alors envisager, au total, l'engagement simultané de forces de l'ordre de deux divisions, six escadrons de combat et d'un groupe aéronaval complet.**

C'est dans ce cadre que doivent être examinées les adaptations majeures nécessaires de notre système de forces.

2°) Les adaptations majeures nécessaires de notre système de forces

a. Trois nouvelles capacités militaires prioritaires

Pour faire face au contexte international de l'après-guerre froide et disposer des instruments militaires adaptés à ces dangers, le Livre blanc souligne à juste titre la nécessité de renforcer prioritairement nos forces armées dans trois directions : le renseignement, les moyens de projection et le commandement.

- La première priorité concerne les moyens de renseignement de toute nature, techniques et humains, qui doivent donner au pouvoir politique et au commandement français les informations nécessaires sur les crises à traiter.

La diversité et la volatilité des risques expliquent la mise en exergue de ce domaine : le renseignement n'est plus, comme à l'époque de la guerre froide, un moyen de préparation à un conflit généralisé ; il constitue désormais un instrument privilégié de prévention et de gestion de crises d'intensités variables et un moyen majeur d'aide à la décision politique, ainsi que la guerre du Golfe l'a illustré.

Par delà la montée en puissance de la DRM (Direction du renseignement militaire) et les moyens accrus accordés à la DGSE (Direction générale de la sécurité extérieure), l'accent doit être mis à la fois sur des investissements complémentaires sur le plan technique et sur le plan humain :

- le développement des satellites et des moyens spatiaux passe en particulier par la confirmation de la prochaine génération des satellites d'observation optique Hélios afin d'améliorer la qualité de notre capacité de reconnaissance stratégique, et par l'engagement du programme Osiris de satellites d'observation radar ; il suppose aussi la rénovation des moyens de guerre électronique désormais indispensables ;

- mais l'investissement humain, tant militaire que civil, est tout aussi nécessaire pour placer nos services de renseignement au niveau de ceux des autres grandes puissances et pour exploiter la masse considérable des données recueillies par les moyens techniques modernes.

- Une deuxième priorité, sur laquelle chacun s'accorde, réside dans les moyens de projection et de mobilité stratégique.

Les différentes hypothèses d'emploi des forces envisageables soulignent la nécessité d'être capables d'agir loin de nos frontières. L'objectif à terme, précise le Livre blanc, "est que toutes les forces disponibles, à l'exception de celles dont la vocation est d'assurer en toute circonstance la sécurité du territoire et de ses approches, puissent intervenir à distance". La mobilité devient ainsi un facteur déterminant du succès et son organisation devra être basée sur la modularité de cellules élémentaires destinées à être regroupées en ensembles cohérents. La projection de puissance proprement dite a pour objet de porter un coup d'arrêt à l'aggravation d'un conflit, d'imposer d'emblée la marque d'une supériorité, sauf à prendre le risque d'une guerre conventionnelle longue.

Alors que, pendant la guerre froide, la proximité de la menace en Centre-Europe rendait moins nécessaire la capacité de frapper au loin et avec précision, les moyens mis en oeuvre par les forces d'intervention doivent être désormais conçus dans la perspective d'engagements lointains nécessitant des transports par voie aérienne, maritime ou terrestre.

Il en résulte une priorité concernant le développement des capacités de transport, immédiates et à terme : moyens militaires pour le premier échelon, recours partiel aux moyens civils lorsque la crise dépassera un certain niveau ou s'installera dans la durée. Cela suppose en particulier l'accroissement du parc d'avions ravitailleurs, la modernisation de la flotte de transport actuelle et l'acquisition de moyens lourds à long rayon d'action, de préférence dans un cadre européen ; de même, l'accroissement du nombre de bâtiments de type TCD (transport de chalands de débarquement) et celui des porte-chars doivent être envisagés.

- La troisième priorité concerne enfin l'ensemble des capacités de commandement (commandement, communication et contrôle).

Le commandement requis par la mise en oeuvre de nos orientations stratégiques et les scénarios d'intervention prévisibles constitue, souligne le Livre blanc, "le système nerveux permanent des forces, de l'échelon central aux unités déployées dans la zone de crise". Ces capacités de commandement recouvrent deux hypothèses :

- s'agissant de la "posture permanente de sécurité" -concept nouveau défini par le Livre blanc comme l'ensemble des dispositions prises pour mettre le territoire national et nos intérêts immédiats à l'abri d'une agression, même limitée-, les commandements doivent relever d'une chaîne et de moyens strictement nationaux ;

- mais s'agissant de la projection des forces, la volonté d'assurer à la France toute sa place dans des coalitions où elle apporterait une contribution significative appelle, par delà les capacités traditionnelles, des moyens nouveaux de commandement et de conduite des opérations, dont l'interopérabilité, la mobilité et la modularité constitueront les caractéristiques essentielles.

Il conviendra en conséquence de se doter d'un commandement de théâtre interarmées projetable, regroupant les éléments de conduite des opérations nécessaires à exercer les responsabilités qu'une coalition nous aurait confiées. Cet état-major, destiné à être multinational pour renforcer les futures capacités européennes, devrait être capable de conjuguer l'action de forces terrestres d'un volume supérieur à un corps d'armée, de groupes aéronavals et de plusieurs escadrons d'avions de combat ainsi que le soutien associé à ces forces.

b. Les observations de votre rapporteur

Ces priorités que souligne, à très juste titre, le Livre blanc quant aux capacités militaires supplémentaires dont doit être doté

notre outil de défense appellent de votre rapporteur trois remarques principales.

- La première observation, à ses yeux fondamentale, est que l'accent mis sur ces domaines prioritaires souligne l'importance des exigences militaires de l'après-guerre froide.

Ainsi se trouve posé, semble-t-il, le problème majeur auquel le présent projet de loi de programmation tente d'apporter la meilleure solution possible compte tenu de nos capacités financières : la France peut-elle simultanément doter son outil de défense des capacités nouvelles devenues prioritaires et mener à bien le renouvellement engagé de la majeure partie de ses équipements actuels ?

Il va de soi que l'objectif majeur est bien de privilégier les programmes correspondant aux besoins de l'après-guerre froide et d'adapter ainsi notre outil de défense au nouvel état du monde et aux besoins du futur. Mais il est tout aussi clair que l'on n'imagine pas la France - pour des raisons opérationnelles, financières et industrielles - renoncer aujourd'hui à des programmes majeurs déjà fortement engagés et nécessaires à la qualité et à la cohérence de notre système de forces ...

- La deuxième observation est que cette double et très forte contrainte ne saurait conduire à amputer davantage les programmes de cohérence, et notamment de munitions, évidemment indispensables au caractère opérationnel de notre outil de défense.

L'existence d'un stock suffisant de munitions (obus, engins et missiles tactiques ...) est ainsi une condition impérative à la capacité de conduire des opérations de plus ou moins longue durée, ainsi que l'a illustrée la guerre du Golfe et comme le montre encore aujourd'hui la crise dans les Balkans. Alors que, pendant la guerre froide, l'hypothèse majeure était celle d'un conflit intense mais très bref, de l'ordre de quelques jours, l'hypothèse inverse doit être aujourd'hui retenue si la France veut conserver la capacité pratique de conduire effectivement les opérations auxquelles elle devra

participer. Une véritable politique de constitution ou de reconstitution d'un stock suffisant de munitions semble ainsi à votre rapporteur nécessaire, alors que la tendance des dernières années a été à une forte diminution des commandes de munitions, notamment terrestres.

- La troisième observation a enfin trait à l'importance de l'organisation interministérielle du renseignement. La juste priorité désormais accordée au renseignement est la nécessaire conséquence des évolutions internationales. Les dispositions déjà prises, en particulier la création de la DRM, vont dans ce sens.

Mais la place qui doit être faite aujourd'hui au renseignement stratégique, comme les modifications intervenues dans les structures des organismes participant à la fonction du renseignement, soulignent, aux yeux de votre rapporteur, l'importance de la coordination opérationnelle du renseignement.

C'est pourquoi il approuve vivement l'objectif du "renforcement de la coordination des activités de renseignement par des structures souples et appropriées" affiché en conclusion par le Livre blanc et estime que la suggestion faite par le ministre d'Etat, ministre de la Défense, le 26 octobre 1993, d'envisager la création d'une "structure de sécurité, placée au plus haut niveau de l'Etat, et participant à l'élaboration de la politique générale du renseignement" devrait faire l'objet d'études approfondies.

3°) Le niveau à venir de l'effort de défense de la France

a. L'évolution comparée de l'effort de défense en France et dans les grands pays industrialisés

La volonté politique de notre pays de mettre en place les capacités militaires qui viennent d'être décrites pour évoluer vers un nouveau modèle d'armée adapté aux menaces nouvelles et aux hypothèses d'intervention prévisibles trouve naturellement sa traduction décisive dans l'effort consacré par la France à sa défense

-qu'il appartient au présent projet de loi et aux lois de programmation successives de fixer précisément et d'organiser dans le temps-.

Le Livre blanc souligne à cet égard deux points essentiels.

- Premier point : le mouvement international de décrue des dépenses de défense qui, venant s'ajouter à la profonde dégradation des finances publiques de la France et à l'effacement de la menace principale d'hier, rend illusoire un accroissement substantiel et durable de l'effort de défense français sur l'ensemble de la période à venir.

Au cours des dix dernières années, la part du PIB consacrée à la défense est passée :

- de 6,15% à 4,80% aux Etats-Unis (avec un "pic" de 6,6% en 1986) ;
- de 5,44% à 3,76% en Grande-Bretagne ;
- de 3,27% à 2,04% en Allemagne (sans dépenses nucléaires) ;
- et de 4,05% à 3,40% en France.

Ces comparaisons ont naturellement leurs limites. A titre d'exemples : l'Allemagne, qui n'a pas de dépenses nucléaires, ne dispose pas d'une Marine importante et est confrontée à l'intégration de l'ex-RDA, peut difficilement servir de base de comparaison même s'il est vraisemblable qu'elle augmente dans l'avenir son effort de défense ; la Grande-Bretagne, dont la situation est plus proche de celle de la France, a une armée professionnalisée moins nombreuse et n'a à sa charge ni la gendarmerie ni les établissements industriels étatiques ; quant au Japon, si son effort de défense ne représente qu'environ 1% du PNB, son budget militaire est du même ordre de grandeur que le nôtre et ce pays disposera dans quelques années d'une des forces militaires classiques les plus puissantes du monde.

Des données majeures doivent cependant être soulignées :

- si les Etats-Unis réduisent aujourd'hui leurs dépenses, c'est après un effort considérable accompli au cours des années 1980 qui leur a

assuré une avance et une supériorité technologiques sans égale et leur garantit de demeurer la seule super-puissance militaire au monde ;

- s'agissant d'autre part des pays européens, l'ensemble des pays de l'UEO, qui prenaient en 1983 à leur charge 36% des dépenses de l'Alliance, n'en assurent plus aujourd'hui que 28% ...

- C'est dans ce contexte à la fois difficile et inquiétant que la France -c'est le second point- maintiendra son effort sur l'ensemble de la période considérée par le Livre blanc.

Cette orientation à long terme est présentée comme à la fois "contraignante et ambitieuse" :

- contraignante dans la mesure où elle imposera un effort de rigueur puisque le seul financement de l'ensemble des programmes en cours supposerait une croissance annuelle en volume supérieure à 3%, et où -on l'a vu- les missions nouvelles de nos forces armées nécessiteront de nouveaux systèmes d'armes et d'équipements ;

- ambitieuse aussi par comparaison avec les autres puissances comparables et compte tenu des très lourdes contraintes économiques et financières actuelles qui ont conduit la loi quinquennale sur la maîtrise des dépenses publiques à prévoir une réduction annuelle moyenne de 0,4% des dépenses publiques.

Le Livre blanc précise en outre que cette ambition elle-même de stabilisation de l'effort de défense nécessitera des choix et que ce maintien se heurte à de graves difficultés à court terme : "les finances publiques de la France se sont profondément détériorées. La charge de la dette publique atteint 200 milliards de francs en 1993. Le rétablissement de notre situation économique implique un redressement rapide de ces finances. Or les projections réalisées dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation montrent un écart de plusieurs dizaines de milliards de francs entre les crédits disponibles d'ici l'an 2000 et le modèle de référence d'équipement des Armées".

b. Les observations de votre rapporteur

Ces données soulignent, si besoin était, l'extrême difficulté de l'exercice consistant à établir une loi de programmation pour les années 1995 à 2000 qui réponde intégralement aux besoins et aux missions renouvelées de nos armées dans un contexte international difficile et dans une situation économique et financière gravement détériorée.

Votre rapporteur se doit toutefois de rappeler ici trois séries de données qui justifient à ses yeux d'accomplir, en dépit de ces très lourdes contraintes, un effort de défense aussi vigoureux que possible dans les années à venir.

- Il convient d'abord de rappeler la diminution constante depuis 1982 de l'effort de défense de la France.

Cette décélération est en effet bien antérieure à l'effondrement de l'ex-URSS et a vu progressivement la part du budget de la défense passer, au terme d'une dégradation continue -sauf en 1987-, de 4,08% en 1982 à 3,14% du PIB marchand en 1993 ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Part relative des dépenses de défense dans le PIB marchand

Années	Défense PIBm
1982	4,079 %
1983	4,012 %
1984	3,935 %
1985	3,847 %
1986	3,749 %
1987	3,791 %
1988	3,615 %
1989	3,512 %
1990	3,461 %
1991	3,421 %
1992	3,262 %
1993	3,136 %
1994	3,269 %

La courbe descendante a ainsi été redressée cette année à l'occasion du vote du budget de la défense pour 1994. Mais la diminution antérieure, d'abord "rampante" puis affichée, est à l'origine des retards, étalements et réductions de cibles successifs qui ont affecté bon nombre des grands programmes d'équipement et donc des difficultés actuelles. La poursuite de la même politique ne pourrait naturellement conduire qu'aux mêmes conséquences, militairement, financièrement et socialement coûteuses.

Un effort spécifique est donc nécessaire dans les prochaines années -c'est le deuxième point- pour assurer la livraison aux armées des équipements indispensables et engager les inflexions nécessaires à l'adaptation à un nouveau modèle d'armées pour les années 2000-2010.

Ainsi que le souligne le Livre blanc, une nouvelle phase a commencé, "dominée par les fabrications d'équipements et leur livraison aux armées. Dans les années qui viennent, la part des fabrications dans les dépenses d'équipement consacrées aux armements conventionnels doit s'élever progressivement. Cet accroissement des fabrications classiques est une priorité. Elle correspond à la nécessité opérationnelle, fixée à notre politique d'armement, d'équipement des forces armées. Elle permet la livraison de matériels majeurs pour l'action des forces, renouvelant des systèmes d'armes conçus et produits pour la plupart dans les années 1970. Elle est cohérente avec l'accent que nous mettons désormais sur une stratégie nouvelle d'emploi de nos moyens classiques, à distance du territoire national, dans un environnement le plus souvent multinational".

Mais, si un nouvel équilibre doit être établi, durant la prochaine période, entre dépenses de fabrication et dépenses de recherche et développement, il est aussi impératif de ne pas sacrifier ces dernières, faute de quoi la France se priverait des moyens technologiques et industriels nécessaires à la prochaine génération de matériels et ainsi de la possibilité d'adapter ses forces aux besoins des années 2010-2015.

Votre rapporteur, quels que soient les choix -nécessaires et douloureux- qui devront être effectués, ne voit pas de solution satisfaisante à ce dilemme en dehors du maintien et, si possible, de l'accroissement de l'effort de défense de la France dans les années à venir.

- Une telle orientation lui paraît enfin confortée si besoin était- par les lourdes conséquences pour nos armées de la diminution de l'effort de défense au cours des dernières années et par les spécificités de l'effort de défense français.

Toutes les armées françaises ont été déjà durement touchées. Rappelons d'un mot, parmi d'autres exemples :

- pour l'armée de terre : la suppression de 4 des 13 divisions organiques, de deux structures de corps d'armée, des régiments nucléaires Pluton et de 21 états-majors territoriaux ;
- pour l'armée de l'air : le passage de 450 à 390 appareils de combat ;
- et pour la Marine : la diminution des programmes d'équipements de 2 SNLE de nouvelle génération, de 2 sous-marins nucléaires d'attaque et de plusieurs bâtiments de moindre importance.

De plus, la France est la seule puissance de niveau comparable qui consacre plus de 50% de son budget militaire aux investissements, cette situation originale étant liée au choix de la politique de dissuasion nucléaire et à la fourniture de plus de 90% de ses équipements par l'industrie nationale.

Si des réorientations sont donc nécessaires et si la présente loi de programmation se doit d'organiser la transition vers une armée adaptée à ses missions et au contexte international du début du XXI^e siècle, votre rapporteur estime devoir réaffirmer ici que la France ne saurait réduire ses crédits militaires, sous peine de voir s'approfondir l'inadéquation entre les ambitions affichées et les ressources financières accordées à nos armées.

CHAPITRE II

LES ALLIANCES ET LA SÉCURITÉ EUROPÉENNE

La question des alliances militaires de la France avait été en quelque sorte figée, du fait de la guerre froide et de la congélation forcée des relations internationales liée à l'affrontement Est-Ouest, depuis 1966, date du retrait de la France de l'organisation militaire intégrée de l'OTAN. Mais les bouleversements géostratégiques intervenus depuis 1989 -qui viennent d'être analysés- imposent aujourd'hui leur évolution et leur adaptation.

Si la France demeure dans l'obligation d'honorer ses engagements à l'égard de ses partenaires africains -vis-à-vis desquels elle est liée par des accords de défense et où elle doit préserver des intérêts particuliers, à commencer par la protection de ses ressortissants-, la transformation radicale des relations Est-Ouest et la multiplication des opérations de maintien de la paix -missions nécessairement internationales -résultant de la résurgence de nombreux conflits, y compris en Europe, nécessite aujourd'hui un débat de fond et de nouvelles orientations, qu'il s'agisse des rapports transatlantiques ou du processus devant conduire à une défense européenne. L'émergence concrète de l'identité européenne de défense et l' "aggiornamento" nécessaire de l'Alliance atlantique constituent au demeurant deux démarches indissolublement liées.

*

* *

I - LA NÉCESSAIRE RÉNOVATION DES ALLIANCES

A - SUPERPOSITION ET COMPLEXITÉ DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ COLLECTIVE

Cette question de la nécessaire rénovation des alliances et de leur adaptation au nouvel ordre du monde est rendue plus complexe par la superposition de plusieurs organisations internationales susceptibles de constituer le cadre de la coopération militaire nécessaire pour faire face à la multiplication des conflits libérés par la fin de l'antagonisme Est-Ouest et, en particulier, au vide de sécurité en Europe centrale et de l'Est.

1°) L'Organisation des Nations Unies, par son caractère universel, constitue le cadre politique naturel de la plupart des opérations de maintien de la paix, dès lors qu'elle n'est plus paralysée par l'affrontement Est-Ouest et l'usage du droit de veto au Conseil de sécurité qui en résultait. Plus d'une vingtaine d'opérations internationales se déroulent actuellement sous l'égide des Nations-Unies, à commencer bien sûr par l'ex-Yougoslavie mais surtout hors d'Europe -depuis la Somalie jusqu'au Cambodge en passant par le Salvador.

Le rôle des Nations Unies rencontre toutefois, dans les faits, une triple limite :

- d'abord en raison de la crise multiforme, mais d'abord financière, que traverse l'organisation, ainsi que le Secrétaire général des Nations Unies, M. Boutros Boutros-Ghali, l'a clairement exposé devant notre commission le 11 janvier dernier ;

- ensuite parce que l'ONU ne dispose pas -pour l'heure en tout cas- de capacité militaire opérationnelle propre, les interventions les plus lourdes étant dès lors effectuées sous l'égide américaine (cas de la guerre du Golfe) ou dans le cadre opérationnel de l'OTAN (cas de l'ex-Yougoslavie) ;

- enfin parce que, par delà cette absence de consistance militaire, les opérations de maintien de la paix font l'objet de nombreuses et légitimes critiques : modalités de financement peu satisfaisantes, missions mal précisées, chaîne de commandement peu efficace ...

Pour toutes ces raisons, si les dispositions nécessaires doivent impérativement être prises pour renforcer les moyens d'actions militaires des Nations Unies, celles-ci ne paraissent pas -pour l'heure- en mesure de conduire des opérations d'imposition de la paix au titre du chapitre VII de la Charte -ainsi que nos collègues MM. Bernard Guyomard et Guy Penne l'ont relevé dans leur rapport d'information (n° 271, 1993-1994) consécutif à une mission au siège des Nations Unies à New York. Les besoins spécifiques de la défense de la paix en Europe ne semblent ainsi pas permettre de confier à l'ONU un rôle opérationnel effectif en toutes circonstances et justifient de faire appel à d'autres organisations.

2°) La C.S.C.E. (Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe), créée le 1er août 1975 avec la signature de l'Acte final d'Helsinki, est devenue organisation régionale des Nations Unies en 1992 et réunit désormais l'ensemble des Etats européens. La C.S.C.E. constitue ainsi la seule organisation pan-européenne de sécurité. Chargée par ses 53 Etats-membres de la prévention des conflits, de la gestion des crises et du maintien de la paix en Europe, elle a en outre manifesté sa volonté de lutter contre la violation des droits de l'homme.

La C.S.C.E. a également exprimé quelques velléités de jouer un rôle plus actif dans le domaine militaire -en particulier dans des conflits dans l'ex-URSS- compte tenu des bouleversements à l'Est et des besoins nouveaux de sécurité en Europe. Mais, si la C.S.C.E. a, à cet égard, la possibilité de faire appel à des organisations telles que l'OTAN, l'UEO ou la CEI, elle apparaît à votre rapporteur aussi utile sur le plan politique qu'inopérante sur le plan militaire.

De manière générale, les limites des capacités opérationnelles de la C.S.C.E. tiennent à la fois :

- aux principes d'action sur lesquels elle repose : règle du consensus, respect de la souveraineté des Etats, principe de non ingérence ;
- et aux strictes conditions requises pour une opération de maintien de la paix : instauration d'un cessez-le-feu effectif et

durable, conclusion d'un memorandum d'accord, et garanties de sécurité à tout moment pour le personnel d'intervention.

3°) L'OTAN et l'UEO sont ainsi -comme l'illustrent les opérations dans l'ex-Yougoslavie- les deux principales organisations de coopération militaire auxquelles la France participe et qui peuvent constituer les cadres opérationnels d'opérations de maintien de la paix et de sécurité sur le continent européen.

L'efficacité de ces deux organisations à l'avenir passe pourtant, pour des raisons différentes, par de profondes mutations.

- **L'Union de l'Europe occidentale (UEO)** est dépendante des progrès de l'identité européenne de défense. Car l'UEO s'est longtemps déchargée sur l'OTAN de ses tâches militaires et n'a commencé à être "réactivée" qu'à partir de 1984 et surtout à partir du moment où le bouleversement du contexte géostratégique en Europe a accentué la prise de conscience de la nécessité d'une politique étrangère et de défense européenne commune.

Le traité de Maastricht crée un lien organique clair entre l'UEO et l'Union européenne, la première devenant officiellement le "bras armé" de la seconde. L'UEO est ainsi chargée d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions des Douze dans le domaine de la défense. Sur le plan opérationnel, l'UEO peut constituer des unités militaires pour mener des missions humanitaires et de maintien de la paix et développer ses activités de planification et de coopération militaire.

Il reste que l'UEO ne dispose encore, pour l'heure, ni de moyens suffisants, ni des structures, ni de la doctrine d'emploi des forces qui lui permettraient de mener une opération militaire d'envergure. Sa réelle existence sur le plan opérationnel dépend donc du développement du processus d'Union politique européenne. Elle passe aussi par une claire définition des rôles respectifs de l'UEO et de l'OTAN.

- L'OTAN elle-même - dont l'efficacité militaire et opérationnelle est, au contraire, incontestable - doit s'adapter à la nouvelle situation stratégique. Les rapports entre l'Europe et les Etats-Unis se posent en termes nouveaux du fait du bouleversement des relations Est-Ouest et de la désintégration de l'URSS dont la menace avait jusqu'alors constitué la raison d'être principale de l'Alliance atlantique.

B - LA NÉCESSITÉ D'UNE ALLIANCE ATLANTIQUE RÉNOVÉE

La question de l'avenir de l'Alliance atlantique se pose en termes radicalement nouveaux après l'effondrement du bloc soviétique et la dissolution du Pacte de Varsovie. Elle appelle trois observations principales de votre rapporteur : la nécessité de poursuivre l'aggiornamento d'une Alliance dont les raisons d'être ont changé ; la nécessité de revoir son champ d'action géographique et ses missions ; enfin, la nécessité de rééquilibrer cette Alliance vers l'Europe de l'Est sans porter atteinte à sa cohésion.

1°) La poursuite indispensable de l'aggiornamento d'une Alliance dont les raisons d'être ont changé

L'Alliance atlantique a certes largement engagé son adaptation à la nouvelle donne géostratégique. Une réforme de l'Alliance, décidée à Londres en juillet 1990, a été entérinée au sommet de Rome en novembre 1991 autour de trois idées principales :

- le "nouveau concept stratégique de l'Alliance" réforme l'ancienne doctrine d'emploi des forces nucléaires, les bouleversements intervenus en matière de sécurité internationale éloignant les circonstances dans lesquelles les Alliés pourraient envisager de recourir à l'arme nucléaire ;

- ce nouveau concept réforme également les moyens militaires de l'appareil intégré en prévoyant des unités plus mobiles et plus légères pour affronter les nouvelles menaces ;

- enfin, l'Alliance a institutionnalisé ses relations avec les pays de l'ex-Pacte de Varsovie à travers la création du "Conseil de coopération de l'Atlantique Nord", le COCONA.

Le sommet de Bruxelles, en janvier 1994, a -partiellement- précisé cette dernière évolution en envisageant un élargissement futur de l'OTAN aux Etats nouvellement démocratiques de l'Est au terme d'un processus évolutif et en leur proposant dans l'immédiat le "partenariat pour la paix" suggéré par les Etats-Unis.

Surtout, après avoir formellement reconnu, à Rome, le concept de l'identité européenne de défense, l'Alliance a apporté, à Bruxelles, son "plein appui au développement d'une identité européenne de sécurité et de défense". Elle s'est en particulier déclarée prête à mettre ses moyens à la disposition de l'U.E.O. pour des opérations conduites par les alliés européens.

Il reste que l'Alliance doit poursuivre résolument son adaptation au nouvel environnement géostratégique. La fin de la guerre froide, si elle ne doit pas entraîner la désintégration de l'Alliance, impose sa redéfinition en profondeur.

L'OTAN demeure un élément fondamental pour la sécurité et la stabilité en Europe. Elle est la seule alliance à disposer de structures opérationnelles efficaces tant sur le plan du commandement que sur celui des forces armées. Il s'agit d'un outil irremplaçable pour faire face à l'instabilité qui a succédé à la disparition de la puissance soviétique, alors que la guerre fait rage dans divers confins de l'ancien empire et que l'ex-Yougoslavie est le théâtre d'une guerre meurtrière qui ne doit pas faire oublier les conflits qui se multiplient ailleurs, en particulier dans le Caucase. L'ensemble de ces menaces justifie amplement le maintien d'une

étroite solidarité entre les démocraties occidentales de part et d'autre de l'Atlantique.

Cette relation transatlantique, qui repose sur des valeurs communes et des intérêts convergents des Etats-Unis et de leurs alliés européens, garde ainsi son actualité. Mais elle a vu sa raison d'être et ses missions évoluer. Les principaux défis qui la concernent aujourd'hui sont les conflits et les crises menaçant la stabilité européenne. L'Alliance doit donc se doter d'une capacité de gestion commune de ces conflits et être à l'avenir en mesure de désamorcer les crises à temps et, si besoin, d'intervenir avec les moyens militaires nécessaires pour restaurer la paix et la sécurité.

L'Alliance devra, pour remplir ces nouvelles missions tout en maintenant sa capacité de défense, disposer de mécanismes de décision plus efficaces et de structures de commandement et d'organisation des forces plus souples. Les Européens doivent en particulier pouvoir disposer de forces "séparables mais non séparées" dans le cadre de l'Union de l'Europe occidentale.

2°) La question de l'élargissement du champ d'action géographique de l'Alliance

La rénovation de l'Alliance pose en particulier, selon votre rapporteur, la question de la modification de son champ d'action jusqu'ici limité à une zone géographique qui paraît aujourd'hui dépassée.

Les nouvelles données internationales et stratégiques soulignent en effet que le monde est aujourd'hui devenu un ensemble géopolitique interdépendant. L'Alliance atlantique doit organiser la solidarité de ses membres face aux nouvelles menaces qui se situent aujourd'hui autant au Sud et au Sud-Est qu'à l'Est.

Cette nécessité est d'autant plus forte que l'Europe et l'Amérique du Nord sont réunies avant tout au sein de l'OTAN par

des valeurs communes, celles de la démocratie, de la liberté et de l'Etat de droit.

L'Alliance atlantique doit ainsi être en mesure de défendre ces valeurs essentielles bien au-delà de son aire de compétences originelle. La place prise d'ores et déjà par les actions humanitaires dans les opérations conduites par différents Etats alliés va, à certains égards, dans le bon sens. Il en résulte toutefois une confusion qui nuit à la fois à l'efficacité des opérations humanitaires et à la défense des intérêts communs.

Il semble nécessaire, pour sortir de cette confusion, d'élargir le champ de compétences de l'Alliance atlantique qui pourrait ainsi devenir une véritable alliance des démocraties. Les conséquences d'une telle évolution pourraient être considérables sur le plan géopolitique. Certains experts estiment ainsi qu'en Asie même, le Japon pourrait se voir offrir une relation de partenariat avec les démocraties occidentales, modifiant ainsi les conditions de sa sécurité, en particulier face à la puissance chinoise.

Mais, plus directement, cette évolution conduisant à l'abandon du confinement géographique de l'Alliance atlantique lui permettrait de répondre à l'attente des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale dans des conditions plus acceptables par la Russie.

3°) - La nécessité de rééquilibrer l'Alliance vers l'Europe centrale et de l'Est sans porter atteinte à sa cohésion

L'établissement et la garantie de la stabilité en Europe centrale et orientale constituent en effet le défi le plus important auquel la communauté euro-atlantique est aujourd'hui confrontée.

Là aussi, l'adoption d'une définition politique -et non plus seulement géographique- de l'Alliance atlantique permettrait de répondre aux demandes des nouvelles démocraties de l'Est en

étendant sa garantie de sécurité à des pays démocratiques ayant naturellement vocation à la rejoindre. Mais nous n'en sommes pas là.

Dans cette attente, l'Alliance ne peut décevoir les pays d'Europe de l'Est qui placent leurs espoirs en elle. On ne saurait, dès lors, s'en tenir à l'observation d'Henry Kissinger selon laquelle "si tout le monde est l'allié de tout le monde, personne n'est l'allié de personne". Il s'agit en effet à la fois d'un devoir historique et d'une occasion unique d'ouvrir de véritables perspectives d'avenir aux Etats européens qui souhaitent appartenir à la famille des nations démocratiques occidentales.

De son côté, la Russie, qui ne veut pas se trouver exclue des processus en cours en Europe, a manifesté de vives craintes, voire son opposition, à un éventuel élargissement de l'OTAN. Cette donnée ne saurait être ignorée et il ne s'agit pas de fonder la nouvelle architecture européenne de sécurité sur l'exclusion de Moscou.

Le "partenariat pour la paix" offert aux pays d'Europe centrale et orientale au sommet de janvier 1994 constitue ainsi un premier pas positif. Mais il ne s'agit encore, pour l'essentiel, que d'un signal politique insuffisant aux yeux de pays qui attendent de l'OTAN une véritable garantie de sécurité. L'Alliance atlantique devra, là encore, aller plus loin, dans les années à venir, dans son adaptation à la nouvelle donne internationale.

C - VERS UNE CLARIFICATION DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET UNE ALLIANCE ATLANTIQUE RÉNOVÉE

La France doit jouer pleinement son rôle dans cet aggiornamento de l'Alliance et, plus encore, dans la construction de l'Europe de la défense qui lui est liée, pour des raisons tenant à la fois à sa position géographique, à son rôle sur la scène internationale et à sa capacité nucléaire. Elle ne pourra, aux yeux de votre rapporteur, le jouer que si elle apporte sa contribution à la clarification des rapports transatlantiques en participant à la rénovation de l'Alliance atlantique tout en restant fidèle aux principes constants de sa politique extérieure.

1°) Le débat dépassé de l'intégration militaire

Cette participation nécessaire de la France ne doit pas faire resurgir le débat récurrent sur ses relations avec l'organisation militaire intégrée qui apparaît, dans une large mesure, à votre rapporteur comme un débat dépassé. Pour au moins trois raisons.

- D'abord parce que l'ampleur des transformations de l'environnement géostratégique européen et le contexte de l'après-guerre froide réduisent fortement la portée des débats géostratégiques passés entre la France et ses alliés atlantiques. Ainsi, l'effacement de la menace massive et immédiate à l'Est ôte l'essentiel de leur sens aux divergences antérieures sur le concept d'emploi des armes nucléaires ou sur l'opportunité d'une défense de l'avant. La France se trouve aujourd'hui, au regard des armes nucléaires, dans une situation largement comparable à celle de la Grande-Bretagne ou des Etats-Unis.

- Ensuite parce que la spécificité de la situation de la France au sein de l'Alliance ne pose pas de véritable problème militaire. Le retrait de la France, en 1966, des structures du commandement atlantique intégré a été en effet suivi des arrangements militaires appropriés pour établir des relations opérationnelles satisfaisantes, en particulier dans la zone du Centre-Europe. La guerre du Golfe a ainsi illustré que la position de la France au sein de l'OTAN ne faisait en rien obstacle à sa participation à des actions internationales aux côtés de ses alliés. La question d'une "réintégration" de la France apparaît ainsi très largement sans enjeu opérationnel véritable.

- Enfin, il n'y a pas lieu, dans le contexte présent, d'envisager un changement radical des relations entre la France et l'OTAN. L'idée d'une réintégration française aurait aujourd'hui d'autant moins de sens, sur le plan militaire, que la structure intégrée de l'OTAN évolue, en temps de paix, vers un système plus souple et moins monolithique et, en temps de crise, vers des groupements ad hoc et des forces modulaires adaptées à chaque circonstance. Par ailleurs, il serait paradoxal pour la France, sur le plan politique, de revenir à un alignement sur le statut de membre

intégré de l'OTAN tout en plaidant pour une plus grande autonomie politico-stratégique européenne.

2°) - L'affirmation de l'identité européenne au sein de l'Alliance

Le Livre blanc sur la défense est ainsi venu réaffirmer les principes des relations de la France avec l'OTAN en soulignant son souci d'affirmer l'identité européenne au sein d'une Alliance renouvée tout en assurant la participation française, au cas par cas, aux instances de décisions de l'organisation.

- L'Alliance atlantique, affirme d'abord le Livre blanc, doit devenir un lieu où puisse s'affirmer l'identité européenne de défense et de sécurité : "les progrès de l'identité européenne conféreront à la relation entre Européens et Nord-Américains le dynamisme nouveau, attendu et indispensable pour répondre aux exigences de paix et de sécurité sur le continent. Ils impliquent une concertation politique accrue des Européens au sein de l'Alliance ainsi que l'accroissement de leurs responsabilités dans l'organisation. L'UEO, moyen de renforcement du pilier européen de l'Alliance, devrait être l'instrument privilégié de cette mutation".

L'Alliance doit aussi, souligne le Livre blanc, renforcer la coordination et l'adaptation de ses structures politiques et militaires, demeurer le lien essentiel de la consultation entre Européens et Nord-Américains et enfin s'ouvrir à d'autres pays européens en organisant le dialogue et la coopération entre eux.

- La France participera à cette rénovation attendue de l'Alliance sans que cette évolution soit "de nature à modifier notre situation militaire particulière au sein de l'OTAN". "Les principes posés en 1966 (non participation à l'organisation militaire intégrée, libre disposition de nos forces et de notre territoire, indépendance de notre force nucléaire, liberté d'appréciation des conditions de notre sécurité en période de crise, liberté de choix de nos moyens en cas d'action) continueront de guider nos relations avec l'organisation militaire intégrée".

- Cependant, cette constance ne doit pas empêcher la France de participer activement à la rénovation de l'Alliance, particulièrement en ce qui concerne l'adaptation de l'organisation militaire aux nouvelles missions. C'est dans cet esprit que le Livre blanc prévoit "la participation de la France aux réunions des instances de décision de l'Organisation, dès lors que l'engagement des forces françaises et nos intérêts sont en cause. La présence du ministre de la Défense, au Conseil atlantique, outre celle du ministre des Affaires étrangères, celle du Chef d'Etat-major des Armées au Comité militaire, est désormais décidée au cas par cas par le Président de la République et le Premier ministre. Cette position est conforme à notre volonté constante de renforcer, au sein de l'Alliance, le poids des enceintes multilatérales où chaque Etat s'exprime en pleine capacité". Votre rapporteur relève toutefois à cet égard que les ministres de la Défense siègent actuellement au Comité des plans de défense (DPC) et non au Conseil.

3°) Un rapprochement susceptible d'approfondissement dans le cadre d'une Alliance renouvelée

Des avancées positives ont ainsi été effectuées dans le sens d'un rapprochement entre la France et l'OTAN. Outre cette nouvelle participation "au cas par cas" du ministre de la Défense au Conseil atlantique -ou au DPC- et du Chef d'état-major des armées au Comité militaire, des gestes discrets et progressifs ont également permis : la création du Corps européen et la détermination de ses relations avec l'OTAN ; la participation de la France à diverses opérations conduites, sous l'égide des Nations Unies mais dans le cadre opérationnel de l'OTAN, dans l'ex-Yougoslavie -où il faut bien constater que l'impuissance militaire de l'Europe a démontré qu'il n'y avait pas, en l'état, d'alternative opérationnelle crédible à l'OTAN.

Il reste, aux yeux de votre rapporteur, que ces rapprochements devraient être approfondis dans le cadre d'une Alliance renouvelée :

- d'abord parce que la France est encore trop souvent absente des instances de l'OTAN ; sa position y est encore parfois ambiguë, ce qui renforce le poids des Etats-Unis et de ceux de nos partenaires européens qui sont en réalité peu favorables à des progrès effectifs dans le processus d'Europe de la défense ;

- ensuite parce que la France devra introduire plus de flexibilité dans ses relations avec l'OTAN si elle souhaite faire progresser de façon concrète le processus politico-stratégique européen ; il faudra pour cela que la France donne simultanément à ses partenaires l'indication précise de sa volonté de maintenir un lien transatlantique fort ;

- enfin parce que la réapparition et -peut-être- la multiplication des interventions en Europe résultant de la nouvelle donne géostratégique sur le continent justifient et, à bien des égards, exigent une telle démarche.

De nombreux experts s'accordent ainsi sur l'opportunité d'un rapprochement plus net avec l'OTAN. Ils relèvent que la France doit prendre sa place à part entière dans les instances de l'Alliance où se prennent les décisions importantes (non seulement le comité militaire, mais aussi le comité des plans de Défense et le comité des plans nucléaires) et où un pays comme l'Espagne qui, comme la France, refuse l'intégration, siège à part entière.

Les modalités d'un tel rapprochement peuvent être discutées et doivent être étudiées dans le respect et la spécificité de notre pays. Elles ne sauraient, aux yeux de votre rapporteur, être éludées si la France veut clarifier véritablement ses relations avec l'Alliance et être en mesure d'y poser les vraies questions : les Américains sont-ils prêts à accepter un véritable partenariat avec les Européens ? La Grande-Bretagne et certains autres pays européens sont-ils disposés à favoriser l'émergence d'une véritable identité européenne de défense ?

Ainsi pourrait être établi le lien nécessaire entre la réforme de l'Alliance et le processus de renforcement de l'intégration européenne en matière de sécurité et de défense.

*

* *

II - L'INDISPENSABLE ÉMERGENCE D'UNE VÉRITABLE IDENTITÉ EUROPÉENNE DE DÉFENSE

A - L'EUROPE DE LA DÉFENSE : UN IMPÉRATIF INCONTOURNABLE

Quelle que soit l'évolution à venir de l'OTAN, il faut se réjouir de ce que le dernier Conseil Atlantique ait été l'occasion, pour l'Alliance atlantique, de reconnaître la nécessité d'une identité européenne de défense. Car l'émergence enfin concrète, pour l'Europe, d'un rôle à sa mesure en matière de défense constitue à l'évidence un des enjeux majeurs du réexamen des questions de sécurité en cours. Il s'agit aujourd'hui, pour votre rapporteur, tout à la fois d'un choix politique, d'une nécessité militaire et d'une exigence industrielle.

1°) Un choix politique majeur

L'idée d'une entité européenne de défense n'est certes pas nouvelle. Sans remonter au traité de Bruxelles signé en mars 1948, il suffit de rappeler l'échec de la Communauté européenne de défense (CED), la création en octobre 1954 d'une UEO (Union de l'Europe occidentale) longtemps végétative ou la proposition du "plan Fouchet" en 1961 pour mesurer l'extrême et regrettable lenteur de la construction européenne dans ce domaine capital.

Des avancées positives ont toutefois été accomplies au cours des dernières années, qu'il s'agisse de la réactivation de l'UEO, des dispositions du traité de Maastricht relatives à la défense -qui fixent clairement l'objectif même si les moyens d'y parvenir sont encore incertains-, ou de la création du Corps européen sur une initiative franco-allemande.

Mais l'essentiel -chacun en convient- reste à faire. La guerre du Golfe, puis la crise dans l'ex-Yougoslavie -qui est loin d'être achevée- témoignent que l'identité européenne de défense n'a, dans les faits, guère dépassé le stade des déclarations

d'intention ou des réalisations symboliques. Or, de la même façon que, pour affronter les difficultés économiques et politiques actuelles, il faut une Union européenne plus efficace et plus solidaire, de même, s'agissant de la sécurité et de la défense, la réponse à la nouvelle donne géostratégique doit être "plus d'Europe", c'est-à-dire le développement de la capacité de la Communauté à exercer réellement, et en tant que telle, des responsabilités dans le domaine de la défense.

L'analyse des nouveaux risques apparus avec la disparition du bloc soviétique impose une réflexion et, si possible, une action collective européenne. Un pays comme la France s'est ainsi retrouvé engagé, en moins de deux ans, en Irak, au Cambodge, en Somalie et, encore aujourd'hui, dans l'ex-Yougoslavie. D'autres événements, dans les Balkans ou ailleurs, susceptibles d'appeler de nouvelles interventions peuvent se produire demain. Et, s'il importe donc de préciser les conditions dans lesquelles nous pourrions à nouveau être appelés à participer à de telles interventions multilatérales, sous l'égide des Nations Unies, il est trop clair que l'Europe devrait à l'avenir être capable de parler d'une seule voix dans de telles circonstances.

Le traité sur l'Union européenne, qui constitue aujourd'hui la loi commune des Douze, va dans le bon sens en faisant apparaître de nouvelles solidarités appelées à faire de la Communauté une véritable entité politique, capable de s'affirmer en tant que telle, y compris vis-à-vis de son allié américain, devenu l'unique super-puissance mondiale.

Le "Livre blanc sur la défense" souligne également sans ambiguïté les raisons impératives de ce "choix de l'Europe" en des termes qui doivent être ici rappelés :

"Ce choix européen s'impose pour des raisons tant stratégiques qu'économiques. L'évolution récente du continent conduit à rechercher les instruments de sa stabilité future. Un pôle d'intégration fort en est certainement l'une des conditions. L'insertion de notre économie dans l'ensemble européen est à la fois une donnée de fait qui ira encore en s'accroissant et le résultat d'une politique volontariste de l'Etat et des entreprises. Enfin, cette construction progressive conduit à l'affirmation d'une identité politique qui serait

incomplète si elle ne s'exprimait pas également dans le domaine de la défense. Le maintien du rang de la France dans le monde sera pour une large part lié à son aptitude à influencer sur la construction européenne et les évolutions à venir de l'Europe. Qu'elle soit forte sur le continent et elle pourra parler d'une voix ferme partout ailleurs. De sa réussite ou de son échec dans cette entreprise peut dépendre en définitive son rôle dans le concert des nations."

L'objectif politique est ainsi fixé. Il ne s'agit pas de faire resurgir le débat sur une "armée européenne" ou sur une défense européenne intégrée au sens contraignant du terme. Une nation comme la France doit garder la possibilité de réagir "nationalement", avec la liberté d'action requise, face à des situations la concernant spécifiquement. Il s'agit en revanche de doter concrètement l'Europe de la capacité d'assumer, en tant que telle, ses responsabilités. Il s'agit d'établir une concertation organique et un cadre opérationnel mettant les Européens en mesure de réagir militairement à une situation donnée, tous ensemble ou à qu'un des-uns seulement, avec les États-Unis ou sans eux.

2°) Une nécessité militaire opérationnelle

Si la création d'une véritable entité européenne de défense constitue ainsi un choix politique majeur, il s'agit aujourd'hui d'une nécessité militaire incontestable sur le plan opérationnel.

D'abord, on l'a relevé, parce que c'est dans un cadre nécessairement multinational et donc, si possible, européen que se dérouleront les nouvelles opérations extérieures auxquelles la France pourrait à nouveau être appelée à participer dans l'avenir prévisible. Leur réalisation dans de bonnes conditions et leur efficacité militaire supposent ainsi l'habitude pour les contingents européens à travailler ensemble, le renforcement de l'interopérabilité et de la standardisation des matériels et la création de capacités militaires européennes propres, véritablement opérationnelles, dont le Corps européen fournit la première illustration.

Un second facteur soulignant la nécessité militaire d'une construction européenne concrète dans le domaine de la défense

réside ensuite dans les mutations technologiques accélérées que nous connaissons aujourd'hui. Les enseignements militaires de la guerre du Golfe -analysés en leur temps par notre commission- doivent demeurer présents à l'esprit. Ils ont ainsi souligné l'efficacité de missiles de croisière tirés loin du champ de bataille, capables d'atteindre les infrastructures de l'adversaire et de détruire une part importante de ses réseaux de commandement et de contrôle. Ils ont mis en valeur l'insuffisance de nos capacités en matière de renseignement et l'avantage relatif déterminant que peuvent fournir l'observation et l'écoute par satellites dans la gestion d'une crise et le déroulement de la manoeuvre.

Ces facteurs de "rétrécissement" de l'espace et du temps soulignent l'exigence d'une approche européenne des équipements militaires nécessaires : quelle est, par exemple, la signification d'un contrôle purement national de l'espace aérien français qu'un missile balistique traverse en quelques minutes ?

Surtout, ces mutations technologiques aboutissent à un accroissement des coûts de la défense incompatible avec les difficultés économiques et financières présentes et l'évolution actuelle de l'effort de défense dans les pays occidentaux dont il serait illusoire d'attendre l'accroissement dans les prochaines années. Pour ne citer qu'un exemple, doter notre pays d'un système spatial militaire d'observation et d'écoute satisfaisant ou d'un système de défense anti-missiles opérationnel dans ses trois composantes apparaît clairement hors de nos seules capacités financières nationales. Plus généralement, aucun programme d'armement conventionnel majeur ne semble, pour les générations futures d'armements, pouvoir échapper à la logique de la coopération.

L'Europe de la défense apparaît ainsi, non seulement comme un choix politique et une nécessité militaire, mais aussi comme une exigence industrielle.

3°) Une exigence industrielle impérative

"La création d'une Europe de la défense est pour l'industrie un impératif et une chance". Cette appréciation par

laquelle débutent les développements du Livre blanc relatifs à la dimension européenne de l'industrie de défense repose sur deux facteurs essentiels.

- Le premier résulte du coût devenu inacceptable de la non-coopération. L'intégration de hautes technologies dans les équipements les plus modernes -en particulier l'importance désormais décisive de l'électronique-, la complexité et la diversité des composants des systèmes d'armes modernes entraînent une croissance importante du coût des matériels. Le prix des développements, des moyens d'essais, les effets de série font que cette hausse des coûts excède les possibilités financières d'un seul Etat. Ces facteurs impliquent donc une réponse commune qui, pour la France, doit naturellement être européenne. Ainsi que l'illustre encore aujourd'hui le projet d'"avion de transport futur" (ATF), le choix est de construire européen -malgré le coût d'un tel programme et les difficultés de la coopération internationale- ou d'acheter "sur étagères", le plus souvent américain.

- Mais l'Europe industrielle de la défense s'impose aussi aujourd'hui en raison de la conjoncture extrêmement difficile à laquelle est confrontée l'industrie de l'armement (cf Deuxième partie ci-dessous).

Une intensification de la coopération industrielle apparaît donc comme une nécessité, même si les principales entreprises sont déjà engagées sur la voie d'une concentration à l'échelle européenne et si les coopérations sur les programmes sont déjà très nombreuses.

B - LES MODALITÉS DE CONSTRUCTION D'UNE EUROPE DE LA DÉFENSE : LA NÉCESSITÉ D'UNE APPROCHE RÉSOLUMENT PRAGMATIQUE

La création d'une Europe de la défense constitue ainsi un objectif impératif sur le triple plan politique, militaire et industriel. Une véritable identité européenne de défense sera cependant longue à construire. Etats et industriels européens doivent

s'engager dans un ensemble d'actions concrètes et volontaristes pour traduire dans les faits les objectifs affichés et prolonger les premiers acquis. La France a en la matière un rôle d'impulsion sans doute déterminant à jouer. Il y faudra une approche résolument pragmatique sur le plan politique et militaire comme sur le plan économique et industriel.

1°) Vers une véritable identité européenne de défense

Trois pistes étroitement complémentaires ont été ouvertes et doivent être approfondies et prolongées dans les années à venir pour dégager, progressivement mais concrètement, une véritable identité européenne de défense devant conduire, à terme, à une défense européenne commune :

- la mise en oeuvre des objectifs ambitieux, mais imprécis, fixés par le traité de Maastricht ;**
- le développement du potentiel, encore limité, de l'UEO, désignée comme composante de défense de l'Union européenne ;**
- et la mise en place d'unités multinationales, à l'exemple du Corps européen, premier pas qui doit être prolongé et approfondi.**

a. La mise en oeuvre des objectifs ambitieux, mais imprécis, du traité sur l'Union européenne

Le traité sur l'Union européenne, signé à Maastricht le 7 février 1992, donne à l'Union, parmi les objectifs qui lui sont assignés, celui "d'affirmer son identité sur la scène internationale, notamment par la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurité commune, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune".

Il s'agit là d'une disposition essentielle sur le plan politique qui souligne clairement qu'il ne saurait y avoir d'Union européenne véritable sans politique étrangère commune et que cette dernière impose de traiter concrètement des problèmes de sécurité et de défense. L'ambition européenne en matière de défense est donc

ainsi clairement affichée et inscrite dans les traités -ce qui représente une avancée politique appréciable.

Toutefois, en raison de l'aspect essentiel de la souveraineté des Etats que constitue la défense, ainsi que de l'existence des diverses structures d'alliance et de coopération en la matière, il est précisé :

- d'une part, que les questions qui ont des implications dans le domaine de la défense ne sont pas soumises aux procédures prévues par le traité pour l'adoption à la majorité qualifiée de décisions relatives à des "actions communes" dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité,

- et, d'autre part, que la politique de l'Union en matière de défense "n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres du traité de l'Atlantique Nord", et "ne fait pas obstacle au développement d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique".

Les moyens pour atteindre l'objectif fixé sont eux-mêmes définis de manière très imprécise, sinon pour écarter, ainsi que le relève le Livre blanc sur la défense, "deux options extrêmes : celle qui s'en remettrait uniquement à des coalitions de circonstances ; celle qui viserait à construire, dans un cadre européen de type fédéral, une organisation militaire intégrée".

La réalisation concrète de l'objectif ambitieux fixé par le traité appelle ainsi trois observations :

- la nécessité de dissiper les ambiguïtés et les dysfonctionnements qui apparaissent dans la perspective de la Conférence prévue en 1996 pour procéder au réexamen de l'ensemble des dispositions prévues sur la base d'une évaluation des progrès réalisés et des insuffisances qui seront constatées d'ici là ;

- la nécessité de bâtir l'identité européenne de défense sur un renforcement vigoureux des coopérations entre les Etats en matière de défense, à commencer par les coopérations franco-allemande et franco-britannique, sur la base d'une harmonisation des intérêts et des conceptions de sécurité de la France, de l'Allemagne et de la Grande-Bretagne ;

- enfin, la nécessité de développer le potentiel militaire opérationnel de l'UEO (Union de l'Europe occidentale) dont il est précisé par le traité qu'il lui revient "d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union (...) dans le domaine de la défense".

b. Le développement pragmatique du potentiel, encore limité, de l'UEO

- De création ancienne (1948), l'UEO est restée, jusqu'à une période récente, en état de léthargie. Elle a été progressivement "réactivée" depuis une dizaine d'années avec la déclaration de Rome de 1984, suivie de la plate-forme de La Haye sur les intérêts européens en matière de sécurité en 1987, puis de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1990. Mais c'est naturellement le bouleversement du contexte géostragique en Europe et la prise de conscience de la nécessité d'une identité européenne de défense qui ont conduit à remettre en valeur la seule instance européenne compétente en matière de défense.

Une déclaration annexée au traité de Maastricht fait ainsi de l'UEO le creuset d'une défense européenne en précisant notamment que :

- l'UEO sera développée en tant que "composante de défense de l'Union européenne" et comme "moyen de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique ;

- le rôle opérationnel de l'UEO sera notamment renforcé par : une coopération militaire plus étroite, "notamment dans le domaine de la logistique, du transport, de la formation et de la surveillance stratégique" ; une cellule de planification de l'UEO ; des rencontres des chefs d'état-major de l'UEO ; la constitution d'unités militaires relevant de l'UEO ; et l'étude d'une coopération renforcée en matière d'armement, en vue de créer une agence européenne des armements.

- Dans les faits, quelques actions conjoncturelles ont été effectivement conduites par l'UEO, qu'il s'agisse du contrôle naval de l'embargo contre l'Irak ou de la surveillance maritime en Adriatique en liaison avec la situation dans l'ex-Yougoslavie.

Par ailleurs, une série de décisions politiques et opérationnelles ont été prises en application notamment de la déclaration dite de Petersberg de juin 1992 :

- **transfert du secrétariat général de l'UEO de Londres à Bruxelles avec constitution d'un conseil permanent ;**
- **adoption du principe de l'extension de l'UEO aux pays de l'Union européenne qui n'en font pas partie (Grèce, voire Danemark et Irlande) et de l'admission comme membres associés des pays de l'OTAN n'appartenant pas à la Communauté (Islande, Norvège, Turquie) ;**
- **multiplication des réunions périodiques des Chefs d'état-major des pays membres ;**
- **création d'une cellule de planification installée à Bruxelles ;**
- **création à Torrejon (Espagne) d'un centre d'exploitation des observations par satellites ;**
- **enfin, création, pour le développement et la production commune des armements, du Groupe des armements de l'Europe occidentale (GAEO) qui se substitue au GEIP (Groupe européen indépendant de programmes).**

Ce premier bilan est d'autant plus positif que s'y ajoutent (cf c. ci-dessous) diverses initiatives ne concernant que quelques membres de l'UEO, dont la plus importante est la création du Corps européen.

- Mais il reste naturellement beaucoup à faire, ce qui imposera une très forte volonté politique compte tenu des obstacles qui se dressent sur la voie d'une extension du rôle de l'UEO.

D'abord parce que l'UEO est appelée à coopérer avec des institutions internationales qui n'ont ni la même composition ni les mêmes objectifs, qu'il s'agisse de l'Alliance atlantique, du Conseil de coopération nord-atlantique, de la CSCE ou de l'ONU, sans parler de l'Union européenne elle-même en voie d'élargissement à des États qui ont, jusqu'ici, revendiqué leur neutralité.

Le principal problème paraît ainsi résider dans les conditions de la coopération entre l'OTAN et l'UEO. Leurs relations ne paraissent pas encore clairement définies et les pays européens eux-mêmes divergent sensiblement, entre eux ou avec les Etats-Unis, entre ceux qui souhaitent privilégier le rôle de l'UEO comme "bras armé" de l'Union européenne - compte tenu du lien juridique créé entre l'UEO et la Communauté- et ceux qui la considèrent comme seulement appelée à renforcer le "pilier européen" de l'Alliance atlantique.

Le Livre blanc sur la défense souligne à cet égard que : "l'affirmation de l'identité européenne de défense à travers l'UEO sera facilitée par le recours à des moyens existants de l'OTAN. Il importe en effet d'éviter les doubles emplois dont les Etats n'ont pas les moyens. Ce principe s'applique déjà à certaines forces alliées qui ont reçu ou recevront dans un proche avenir une double affectation à l'OTAN et à l'UEO. Mais l'UEO devra à l'avenir pouvoir faire appel non seulement à des forces des alliés européens mais aussi à des moyens collectifs de l'Alliance, tels que des éléments d'état-major, de quartier général, de communication, de renseignement des systèmes de détection aéroportés (AWACS). Le développement de ces activités et la répartition des tâches entre les deux organisations doivent s'effectuer en évitant aussi bien la dépendance de l'une par rapport à l'autre, qu'une concurrence inutile".

Il est, dans ce cadre, impératif d'aller plus loin dans le développement pragmatique du potentiel de l'UEO. Plusieurs directions doivent être sans délai privilégiées :

- le renforcement des capacités de planification de l'UEO doit jouer un rôle capital pour conférer à l'Europe une véritable capacité militaire, qu'ils décident, en temps de crise, une action autonome ou une action combinée OTAN-UEO ;
- une coopération étroite est également indispensable dans les domaines clé de la gestion des crises que sont les transports militaires, le renseignement, et les systèmes de commandement et de communication ; une capacité européenne en la matière constitue un élément déterminant pour l'émergence d'une authentique défense européenne ;
- une coopération renforcée en matière d'armements, par le biais d'agences bilatérales puis, dès que possible, d'une agence européenne des armements constitue d'autre part une nécessité

grandissante, pour des raisons aussi bien opérationnelles qu'industrielles.

Enfin, la création d'unités militaires multinationales demeure évidemment la manifestation concrète par excellence de l'émergence d'une véritable identité européenne de défense. L'exemple du Corps européen, s'il doit être prolongé et approfondi, n'en souligne pas moins les limites et les ambiguïtés.

c. Le Corps européen et la mise en place d'unités multinationales

- Le souci de doter l'Europe de capacités militaires propres et de donner une signification concrète à la notion d'une UEO "bras armé de l'Union européenne", ainsi que la volonté de dépasser, par une initiative bilatérale franco-allemande, les timidités ou les lenteurs dans la mise en œuvre des dispositions du traité sur l'Union européenne en matière de défense justifient pleinement la mise en place du Corps européen.

Décidé lors du sommet franco-allemand de la Rochelle le 22 mai 1992, le Corps européen réunira dès 1995 45 000 hommes fournis par la France, l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne sous l'autorité d'un état-major multinational, d'ores et déjà installé, et représentera ainsi l'une des principales composantes des forces déployées en Europe occidentale.

Les missions de cette grande unité sont triples :

- des opérations humanitaires ;
- des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix ;
- et les opérations d'assistance mutuelle et de défense commune des alliés en application des articles 5 des traités de Washington (OTAN) et de Bruxelles (UEO).

Il s'agit, aux yeux de votre rapporteur, d'une réalisation exemplaire soulignant la volonté politique de pays européens de mettre en oeuvre concrètement l'idée de défense européenne et illustrant la possibilité d'une montée en puissance progressive de capacités européennes de défense.

Le caractère pleinement opérationnel du Corps européen se heurte toutefois encore à certaines difficultés d'emploi, relevées par notre commission sur le rapport (n° 48, 1993-1994) de notre excellent collègue M. Michel Caldaguès :

- la nécessité d'un choix politique allemand clair quant à l'engagement extérieur de la Bundeswehr,**
- la capacité des unités choisies à assurer un haut niveau de participation à des opérations extérieures,**
- et la difficulté technique d'intégrer toutes les composantes nationales attendues.**

Surtout, s'agissant des conditions d'emploi du Corps européen, l'accord du 21 janvier 1993 entre les Chefs d'état-major français et allemand et le SACEUR (Commandant suprême allié en Europe) a eu pour résultat de placer le Corps européen sous le régime de la "double casquette" : celle de l'OTAN et celle de l'UEO. Cette solution politiquement satisfaisante ne clarifie cependant pas précisément les conditions d'emploi du Corps et il est impératif -ainsi que le soulignait M. Michel Caldaguès- que les dispositions soient prises pour que le Corps européen ne devienne pas "l'otage de rivalités interinstitutionnelles risquant de conduire soit au double emploi soit à la paralysie". Il s'agit là, à l'évidence, d'un des enjeux majeurs du processus de rénovation de l'OTAN actuellement engagé.

- Il reste que la création du Corps européen manifeste une claire volonté politique sans laquelle rien ne se fera en matière de défense européenne et une démarche résolument pragmatique indispensable au succès de l'entreprise.

La mise en place du Corps européen constitue ainsi un premier pas qui doit être suivi par de nouvelles initiatives et par la constitution d'autres unités multinationales s'inscrivant dans la

logique des dispositions du traité sur l'Union européenne. Ainsi pourraient être concrétisées plusieurs idées d'ores et déjà avancées, telles que :

- la création d'une force aéronavale européenne, proposée par la France, l'Espagne et l'Italie à leurs partenaires, dans laquelle notre pays pourrait jouer un rôle majeur ;
- et la création d'une composante européenne de transport aérien militaire, indispensable pour doter l'Europe de moyens nécessaires à la gestion des crises.

2°) Vers une Europe industrielle de l'armement

Le même souci de pragmatisme et d'efficacité doit guider l'action entreprise vers l'affirmation de la dimension européenne des industries de défense. Avant de revenir de manière plus détaillée sur la crise actuelle de ces industries (cf. Deuxième partie, chapitre II, ci-dessous), il paraît nécessaire à votre rapporteur de souligner, dès ce stade de l'analyse, l'importance de deux directions tracées par le Livre blanc sur la défense : une dynamisation du processus de coopération sur les programmes d'armement ; et la nécessité de nouveaux rapprochements et de nouvelles alliances industrielles.

a. La dynamisation des coopérations sur les programmes d'armement

La coopération sur les programmes a été explorée, avec des hauts et des bas, depuis des lustres par les industriels européens. Les difficultés rencontrées ne sont pas négligeables et notre commission a déjà eu l'occasion de souligner (rapport d'information n° 96, 1992-1993, sur la programmation pour les années 1992-1994) que cette coopération ne pouvait, à elle seule, résoudre tous les problèmes en l'absence d'une véritable Europe de la défense et qu'elle entraînait elle-même des coûts d'études et de fabrication accrus, en raison notamment des spécifications différentes demandées par les divers participants à un programme.

Le coût de la non-coopération est cependant supérieur au coût de la coopération et apparaît aujourd'hui prohibitif. Et

c'est seulement en s'associant que les industriels européens pourront supporter le coût des futurs programmes et affronter, avec quelques chances de succès, la concurrence internationale qui fait rage.

La dynamisation nécessaire des coopérations sur les programmes doit permettre d'en tirer des bénéfices accrus en termes de coûts de développement, d'industrialisation et de production. Il y faudra notamment, ainsi que le souligne justement le Livre blanc :

- une concertation accrue, et le plus en amont possible, entre les différents états-majors et services concernés pour limiter autant que possible les spécifications nationales et réduire en conséquence le coût des programmes ;

- une limitation du nombre des partenaires majeurs d'un programme, précaution sans doute nécessaire pour éviter toute remise en cause ultérieure d'un programme lancé, gaspillage dont ni les budgets ni les industries européennes ne sauraient plus se payer le luxe ;

- et la désignation d'un véritable maître d'oeuvre industriel capable de fixer clairement les responsabilités de chacun et une répartition des tâches qui ne saurait ensuite être remise en cause.

b. Le nécessaire développement des alliances industrielles

Une seconde orientation majeure réside dans le nécessaire développement des alliances industrielles. Les principales entreprises sont déjà engagées sur la voie d'une concentration à l'échelle européenne. Mais la poursuite, le développement et l'encouragement du mouvement engagé constitue une nécessité impérieuse pour permettre aux groupes européens de faire face à la concurrence, notamment américaine. Seules de nouvelles restructurations sont susceptibles de donner aux entreprises européennes la taille critique et les moyens de compenser la dispersion des énergies, l'éparpillement de la recherche et l'insuffisance des séries nationales d'équipement qui caractérisent la situation actuelle.

Le Livre blanc évoque ainsi les rapprochements dans certains pôles majeurs qui devraient être menés dans les années à venir : "le domaine des missiles représente un élément de cohérence fondamental de tous les systèmes d'armes. La restructuration de ce secteur est presque réalisée aux Etats-Unis. Deux grands pôles européens sont à constituer. L'ensemble représentera plus des trois-quarts du chiffre d'affaires missiles de l'industrie européenne. Des évolutions ultérieures pourront encore accroître son efficacité industrielle. La restructuration du secteur des armements terrestres est indispensable. L'objectif politique de standardisation des équipements du Corps européen, s'il était affirmé, constituerait un encouragement et une base pour ce processus. Dans le domaine des avions, le tissu européen est fragmenté au plan industriel et au plan des programmes. La survie d'une industrie européenne passe par l'appui réciproque entre les activités civiles et militaires au sein des mêmes groupes, ce d'autant plus que les délais s'accroissent entre les programmes. Le secteur des satellites, malgré la constitution d'alliances, reste très morcelé. La constitution d'un ou deux grands pôles européens est à envisager. Là encore, espace civil et espace militaire sont concernés. L'urgence reste de redéfinir une véritable politique spatiale européenne. Dans le domaine des constructions navales, il apparaît qu'une démarche européenne devient indispensable. Pour la France, une telle perspective imposera sans doute de procéder d'abord à une adaptation structurelle des activités de la Direction des Constructions Navales, afin de mettre celle-ci à même de jouer son rôle national et international dans des conditions acceptables"

C - QUELQUES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

L'affirmation concrète de l'identité européenne de défense et la construction, progressive, d'une véritable Europe de la défense constituent ainsi un triple impératif politique, militaire et industriel. Il s'agit de surcroît d'une obligation juridique pour les pays de l'Union européenne qui se sont engagés, par le traité de Maastricht, à mettre sur pied une politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Les progrès accomplis au cours des dernières années -notamment la réactivation de l'UEO, la création du Corps européen, et les rapprochements industriels opérés- indiquent que la défense européenne n'est plus seulement un thème de discours -ou de rapports parlementaires- mais commence à s'inscrire timidement dans les faits.

Il serait toutefois illusoire de s'attendre, dans un tel domaine, à des progrès spectaculaires. La défense européenne n'est pas pour demain. Elle ne pourra résulter que d'une construction progressive, fruit d'étapes successives. Il y faudra, en tout état de cause, selon votre rapporteur :

- une impulsion politique au plus haut niveau ;
- une démarche réaliste et pragmatique ;
- et une concertation, tôt ou tard, relative au nucléaire.

1°) La nécessité d'une impulsion politique au plus haut niveau

La première condition sine qua non d'une défense européenne, fut-ce à long terme, réside dans l'existence d'une impulsion politique au plus haut niveau, c'est-à-dire celui des Chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres. Tout y invite.

D'abord, le fait que le processus d'Union européenne est par nature un processus intensément politique, qui doit être traité comme tel, a fortiori s'agissant d'un domaine aussi sensible que la défense qui touche au coeur même de la souveraineté des Etats. Ce serait donc une illusion que de croire qu'une politique étrangère et une défense communes puissent résulter en quelque sorte mécaniquement de la simple application des dispositions du traité de Maastricht relatives à la PESC ou à l'émergence d'une identité européenne de sécurité à travers l'Union de l'Europe occidentale.

Il ne saurait d'autre part y avoir de véritable défense européenne sans qu'existe une autorité politique qui ait la responsabilité de la commander et de la mettre en oeuvre. De même qu'une diplomatie qui ne s'appuierait pas sur des moyens propres de défense n'aurait pas toute la crédibilité nécessaire, de même une défense commune sans autorité politique commune demeurerait comme un corps sans tête. Ainsi entendue, une défense européenne n'est pas pour demain et seule une vigoureuse impulsion politique pourrait en rapprocher l'échéance.

C'est dans cet esprit qu'il faut approuver pleinement la proposition formulée au Sénat le 3 mars dernier par M. le ministre d'Etat, ministre de la Défense, de la tenue d'un sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEO susceptible de consacrer au plus haut niveau politique la vision commune des Européens en matière de défense et la place qui doit effectivement revenir à l'UEO entre l'enceinte atlantique et le cadre communautaire.

De même pourrait-on envisager la création d'un "Conseil européen de défense", situé, là encore, au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement, l'UEO étant clairement désignée pour être l'outil de réflexion et de planification de ce conseil.

2°) Une démarche réaliste et pragmatique

Dans l'immédiat, et sans attendre que la politique étrangère et de sécurité commune devienne une réalité, la France peut et doit continuer à prendre des initiatives susceptibles de faire avancer concrètement le processus de l'Europe de la défense. Mais cette démarche doit être résolument pragmatique et réaliste, faute de quoi elle ne serait pas suivie d'effet et serait ainsi contre-productive en décrédibilisant l'idée de défense européenne. Ce réalisme passe, aux yeux de votre rapporteur, par la prise en considération de trois données principales :

- D'abord le fait que l'Europe de la défense reposera nécessairement sur le "triangle Paris-Bonn-Londres". Ainsi que le relève le Livre blanc, "la construction de l'Europe de la défense passe par la volonté de ces trois Etats d'harmoniser la conception de leurs intérêts de

sécurité, par l'approfondissement de leur coopération et, le cas échéant, par la mise en commun des moyens militaires".

La France doit donc poursuivre et développer la relation privilégiée qu'elle entretient avec l'Allemagne, une entente étroite entre les deux pays demeurant la condition de toute avancée européenne significative. Mais elle doit aussi améliorer le niveau de sa coopération avec la Grande-Bretagne ; la conjoncture semble à cet égard favorable, les deux pays, outre leur statut nucléaire commun, partageant une approche stratégique à bien des égards identique et la volonté d'user des capacités d'action extérieure dont ils disposent.

- Un second facteur essentiel réside dans la clarification des relations avec l'Alliance atlantique sans laquelle le processus d'affirmation de l'identité européenne de défense demeurera dans la meilleure des hypothèses ambiguë et, dans la pire des hypothèses, impossible.

Ainsi peut-on penser que les Britanniques ne se départiront d'une orthodoxie atlantiste jalouse -et paralysante pour le processus d'Europe de la défense- que le jour où ils ne suspecteront plus la France d'ambiguïté dans ses relations avec l'Alliance atlantique.

De même faut-il s'interroger sur le point de savoir s'il y a place en Europe pour deux structures permanentes de planification, l'une européenne, l'autre atlantique. Les solutions envisagées doivent être pragmatiques, à l'exemple de la création de "combined joint task forces" permettant d'exploiter les atouts de l'OTAN dans le cadre d'opérations militaires conduites par les Européens, ou dans lesquelles les Européens seraient majoritaires.

- Enfin, le même réalisme conduit, en matière de défense, à préserver le degré souhaitable de liberté d'action nationale. L'Europe de la défense ne se construira effectivement que dans la mesure où son développement ne privera pas un Etat -à commencer par la France- de la capacité de répondre sur un plan national à telle crise, telle situation ou tel événement mettant en jeu ses intérêts fondamentaux ou simplement ses intérêts propres.

Cette considération ne saurait, aux yeux de votre rapporteur, être incompatible avec le développement du Corps européen ou d'autres formations européennes qui constituent, au contraire, avec la coordination des grands programmes d'équipement, l'un des deux piliers sur lesquels doit reposer la construction concrète d'une défense européenne. Elle doit toutefois impérativement être prise en considération pour fixer les conditions d'emploi de telles forces et les limites assignées au développement de telles formations multinationales.

3°) La prise en compte, tôt ou tard, du fait nucléaire

La perspective, même lointaine, de l'édification d'une défense européenne ne saurait enfin se dispenser, à un moment ou à un autre, et même s'il devait s'agir de l'étape ultime, de prendre en compte le fait nucléaire. Il est clair, à cet égard, que la dissuasion nucléaire demeure nationale et qu'une dissuasion nucléaire européenne supposerait l'existence d'une autorité politique commune -un Chef d'Etat européen- qui est, pour l'heure, irréaliste. Dans le même temps, ignorer toute réflexion sur le nucléaire priverait le processus de défense européenne d'un fondement majeur et irait, là encore, à l'encontre du pragmatisme indispensable.

Deux voies mériteraient dès lors d'être explorées :

- d'abord une coopération franco-britannique susceptible de donner, aux plans opérationnel et nucléaire, au "pilier européen" de la défense la consistance dont il a besoin ; en dépit de la renonciation britannique à un programme de missile air-sol longue portée, les sujets d'une telle coopération ne manquent pas d'importance, à l'exemple d'une éventuelle coordination des patrouilles des sous-marins nucléaires ;

- d'autre part, le moment venu, c'est-à-dire lorsque la perspective d'une véritable Union politique européenne se sera rapprochée, un dialogue, en matière nucléaire, avec nos autres partenaires européens. Il est, aux yeux de votre rapporteur, prématuré d'évoquer une doctrine nucléaire européenne. Une défense nucléaire européenne ne peut sans doute pas être aujourd'hui d'actualité. Une dissuasion qui étendrait le bénéfice de la sanctuarisation à nos partenaires n'est pas nécessairement demandée par ceux-ci. Et une

dissuasion partagée avec d'autres Etats ne paraît envisageable que lorsque existera une Union politique authentique dotée d'une autorité politique commune. Il reste que, si notre force de dissuasion doit demeurer nationale, un dialogue avec nos partenaires européens sur la doctrine d'emploi de cette force nucléaire -susceptible de déboucher, dans des conditions à définir, sur une européanisation de notre personnalité nucléaire- deviendra tôt ou tard légitime.

*

* *

- DEUXIÈME PARTIE -

LES MOYENS DE LA DÉFENSE FRANÇAISE AUJOURD'HUI

CHAPITRE I

L'ÉTAT DES FORCES ARMÉES EN 1994 : LA NÉCESSITÉ D'UN RENOUVELLEMENT ET D'UNE RÉORIENTATION

Dans un contexte géostratégique radicalement bouleversé, qui appelle par lui-même une adaptation de notre système de forces au nouvel état du monde, un bilan synthétique des moyens militaires, et notamment des équipements dont dispose la France en 1994 fait apparaître une double nécessité :

- d'une part, celle d'une articulation entre moyens nucléaires et moyens conventionnels appelée à évoluer : alors que les forces conventionnelles sont désormais appelées à occuper une place plus centrale et à jouer, dans certains cas, un rôle stratégique propre, les armes nucléaires, qui demeurent indispensables pour la protection de nos intérêts vitaux, répondent à des menaces qui se sont éloignées mais doivent reposer sur des moyens plus diversifiés pour offrir, le moment venu, des options différenciées au Chef de l'Etat ;

- d'autre part, l'obligation devant laquelle la France se trouve de mener à bien simultanément la montée en puissance de multiples programmes d'armement : au moment même où plusieurs pays occidentaux réduisent leur effort de défense et où les contraintes budgétaires pèsent de plus en plus lourdement sur les crédits militaires, notre pays doit en effet procéder, d'ici dix ans, au remplacement de la plus grande partie de ses armements majeurs, en particulier conventionnels.

L'examen des forces nucléaires françaises et celui de l'état des équipements de nos armées -terre, air et marine-, ainsi que de leurs effectifs, fait ainsi apparaître une double nécessité de réorientation des masses budgétaires et de renouvellement des matériels qui constituent sans doute les deux objectifs majeurs auxquels le présent projet de loi de programmation pour les années

1995 à 2000 se doit de répondre, parallèlement à la définition du format de nos armées au tournant du siècle.

*

* *

A - LES FORCES NUCLÉAIRES FRANÇAISES EN 1994

Votre rapporteur a consacré il y a moins de dix-huit mois de longs développements à la politique suivie dans le domaine des armements nucléaires à l'occasion de l'examen du projet de programmation pour les années 1992-1994 (cf rapport n° 96 (1992-1993), p. 94 à 156). Le Président de notre commission, M. Xavier de Villepin, avait lui-même établi, dès novembre 1991, un rapport d'information sur les conséquences du nouvel environnement géostratégique sur les armements nucléaires en France (cf rapport n° 90 (1991-1992)). Il n'est donc pas apparu nécessaire de reprendre ici le détail des analyses particulièrement détaillées effectuées alors par notre commission.

Toutefois, l'importance majeure qui demeure dévolue à la dissuasion nucléaire dans notre système de défense, la priorité majeure que représente le maintien de notre crédibilité -politique et technique- en la matière, les positions réaffirmées par le Livre blanc sur la défense, l'importance des choix qui restent à effectuer pour définir les composantes futures de notre arsenal nucléaire, et naturellement la question encore pendante du moratoire sur les essais nucléaires imposaient à votre rapporteur de souligner à nouveau les éléments déterminants pour l'avenir de nos forces nucléaires à l'occasion de l'examen du présent projet de loi. Il le fera autour de cinq observations principales.

1°) Une nouvelle donne géostratégique favorisant la contestation du nucléaire sans remettre en cause la pérennité de la dissuasion nucléaire

a. Sans revenir ici sur les nouveaux risques nés d'une prolifération qu'il devient de plus en plus difficile de maîtriser et qui risque d'atteindre des nations susceptibles de concevoir l'arme nucléaire avec une autre logique que celle de la dissuasion (cf Première partie ci-dessus), la nouvelle donne géostratégique favorise trois tendances qui pourraient remettre en cause l'efficacité, voire la pertinence, de la dissuasion nucléaire.

- La première est une contestation du nucléaire, résultant aux yeux de votre rapporteur d'une analyse superficielle, qui ne manque toutefois pas de force puisqu'elle repose sur l'effacement - au moins provisoire - de la principale menace, à l'Est, depuis la dislocation de l'Union soviétique et la disparition du Pacte de Varsovie.

Ces bouleversements géostratégiques favorisent une remise en cause de la pertinence et du caractère central de la dissuasion sur le plan national, le sentiment d'une atténuation des menaces d'hier renforçant les critiques relatives à l'inadaptation du nucléaire et les condamnations politiques, morales voire religieuses de la dissuasion, tandis que les contraintes budgétaires incitent à diminuer, voire à éliminer, le coût financier du nucléaire. De même, sur le plan international, la nouvelle donne internationale crée une situation favorable à une pression accrue sur les forces nucléaires tierces de la part de la Russie, de la part des pays en voie de développement, voire de la part de certains dirigeants américains actuels pour qui le nucléaire ne représente plus le même intérêt qu'hier.

Ces facteurs ne sauraient toutefois conduire à mésestimer les données suivantes :

- la Russie demeurera, en tout état de cause, une formidable puissance militaire, la première en Europe, et conservera un arsenal nucléaire hors de proportions par rapport au nôtre ; à ces moyens

s'ajoute de surcroît une volonté de puissance maintenue, ainsi que l'illustre la nouvelle doctrine militaire russe, la politique de Moscou à l'égard de "l'étranger proche" et son activité retrouvée sur la scène internationale ;

- par ailleurs, si la menace d'une agression majeure en Centre-Europe a disparu, l'éclatement de l'ancien bloc de l'Est reste porteur de risques considérables : l'éventualité du retour à une forme de totalitarisme à l'Est ne saurait être exclue ; de graves incertitudes demeurent et l'on ne peut écarter le surgissement d'aventures militaires et des risques de conflits dans l'ancien monde communiste, comme on le voit dans les Balkans depuis déjà plus de deux ans.

- Une seconde tendance est une logique de réduction des armements nucléaires résultant de deux facteurs :

- d'une part, les contraintes financières et budgétaires qui pèsent aujourd'hui sur les crédits militaires et qui peuvent inciter à réduire plus fortement encore les crédits consacrés au nucléaire, a fortiori pour un pays comme la France qui se trouve dans l'obligation de mener simultanément à bien le renouvellement de ses armements conventionnels majeurs ;

- d'autre part, le processus de désarmement nucléaire qui, en dépit des incertitudes qui demeurent et du temps nécessaire à l'application des accords conclus, devrait conduire à une réduction des arsenaux nucléaires américains et russes des deux-tiers -soit entre 3 000 et 3 500 ogives au 1er janvier 2003- au début du siècle prochain en vertu des accords START 1 du 31 juillet 1991 et START 2 du 2 janvier 1993, voire seulement de décisions unilatérales.

Ces accords de désarmement, évidemment positifs, ne peuvent que renforcer les courants de contestation du nucléaire de manière d'autant plus efficace que la menace massive et clairement identifiée d'hier a laissé la place à des menaces diffuses et multiples qui ne relèvent pas a priori de la dissuasion nucléaire.

Cette spirale du désarmement ne saurait pour autant signifier la disparition de la menace nucléaire : en raison d'abord de la **disproportion des arsenaux nucléaires américains et russes d'une part, et de ceux des puissances nucléaires tierces qui, comme la France, ne disposent que de forces de stricte suffisance** ; en raison ensuite des incertitudes politiques, techniques et financières d'un désarmement nucléaire effectif, le **démantèlement des armes nucléaires constituant un processus très long, très coûteux et techniquement délicat** ; en raison enfin du risque majeur inhérent au processus de prolifération nucléaire, en particulier dans certains pays instables du Sud dont les dirigeants ne sont pas nécessairement sensibles à la logique nucléaire qui a prévalu dans le monde bipolaire de la guerre froide.

- Une troisième tendance également susceptible d'aboutir à une remise en cause du nucléaire pouvait enfin résulter d'une **logique de substitution au nucléaire à travers les progrès de la technologie anti-missiles. La prolifération balistique et l'apparition de technologies anti-missiles plus efficaces conjuguent leurs effets pour poser une double question : l'opinion publique continuera-t-elle à accepter la logique de la dissuasion et de la destruction mutuelle assurée si une logique défensive est proposée ? et la dissuasion française peut-elle continuer à être exclusive de toute capacité de défense anti-missiles ?**

Ces questions, importantes et légitimes, ne doivent cependant pas occulter les perspectives nécessairement très lointaines, pour la France et pour l'Europe, d'une véritable **défense anti-missile techniquement très complexe, d'efficacité imparfaite et financièrement hors d'atteinte en l'état actuel des choses. Faut-il également rappeler que les Etats-Unis eux-mêmes, après avoir renoncé aux ambitions initiales de l'IDS, ont à nouveau fortement réduit les ambitions du programme GPALS et leurs projets en matière de défense anti-missile ?**

b. Ces différents facteurs, s'ils ne doivent pas être négligés, ne sauraient remettre en cause la **pérennité de la dissuasion nucléaire. Pour deux raisons majeures.**

- La première est évidemment que l'on ne saurait **"désinventer l'atome"** et que la **dissuasion nucléaire demeure**

une "assurance" irremplaçable. Si elle a changé de nature et d'intensité pour l'heure présente, la menace nucléaire existe toujours et impose aux pays occidentaux, et notamment européens, de conserver une capacité nucléaire d'un niveau tel qu'elle reste dissuasive et offrant suffisamment d'options pour que la menace de riposte soit crédible. Des forces nucléaires adaptées doivent ainsi, dans la période à venir, permettre tout à la fois de faire face à la possibilité de résurgence d'une menace majeure en garantissant nos intérêts vitaux, de dissuader d'éventuels proliférateurs de recourir à leurs armes contre nous, et de maintenir une dissuasion crédible en Europe -ce qui renforce le rôle des forces nucléaires françaises et britanniques compte tenu de la réduction des forces américaines en Europe-.

- On ne saurait d'autre part perdre de vue que, si la dissuasion nucléaire constitue le garant ultime de notre indépendance et demeure le cœur de notre système de défense, la possession de l'arme nucléaire est aussi un atout politique majeur dans le concert international, qui confère à la France un poids particulier en Europe et dans le monde. La possession de cet armement lui donne, ainsi qu'à la Grande-Bretagne, une responsabilité particulière pour la sécurité d'une Europe qui parviendrait à bâtir une défense européenne cohérente. Si la France - et la Grande-Bretagne - venaient à sacrifier leur atout nucléaire, la Russie tendrait à devenir la seule puissance nucléaire sur le continent et l'Europe perdrait définitivement sa compétence et son savoir-faire en la matière.

2°) La pertinence réaffirmée du concept de dissuasion, qui doit aller de pair avec une nouvelle complémentarité entre dissuasion et action et le maintien constant de la crédibilité de notre posture dissuasive

L'analyse des données qui viennent d'être décrites conduit le Livre blanc sur la Défense à réaffirmer la pertinence du concept de dissuasion et le bien-fondé du choix français en faveur de l'armement nucléaire, tout en soulignant la nécessité d'une nouvelle complémentarité entre dissuasion et action et du maintien constant de la crédibilité de notre posture dissuasive.

a. Un concept de dissuasion maintenu

Garantissant les intérêts vitaux de la France et assurant au gouvernement sa liberté d'action, la dissuasion nucléaire conserve toute sa pertinence au plan militaire comme au plan politique.

Destiné à la protection d' "intérêts vitaux" dont il n'y a pas lieu de donner une définition trop précise, le concept français de dissuasion reste défini par "la volonté et la capacité de faire redouter à un adversaire, quel qu'il soit et quels que soient ses moyens, des dommages inacceptables, hors de proportion avec l'enjeu du conflit". Par leur pouvoir destructeur, seules les armes nucléaires ont une telle capacité et la France ne saurait donc se passer de forces nucléaires aussi longtemps que d'autres puissances dans le monde en disposeront. Notre pays doit disposer de moyens nucléaires toujours situés au-dessus du "seuil de suffisance" par rapport à la menace de manière à ce que l'autorité politique française ne soit jamais paralysée et que tout adversaire potentiel sache qu'elle est en mesure de recourir à une frappe insupportable au regard de l'enjeu.

La dissuasion nucléaire reste ainsi l'ultime ratio. Cette garantie ultime de service de la nation repose ainsi, selon le Livre blanc, sur une capacité de frappe en second justifiant l'existence de composantes nucléaires complémentaires d'une crédibilité indiscutable. Votre rapporteur s'étonne toutefois de cette notion de "frappe en second" qui lui paraît limiter l'incertitude nécessaire à l'efficacité du concept français de dissuasion et qui surtout évoque l'hypothèse d'une première attaque prouvant que la dissuasion n'a pas réussi.

La crédibilité suppose aussi, selon le Livre blanc, le maintien d'une capacité de frappe d'ultime avertissement destinée à marquer la limite des intérêts vitaux ainsi que notre détermination à les défendre. L'absence de définition précise a priori de ces intérêts vitaux justifie cette capacité de frappe d'avertissement même si certains experts s'interrogent sur l'efficacité d'un tel "coup de semonce" vis-à-vis d'un adversaire ayant mûrement pesé les risques de son attaque. Il va de soi aussi que la réaffirmation du caractère indispensable de cette capacité d'ultime avertissement suppose que nos forces préstratégiques aient l'allonge suffisante pour atteindre les menaces potentielles.

b. Une nouvelle complémentarité entre dissuasion et action

Cette réaffirmation nécessaire de la pertinence de notre concept de dissuasion ne pouvait cependant conduire à un immobilisme de la réflexion stratégique qui aurait ignoré les réalités nouvelles et aurait précisément pu affaiblir la dissuasion. La nouvelle donne internationale appelle au contraire des modifications de notre stratégie militaire.

Le Livre blanc souligne d'abord à cet égard la nécessité d'une nouvelle complémentarité entre dissuasion et action. Le rôle de la dissuasion nucléaire, s'il demeure essentiel, est devenu "fût-ce temporairement, moins central, pour au moins deux raisons. D'une part, les menaces contre nos intérêts vitaux se sont estompées ou éloignées. D'autre part, les moyens des armées sont et seront, néanmoins, fortement sollicités pour des missions extérieures de prévention ou de règlement des crises, sans risque direct d'escalade nucléaire ni perspective de guerre totale".

Il en résulte notamment une évolution des rôles respectifs des moyens nucléaires et des moyens conventionnels en fonction des différents scénarios de crises envisagés. L'articulation entre forces nucléaires et forces conventionnelles est appelée à être profondément transformée : tandis que ces dernières peuvent désormais jouer, dans certains cas, un rôle stratégique propre, les systèmes nucléaires doivent garantir la crédibilité de la dissuasion dans des hypothèses plus diversifiées que précédemment.

L'action, visant la prévention ou la rétorsion, prendra ainsi plus de poids dans l'équilibre entre la dissuasion et l'action. Même si des limites doivent être posées face à la multiplication des risques d'intervention et si la dissuasion reste la base de notre stratégie, l'usage de nos moyens militaires classiques ne doit plus être seulement conçu en appui de la manœuvre générale de dissuasion et leur emploi autonome sera nécessairement renforcé pour leur aptitude propre à permettre de prévenir, limiter ou régler les conflits.

Cette transformation générale du rapport dissuasion-action touche naturellement plus fortement la France que ses alliés en raison de la forte priorité accordée depuis plusieurs décennies au nucléaire qui, en raison des contraintes budgétaires globales, avait conduit à une insuffisance des moyens consacrés aux armements classiques. Ces données nouvelles, ainsi -une fois encore- que l'obligation devant laquelle nous nous trouvons aujourd'hui de renouveler la majeure partie des équipements conventionnels actuellement en dotation, conduisent ainsi à envisager "une certaine pause" dans la modernisation de notre outil nucléaire.

c. Des moyens nucléaires diversifiés devant assurer la crédibilité de notre posture dissuasive

Cette nouvelle orientation doit cependant -et ce sera l'un des enjeux majeurs des lois de programmation qui se succéderont d'ici une quinzaine d'années- être conciliée avec la nécessité d'assurer, en toutes circonstances, la crédibilité de notre posture dissuasive en disposant de moyens nucléaires souples et diversifiés pour permettre de répondre à des situations plus diverses que dans le passé récent.

La dissuasion nucléaire doit aujourd'hui rester crédible face à la diversification des situations qui caractérise la nouvelle conjoncture internationale et face à des adversaires potentiels très différents. Face à l'éventuelle résurgence d'une menace majeure comme celle que représentait, hier, l'Union soviétique, il reste nécessaire de disposer d'une capacité de frappe massive -en modulant éventuellement les niveaux d'alerte en fonction de l'évolution de la menace- et d'une capacité de frappe limitée apte à délivrer l'ultime avertissement.

Confrontée à d'autres menaces potentielles -prolifération nucléaire, notamment dans certains pays aux marges sud de l'Europe ou des pays ne concevant pas l'arme nucléaire dans une logique de dissuasion, ou chantage nucléaire exercé à l'encontre de forces françaises engagées en Europe, hors du territoire national-, la France

doit disposer, selon votre rapporteur, de moyens adaptés dans quatre directions :

- une plus grande souplesse d'emploi : pour que la mise en oeuvre de la riposte nucléaire soit crédible, notre pays doit disposer d'un outil adapté à chaque situation permettant d'infliger, le cas échéant, des frappes localisées sur des objectifs militaires judicieusement sélectionnés ; il faut donc pouvoir disposer d'une gamme étendue d'options dans laquelle les actions de prévention et de rétorsion prennent toute leur importance ;

- des armes dissuasives de faible puissance : dans cet esprit, si la nécessité d'armes de frappe massive -"anti-cités"- demeure, la dissuasion nucléaire devrait aussi pouvoir s'appuyer sur des armes, adaptées à la menace, dont les charges devraient comporter une large gamme de puissances, modulables en fonction de la diversité des situations, et non exclusivement fondées sur la menace d'un échange nucléaire général ; il convient de préciser qu'il ne s'agit pas ici d'une quelconque stratégie d'emploi du nucléaire mais bien au contraire de renforcer la crédibilité de la dissuasion par la recherche du niveau de riposte le mieux adapté ;

- des capacités d'ultime avertissement dotées d'une allonge suffisante : le même souci doit conduire à faire évoluer nos forces préstratégiques dans le sens d'une allonge accrue ; que ce soit à l'Est -en raison du glissement des risques éventuels d'un millier de kilomètres et de l'évolution générale des relations Est-Ouest- ou au Sud -où la localisation des menaces potentielles sur nos intérêts vitaux est également géographiquement éloignée-, nos forces préstratégiques doivent avoir la capacité d'atteindre des menaces potentielles à des distances plus grandes que dans la période précédente ;

- le développement de moyens d'observation renforcés : le renforcement de la dissuasion passe enfin par le renforcement des moyens permettant de prévoir l'émergence de situations menaçantes et d'en observer l'évolution ; le renseignement aura ainsi à l'avenir un rôle déterminant pour assurer la surveillance et la détection des risques de déstabilisation ; nos moyens d'observation spatiaux devraient être développés pour assurer une capacité d'observation plus continue et permettre la participation de la France à la mise en

place très souhaitable d'un réseau européen de satellites d'alerte anti-missiles.

3°) La modernisation assurée de la composante sous-marine : une poursuite nécessaire qui ne doit pas déboucher sur une excessive dépendance à l'égard de cette composante

Quelles que soient les évolutions souhaitables dans le sens d'une diversification, la France doit naturellement assurer, à tout moment, la crédibilité de la composante sous-marine de sa force de dissuasion. Les missiles balistiques embarqués à bord de sous-marins constituent en effet la pierre angulaire de la dissuasion et le fer de lance indispensable à la pérennité de sa crédibilité.

Sa modernisation, assurée pour l'avenir prévisible, garantit au moins cette crédibilité jusqu'aux environs des années 2010. Le renouvellement, pour ces échéances, des missiles mer-sol balistiques stratégiques (MSBS) alors en dotation sur les SNLE de nouvelle génération pose toutefois aujourd'hui un problème délicat en raison de son coût financier -qui ne pourrait être effectué qu'au détriment d'autres programmes- mais aussi parce que son urgence opérationnelle et militaire paraît moindre que sa nécessité industrielle et technologique. En tout état de cause, la priorité qui lui est accordée ne doit pas déboucher sur une dépendance excessive à l'égard de cette composante sous-marine en raison des nouvelles données géostratégiques et des évolutions toujours possibles quant à l'invulnérabilité du couple SNLE-MSBS.

a. Une modernisation et une crédibilité assurées jusqu'en 2010

Après le seuil représenté par le missile M 4 doté de six têtes "mirvées" entré en service sur le sixième SNLE admis au service actif en 1985 et l'achèvement, en février 1993, de la refonte M 4 des SNLE du type "Le Redoutable", la modernisation et la crédibilité de la composante sous-marine sont assurées, pour la prochaine période, par deux évolutions majeures et complémentaires : le missile M 45 doté de la tête TN 75 et le futur sous-marin lanceur d'engins de nouvelle génération.

- Le missile M 45, doté de la tête nucléaire TN 75, permet de réaliser un saut technologique important, au demeurant mis en oeuvre dans d'excellentes conditions et conformément aux prévisions. Il permet surtout une prolongation du programme M 4, le missile M 4 étant adapté, sous la dénomination M 45, à l'emport de la tête TN 75, ce qui permet le report, jusqu'en 2010, du futur missile M5 qui était initialement appelé à succéder au M 4 au cours de la seconde partie de la dernière décennie de ce siècle.

Si le missile lui-même est inchangé, le missile M 45 se caractérise par la nouvelle tête nucléaire TN 75 dont il est doté. Cette tête nucléaire, plus durcie, mieux équipée en leurres et plus furtive que la tête TN 70 et TN 71 qui équipe le M 4, est adaptée à l'évolution des progrès dans le domaine de la défense antimissile. La réalisation de cette ogive constitue un saut technologique considérable par la miniaturisation qu'elle implique et qui permet notamment une diminution de la surface équivalente radar, alors que les charges militaires restent équivalentes et que les capacités en matière de leurrage sont fortement accrues. Cette étape a été franchie dans des délais satisfaisants et à un coût maîtrisé.

- Le futur sous-marin nucléaire lanceur d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG) constituera, simultanément au M 45, la deuxième évolution garantissant pour les années à venir la modernisation de la composante sous-marine.

Ce programme des SNLE-NG est d'une importance exceptionnelle tant par le seuil technologique qu'il représente que par son coût estimé à plus de 75 milliards de francs, aux conditions économiques de 1992, pour quatre sous-marins.

Outre leur nouveau système d'armes -le M 45- qui vient d'être évoqué, les SNLE-NG sont des bâtiments radicalement nouveaux dont les caractéristiques le doteront d'un niveau de discrétion acoustique remarquable, réalisant le saut technologique en matière de discrétion initialement attendu dès le 6ème SNLE l'Inflexible mais qui n'avait pu alors être atteint.

Au prix de la révision de nombreux éléments entrant dans la construction d'un sous-marin, les SNLE de nouvelle génération se situeront ainsi au plus haut niveau technologique et accompliront des performances au moins comparables à celles des sous-marins les plus modernes du monde. Plus compact que ses homologues américains ou russes (14 120 tonnes en plongée), le SNLE-NG, par ses formes hydrodynamiques, par les caractéristiques du propulseur, par des systèmes de sustentation sur ressorts et par des dispositifs de filtrage de bruits vers la mer, représente un progrès spectaculaire en matière d'indétectabilité, qui doit le rendre beaucoup plus silencieux et donc quasi invulnérable en l'état actuel et prévisible des connaissances technologiques dans le domaine de la détection sous-marine.

Le premier SNLE-NG, le "Triomphant", commandé en 1987, a été mis à l'eau à Cherbourg en juillet 1993 et doit être admis au service actif, avec plus d'un an de retard par rapport au calendrier initial, en 1996. Le second bâtiment, le "Téméraire", a été commandé en 1989 et son entrée en service est attendue en 1999. Le troisième sous-marin de nouvelle génération, "le Vigilant", a été commandé en 1993 pour une admission au service actif en 2001 ou 2002.

La commande d'un quatrième bâtiment permettra de compléter ce programme majeur afin de permettre de disposer en permanence d'au moins deux SNLE à la mer.

Le remplacement, à partir de 1996, des SNLE actuellement en service par les SNLE de nouvelle génération, armés du missile M 45, doit ainsi assurer la modernisation et la crédibilité de notre force océanique stratégique pour l'avenir prévisible, et en tout cas pour de nombreuses années. C'est dans ce contexte que se pose l'un des problèmes majeurs posé en matière d'équipement militaire, celui du renouvellement à venir des missiles mer-sol balistiques stratégiques (MSBS).

b. Le renouvellement futur des missiles mer-sol ballistiques stratégiques (MSBS)

La crédibilité du couple SNLE-MSBS jusqu'en 2010 environ devra être assurée par le développement, pour ces échéances, d'un nouveau missile adapté aux missions de la dissuasion envisageables jusqu'à l'horizon 2025-2030.

Tel est l'objet du programme M 5 dont la nécessité et l'urgence doivent être justement appréciées sur le plan opérationnel et sur le plan industriel.

1. Un programme nécessaire, au plan opérationnel et industriel, avant le retrait des SNLE-NG

Officiellement lancé, par le précédent ministre de la Défense, en décembre 1992, le programme M 5 devra, tôt ou tard, assurer le remplacement des missiles M 45 avant le retrait du service des SNLE de nouvelle génération et la nécessaire continuité des programmes de missiles stratégiques destinés à nos sous-marins lanceurs d'engins. Le principe du développement du programme M 5, au moment opportun, ne pouvait donc, selon votre rapporteur, être remis en cause, pour des raisons opérationnelles comme pour des raisons industrielles.

- Sur le plan opérationnel, l'amélioration la plus importante attendue du renouvellement des missiles M 4-M 45 concerne la portée accrue du nouveau missile stratégique embarqué qui permettra d'atteindre à la fois des objectifs plus lointains et d'agrandir considérablement les zones de patrouille des sous-marins en préservant leur indétectabilité, tout en gardant une capacité d'adaptation à la situation géostratégique du moment. Les efforts d'armement significatifs accomplis par plusieurs pays asiatiques dans le domaine balistique -notamment la Chine, voire, selon certains experts, le Japon- supposent que la France dispose, dans l'avenir, de moyens stratégiques de plus grande amplitude. Un missile de plus grande portée permettrait à nos SNLE de patrouiller

dans les mers chaudes en accroissant leurs potentialités et leur sécurité.

L'une des principales améliorations attendues du missile M 5 réside ainsi dans une capacité d'allongement de la portée du missile mer-sol : à même charge utile, l'augmentation de la portée par rapport au M 4 est de l'ordre de 50 %. Les autres caractéristiques essentielles de ce missile seraient : des performances accrues en matière de précision, d'aides à la pénétration, de furtivité et de charge utile. Mais le missile M 5 se caractérise aussi par la grande capacité d'adaptation de la partie haute du missile. Laissant une large place pour installer une charge utile adaptée aux missions futures de la dissuasion, le missile M 5 peut être adapté à différentes options de chargement liées en particulier à la question des essais nucléaires et aux avancées dans le domaine de la simulation :

- une nouvelle tête nucléaire TN 100 de forte puissance et de faible menace, conformément à la conception initiale du programme,
- ou d'autres choix comme des ogives nucléaires de précision, capables de guidage terminal.

- Sur le plan industriel, ensuite, le programme M 5 est désormais le seul programme de développement balistique susceptible d'entretenir les compétences techniques et industrielles spécifiques de ce secteur de l'armement.

Si l'on met ici à part la Direction des applications militaires (D.A.M.) du C.E.A. chargée de l'élaboration des têtes nucléaires, deux considérations principales soulignent l'importance du programme M 5 pour le maintien de la compétence et du savoir-faire des différents partenaires industriels contribuant à l'élaboration des missiles stratégiques :

- alors que cinq programmes majeurs en développement assuraient en 1990 l'activité de la division "espace et défense" de l'Aérospatiale -S 45, M 45, Hadès, Ariane 5 et Hermès-, l'entretien des spécialités concourant à la compétence balistique ne pourra guère reposer à partir de 1995 que sur le programme M 5 ;

- par ailleurs, l'enjeu du développement du M 5 est également capital pour les motoristes stratégiques -en l'occurrence le groupement d'intérêt économique SEP-SNPE-, déjà très affaiblis dans la mesure

où ils n'ont pas eu de programme depuis près de quinze ans, le même moteur ayant équipé les missiles M 4 et M 45.

2. Un programme dont le développement peut être différé au regard des besoins militaires immédiats

Le problème qui se trouvait posé aujourd'hui, au sujet du renouvellement futur des missiles MSBS, est donc celui de l'opportunité d'une confirmation du lancement immédiat du programme M 5 ou, au contraire, de son report de quelques années.

Les industriels concernés plaident vigoureusement en faveur de la première solution en soulignant, par delà les répercussions économiques et sociales inévitables, le danger représenté par un report du programme M 5 en termes de dégradation de la capacité d'expertise et du maintien de la compétence balistique.

De fait, si les considérations industrielles sont évidemment secondes par rapport aux besoins militaires dans une décision de ce type, il va de soi que l'entretien de la compétence balistique constitue un impératif pour maintenir l'autonomie française en matière de programmes nucléaires et, de ce fait, la crédibilité de notre force de dissuasion. Le report du programme M 5 devrait ainsi, selon votre rapporteur, être nécessairement accompagné, durant la même période, d'une amplification du flux d'études de base et des développements exploratoires susceptibles de préserver la compétence et le savoir-faire des équipes dans le domaine balistique. Le coût et les délais nécessaires à la ré-acquisition de compétences perdues peuvent en effet être considérables et doivent nécessairement être pris en considération.

Il reste que, du point de vue militaire, finalement déterminant, deux facteurs essentiels conduisent à estimer que le développement du programme M 5 peut être différé au regard des besoins opérationnels immédiats :

- en premier lieu, sur le plan technique, parce que le développement des missiles M 45, dont seront dotés les SNLE-NG du

type "le Triomphant" à partir de 1996, doit permettre d'attendre quelques années supplémentaires avant le développement d'un nouveau missile sans créer de rupture dommageable à la crédibilité de la composante sous-marine ; rappelons ici que le calendrier initialement retenu pour le M 5 prévoyait le premier vol expérimental en l'an 2000, la mise en service du missile en 2005 et l'équipement de trois sous-marins avec trois dotations de missiles M 5, en 2010 ;

- en second lieu, sur le plan stratégique, parce que le M 5 s'inscrit dans la continuité de nos moyens stratégiques actuels adaptés à la menace majeure telle qu'elle était prévisible il y a quelques années ; les vecteurs actuels et futurs de nos SNLE ont vocation à délivrer une frappe ultime anti-cités ; les évolutions géostratégiques en cours conduisent ainsi à s'interroger, non pas sur la pertinence de la composante sous-marine dont la crédibilité doit être, coûte que coûte, préservée, mais sur la priorité à accorder à un programme comme le M5 : est-il le mieux adapté à l'évolution de la menace qui exige de pouvoir répondre à une gamme de scénarios plus ouverte que par le passé ? ne convient-il pas de se doter d'abord de capacités dissuasives de plus faible puissance, plus sélectives et plus ciblées ? et, dans l'immédiat, la conception d'une nouvelle tête nucléaire innovante est-elle compatible avec le moratoire sur les essais nucléaires ?

c. La nécessité d'éviter une dépendance excessive à l'égard de la composante sous-marine

Ces facteurs tendant à reporter le programme M 5 jusqu'à la date limite compatible avec le maintien des compétences françaises dans le domaine balistique sont de surcroît renforcés par la nécessité d'éviter une dépendance excessive à l'égard de la composante nucléaire sous-marine. D'abord -nous y reviendrons- en raison des bouleversements du contexte géostratégique qui viennent d'être évoqués et qui supposent la recherche d'une plus grande souplesse de manœuvre et de moyens plus sélectifs. Mais aussi pour les deux raisons complémentaires suivantes :

- La première a trait à la pérennité de l'invulnérabilité du tandem SNLE-NG - MSBS. Celle-ci est, pour l'heure et pour l'avenir prévisible, assurée : les SNLE de nouvelle génération atteindront les critères les plus élevés en matière de discrétion

acoustique et l'indéfectibilité des sous-marins en plongée est assurée. Ces données ne sauraient pour autant être considérées comme un postulat immuable : en raison des progrès technologiques possibles à moyen et à long terme, par exemple dans le domaine de la détection des champs magnétiques ; en raison des problèmes éventuels liés au maintien de transmissions rapides, permanentes et fiables d'ordres à des sous-marins en plongée ; en raison des évolutions possibles quant à l'invulnérabilité des systèmes à trajectoire balistique ; en raison enfin de l'impossibilité d'exclure systématiquement a priori la disparition accidentelle non élucidée d'un SNLE, dont les conséquences seraient naturellement accrues par la réduction du nombre de sous-marins en permanence à la mer.

- La seconde raison est évidemment liée au coût financier d'un nouveau programme de missile MSBS. Le poids financier d'un programme comme le M 5 -évalué, selon certaines estimations, à quelque 45 milliards de francs- pèserait très lourdement sur les capacités budgétaires de la France à moyen terme, c'est-à-dire au moment où le programme monterait en puissance. A contrario, le report de sa mise en service de 2005 à 2010 permet une économie d'environ 20 milliards sur la période 1995-2000. Cela au moment même où la seule poursuite des programmes d'armement déjà lancés apparaît inaccessible et où le Livre blanc sur la défense souligne qu' "une certaine pause dans la modernisation de notre outil nucléaire doit permettre d'accentuer l'effort au profit des équipements classiques". Cela, aussi, au moment où la France se trouve confrontée à la question de l'arrivée prochaine en fin de vie des autres composantes de sa force de dissuasion -la composante sol-sol et la composante aéroportée- et à la nécessité d'assumer, dans les prochaines années, les choix qui seront faits en ce qui concerne les composantes futures de notre potentiel nucléaire.

4°) Le débat sur les composantes futures de nos forces nucléaires : la nécessité d'une composante de complémentarité, souple d'emploi et différenciée

Le débat, devenu public, sur la priorité accordée au programme M 5 est indissociable des choix qui devront être faits pour la détermination des futures composantes de notre potentiel nucléaire, dans un contexte économique et financier très délicat, en raison de l'arrivée en fin de vie de deux des trois composantes

stratégiques actuelles, les Mirage IV de la composante aéroportée et les missiles sol-sol S 3 D du plateau d'Albion.

a. L'avenir incertain des composantes sol-sol et air-sol et la nécessité d'une diversification de nos forces nucléaires

1. L'avenir des composantes sol-sol et aéroportée

S'ajoutant à la préservation de la crédibilité de la composante sous-marine, qui ne saurait être remise en cause, la question majeure pour l'avenir de nos forces nucléaires réside dans l'avenir des deux autres composantes stratégiques actuelles.

- L'avenir compromis de la composante sol-sol. Si les dix-huit missiles S 3 D du plateau d'Albion ont été modernisés et durcis entre 1980 et 1983, la composante balistique stratégique sol-sol actuelle est appelée à être frappée d'obsolescence aux environs de la fin du siècle du fait principalement :

- de la vulnérabilité croissante des 18 silos fixes dans lesquels sont entreposés les missiles sol-sol ;**
- des problèmes croissants de fiabilité que risquent de poser les propulseurs de ces missiles ;**
- et des moindres garanties de pénétration, compte tenu des progrès de la défense anti-missile, des ogives du missile S 3 D aux trajectoires très prévisibles.**

Cette arrivée en fin de vie des missiles balistiques du plateau d'Albion, s'ajoutant à la supériorité relative de la composante sous-marine et à une évolution de la menace pouvant conduire à privilégier des moyens plus flexibles d'emploi, voire anti-cités, a conduit de nombreux observateurs à sceller le sort de la composante sol-sol et à anticiper l'abandon de la triade. Peut-être sera-t-on finalement conduit à une telle décision. Ce ne devrait pas être, aux yeux de votre rapporteur, de gaieté de coeur, et cette décision ne pourrait être prise que sous la contrainte financière et au terme d'un choix politique et stratégique mûrement réfléchi,

l'existence d'une composante sol-sol conservant des avantages non négligeables :

- pour marquer la volonté de défense du pays,
- pour permettre une "sanctuarisation" directe du territoire national,
- et pour compléter les moyens de la composante sous-marine, voire répondre à une éventuelle percée dans le domaine de la détection des SNLE en plongée.

- L'avenir incertain de la composante air-sol. La décision relative à un éventuel successeur du missile A.S.M.P. (air-sol moyenne portée) qui équipe aujourd'hui le Mirage IV -prochainement en fin de vie-, le Mirage 2000 N, le Super-Etendard (sur porte-avions) et, demain, le Rafale, constitue une autre question majeure.

Rappelons ici d'un mot que le programme de missiles ASMP, décidé en 1978 et achevé en 1991, a constitué une remarquable modernisation de la composante aéroportée grâce notamment à sa souplesse d'emploi, sa capacité de pénétration intéressante, et son aptitude à effectuer des missions stratégiques, éventuellement très ciblées, contre des Etats ne disposant pas d'une défense aérienne à forte allonge.

Le missile ASMP -tout à fait original puisqu'il est le seul missile à stato-réacteur au monde- a été réalisé à un coût maîtrisé (environ 8 milliards de francs 1990) et dans les délais prévus. Les premiers ASMP ont été livrés en 1986 et les derniers en 1991 pour un nombre total de plus de 80 missiles.

Si l'ASMP doit conserver sa valeur opérationnelle au-delà de l'an 2000, jusqu'en 2007 environ, il conviendra, dans les prochaines années, de décider si la poursuite des études relatives à un missile futur à plus longue portée doit être envisagée.

2. La nécessité d'une diversification de nos forces nucléaires

Des décisions particulièrement délicates et importantes devront donc être prises dans les années à venir pour doter, demain, la France des systèmes d'armes nucléaires les plus adaptés à la situation nouvelle.

Ces décisions devront, aux yeux de votre rapporteur, assurer la diversification de nos forces nucléaires, aux côtés du couple SNLE-NG - MSBS. Car, s'il faut conserver une capacité de riposte massive pour répondre à l'éventuelle résurgence d'une menace majeure contre nos intérêts vitaux, trois raisons au moins contribuent à souligner la nécessité de disposer de forces nucléaires diversifiées :

- les exigences stratégiques nouvelles résultant des nouvelles données géopolitiques ;
- la complication des paramètres d'interception qui résulterait, pour l'adversaire potentiel, d'une frappe coordonnée des moyens de la force océanique stratégique et de ceux d'une composante différenciée ;
- et une éventuelle percée technologique susceptible de remettre en cause l'invulnérabilité du couple SNLE-MSBS.

Nos forces nucléaires devront ainsi disposer à terme, même dans l'hypothèse où l'abandon de la triade serait décidé, d'une "composante de complémentarité" dont le milieu d'évolution du lanceur, le mode de pénétration et les caractéristiques de la trajectoire devront être différents de ceux du missile mer-sol balistique stratégique et dont les caractéristiques de portée, de puissance de la charge nucléaire et de précision devront répondre aux exigences des nouvelles données géostratégiques.

Ce choix des futures composantes de notre arsenal nucléaire est d'autant plus difficile à opérer qu'il s'inscrit dans le double contexte :

- d'un mouvement international de décroissance des dépenses de défense dans le cadre d'un effacement de la menace principale d'hier

et d'une conjoncture économique et financière extrêmement contraignante,

- et de besoins financiers simultanément accrus pour permettre la poursuite et l'achèvement de multiples programmes d'armements en cours, nécessaires au renouvellement de nos équipements conventionnels.

C'est pourquoi de nombreux experts estiment que ne peut être raisonnablement envisagé que le lancement d'un seul programme nucléaire majeur dans la prochaine période, néanmoins indispensable au maintien des compétences et du potentiel scientifique et technologique de nos équipes d'ingénieurs et de chercheurs dans le domaine nucléaire. Ainsi, selon MM. Henri Conze et Jean Picq (Revue de la Défense nationale, février 1993, p. 24): "des décisions délicates sont à prendre à un moment où la situation économique et les besoins de renouvellement de nos forces conventionnelles ne permettent pas d'envisager le lancement de plus d'un grand programme dans les dix ans qui viennent".

b. Le choix déterminant à venir des futures composantes de notre potentiel nucléaire

Le constat précédent devrait conduire à déterminer la future deuxième composante parmi les programmes suivants. Ce choix capital, dont la responsabilité finale incombera au prochain Chef de l'État, devrait, aux yeux de votre rapporteur, privilégier une composante de complémentarité, souple d'emploi et différenciée. C'est d'abord au regard de ces critères que doivent être appréciées les caractéristiques des différents systèmes envisageables.

1. Une composante stratégique sol-sol renouvelée ?

Deux systèmes pourraient d'abord répondre à une éventuelle décision politique de renouveler la composante stratégique sol-sol en assurant la succession des missiles S3 D du plateau d'Albion.

- Cette relève aurait d'abord pu être assurée par un vecteur du type S 45, missile balistique déplaçable, mono-charge, à tir tendu, très précis et qui aurait pu en outre être à énergie variable.

Ce programme a été officiellement abandonné en juillet 1991.

Votre rapporteur estime toutefois devoir rappeler ici les avantages principaux d'un tel système qui ont été à plusieurs reprises soulignés par notre commission. Une telle modernisation de la composante nucléaire terrestre aurait en effet permis :

- d'apporter une réponse à l'évaluation de la menace en permettant une frappe militairement déterminante mais très ciblée, capable de détruire des sites militaires très protégés en disposant d'une capacité antiforce sélective ;

- de répondre à l'insuffisance du nombre des plates-formes de lancement qui caractérise la dissuasion française par un déploiement variable, dans les silos, sur le site d'Albion ou sur certaines bases militaires ;

- voire de constituer un embryon de dissuasion européenne, un système sol-sol apparaissant à cet égard beaucoup plus significatif à l'égard de nos partenaires européens que la composante sous-marine, par ailleurs indispensable.

- L'autre solution, dont le présent projet de loi prévoit la préparation, consisterait en la mise en silo d'une version sol-sol du missile M4-M45.

Cette hypothèse, déjà évoquée antérieurement sous la forme d'une mise en silo du missile M 5, demeure, aux yeux de votre rapporteur, peu convaincante pour les raisons qu'il avait déjà soulignées à l'occasion du précédent projet de loi de programmation (cf rapport n° 96, 1992-1993, p. 123) :

- elle serait coûteuse dans la mesure où les seuls frais d'infrastructures impliqués par l'adaptation des silos et des transmissions à un nouveau vecteur seraient élevés ; à ce coût devrait s'ajouter celui de l'adaptation des missiles ;
- un tel projet ne remédierait pas fondamentalement à la vulnérabilité du site fixe d'Albion à des actions préemptives ; le fait que les paramètres géographiques exacts du point de départ d'une frappe nucléaire soient connus à l'avance augmente par ailleurs les risques d'interception en vol du missile, notamment dans sa phase propulsive ;
- enfin, une telle solution serait doctrinalement peu pertinente dans la mesure où elle continuerait de valoriser la composante extrême, principalement anticités et est/ouest, de notre potentiel de dissuasion.

2. Une composante air-sol à longue portée ?

La mise en place d'un successeur au missile air-sol moyenne portée (ASMP) constitue la solution adaptée à la modernisation de la composante aéroportée.

De manière générale, la flexibilité d'emploi de la composante aéroportée la rend particulièrement adaptée à la nouvelle donne géostratégique et à l'évolution de la menace à la fois sur le plan opérationnel -grâce à la souplesse d'emploi et à l'aptitude à la dispersion d'un missile air-sol- et sur le plan politique -grâce aux possibilités de gesticulation offertes par un système de ce type-. Un missile ASLP pourrait ainsi à la fois remplir une fonction d'ultime avertissement avant une frappe massive et, grâce à sa plus grande portée, être dotée d'une capacité de frappe stratégique différenciée.

Par ailleurs, de nombreux éléments techniques plaident, aux yeux de votre commission, en faveur d'un tel successeur à l'ASMP, qui pourrait être emporté sur le futur avion ACT/ACM Rafale, voir sa portée allongée aux environs de 1 000 kms, et disposer d'une précision, d'une furtivité et d'une capacité de pénétration terminale accrues. Les avantages d'un tel système, adapté aux

progrès effectués en matière de défense antiaérienne, ne sauraient être mésestimés en raison notamment :

- des performances techniques du stato-réacteur, que la France est la seule à maîtriser en Occident ;
- de la polyvalence de ce type de missile, qui pourrait être équipé de charges allant de quelques kilotonnes à 300 kilotonnes environ (voire de charges conventionnelles) ;
- et de l'aptitude à des missions préstratégiques voire stratégiques face, en tout cas, à des Etats dépourvus d'une défense aérienne très efficace sur une vaste étendue.

Il convient toutefois, en contrepartie, de garder présents à l'esprit :

- le coût d'un tel programme, évidemment accentué par l'échec des perspectives de coopération franco-britannique en la matière à la suite de la décision de la Grande-Bretagne de renoncer à ce projet, décision au demeurant plus regrettable politiquement et financièrement que techniquement, la faisabilité du système n'étant en aucune manière compromise ;
- et les vulnérabilités inhérentes à un tandem Mirage ou Rafale - ASMP ou ASLP (vulnérabilité au sol à frappes préemptives, et vulnérabilité en vol d'un système tributaire d'un ou plusieurs ravitaillements).

Il reste, au bout du compte, que le maintien d'une composante air-sol crédible et modernisée constitue un objectif incontournable, même s'il ne doit pas conduire à attribuer à ce vecteur des possibilités qu'il n'aura pas.

C'est dans le même esprit que notre collègue M. Jacques Golliet a justement évoqué, dans son dernier avis budgétaire relatif au nucléaire (n° 104, 1993-1994, p. 32), l'hypothèse d'un missile de croisière doté d'une charge nucléaire de faible puissance ou à énergie variable, voire à double capacité, classique et nucléaire, à l'image du "Tomahawk" américain, dans des termes qui méritent d'être ici rappelés :

"Plusieurs options techniques pourraient être envisagées pour le développement d'un tel système, volant à très basse altitude, en faveur duquel plaident de nombreux arguments :

- sa souplesse d'emploi de nature à lui permettre de répondre à des nouvelles menaces par une capacité de frappe de puissance très limitée et d'une très grande précision ;**
- sa capacité de pénétration, dans la mesure où il demeurerait à l'abri de progrès dans le domaine des systèmes de défense ;**
- son adaptabilité à différents vecteurs : aéronef, mais aussi bâtiment de surface ou sous-marin ;**
- voire son coût, qui pourrait être moins élevé que celui des autres systèmes nucléaires évoqués.**

Un tel système -de faible puissance et de grande précision- pourrait enfin constituer, le moment venu, une contribution d'autant plus importante à une défense européenne que l'efficacité de tels missiles de croisière dépend de la qualité du renseignement recueilli, en particulier dans le domaine cartographique, pour doter le missile des éléments nécessaires à sa navigation et à son guidage en fin de course."

5°) Quelques questions-clés pour le maintien de la crédibilité de la force de dissuasion française à moyen et à long termes

Par-delà les options fondamentales qui viennent d'être examinées, l'avenir, la modernisation et la crédibilité des forces nucléaires françaises dépendent encore des réponses qui seront apportées à quelques questions-clés qui doivent être ici rappelées :

- le moratoire sur les expérimentations nucléaires et la simulation des essais ;**
- l'évolution des crédits consacrés au nucléaire ;**
- et la prise en compte de considérations techniques, au premier rang desquelles figure le problème d'une défense anti-missile.**

a. Le moratoire et la simulation des essais nucléaires

Bien que le sujet ne soit pas traité par le présent projet de loi de programmation et que le Chef de l'Etat ait exclu toute reprise des essais jusqu'aux prochaines élections présidentielles, sauf à voir la Russie ou les Etats-Unis reprendre préalablement les leurs, votre rapporteur se devait de réitérer ici les graves préoccupations exprimées, à plusieurs reprises, par notre commission à la suite du moratoire sur les essais nucléaires décidé unilatéralement par la France le 8 avril 1992 et prorogé depuis lors (cf notamment avis n° 59, 1992-1993, de M. Xavier de Villepin ; rapport d'information n° 96, 1992-1993, de M. Jacques Genton ; et avis n° 104, 1993-1994, de M. Jacques Golliet). La commission de la Défense de l'Assemblée nationale est, de son côté, parvenue à des conclusions analogues dans un rapport d'information relatif à la simulation des essais nucléaires (cf rapport n° 847, AN, 10e législature, de M. René Galy-Dejean).

Trois données essentielles méritent à cet égard d'être réaffirmées tout en souhaitant, en raison de la gravité du sujet, que la question des expérimentations nucléaires demeure à l'abri de tout débat de politique intérieure et que le choix définitif de la France soit exclusivement fondé sur les intérêts fondamentaux de notre pays en matière de sécurité.

1. Première donnée : l'apport technique des expérimentations nucléaires rend leur interruption, et a fortiori leur éventuelle interdiction, très fortement pénalisante pour une série de facteurs convergents :

- . le rôle des essais pour valider les concepts de physique fondamentale relatifs aux armes nucléaires,
- . leur rôle dans la conception, la validation, le développement et la production des armes nucléaires, qu'il s'agisse de programmes en cours ou à venir,
- . leur rôle pour vérifier la fiabilité et la sécurité des systèmes d'armes nucléaires, au regard notamment de leur vieillissement,

. et leur rôle dans le maintien du savoir-faire et du potentiel scientifique et technologique de la France dans le domaine nucléaire.

Toutes ces raisons, confirmées par l'ensemble des informations qu'il a pu recueillir, soulignent aux yeux de votre rapporteur de manière irréfragable l'intérêt essentiel qu'il y a pour la France à pouvoir effectuer des essais nucléaires.

2. Deuxième donnée : si des opinions différentes sont émises sur la date à partir de laquelle des programmes de simulation des expérimentations nucléaires pourraient constituer de véritables substituts aux essais, chacun convient de la nécessité de développer, autant que possible et au plus vite, de telles techniques qui pourraient seules, à terme, garantir la pérennité de la dissuasion en dehors d'essais proprement dits.

Il est donc impératif de mettre la Direction des applications militaires du CEA en mesure, notamment sur le plan financier, de développer dans les meilleurs délais le programme PALEN de préparation à la limitation des essais nucléaires et tous les moyens techniques correspondants.

Mais il est aussi essentiel de rappeler :

- d'une part, que la France n'a effectué, avant le moratoire, qu'un nombre d'essais très inférieur à d'autres puissances nucléaires, qu'elle ne dispose que d'une dissuasion de stricte suffisance, et qu'elle est loin de disposer de l'arsenal et de l'expérience scientifique et technique acquise par un pays comme les États-Unis en la matière ;

- d'autre part, qu'un certain nombre d'essais seraient nécessaires pour développer le programme PALEN lui-même - indépendamment des essais qui pourraient s'appliquer aux programmes d'armements en cours - et pouvoir ultérieurement se dispenser d'expérimentations ; de tels tirs permettraient en effet seuls de valider les différents processus liés à la simulation (moyens de simulation numérique, moyens lasers ...) et d'étalonner le système de simulation avant un éventuel traité d'interdiction des essais.

3. Troisième donnée : la marge de manoeuvre politique dont dispose aujourd'hui la France apparaît étroite. Notre pays s'est placé, de son propre fait, par l'annonce unilatérale de son moratoire, dans une situation particulièrement délicate et une décision isolée de reprise des expérimentations nucléaires exigerait un réel courage politique, sur le plan intérieur comme sur le plan international.

Le renouvellement du traité de non-prolifération à l'échéance de 1995 et la négociation d'ores et déjà entreprise à Genève d'un traité d'interdiction totale des essais -auquel la France s'est déclarée favorable à la condition qu'il soit universel et vérifiable- ne manqueront pas en particulier de s'accompagner de pressions diplomatiques qui risquent de placer notre pays dans une position très inconfortable dans une perspective de reprise des essais.

En tout état de cause, la France ne saurait, aux yeux de votre rapporteur, accepter le risque, inacceptable, de compromettre la modernisation et la crédibilité à terme de ses forces nucléaires par un engagement international prématuré, si elle ne s'était pas dotée d'ici là des capacités de simulation indispensables.

b. L'évolution des crédits consacrés au nucléaire

Ces incertitudes concernant la reprise des essais nucléaires accroissent directement la difficulté des choix qui seront à effectuer pour déterminer les composantes futures de notre appareil de dissuasion, en raison du lien direct entre la mise au point d'un nouveau programme nucléaire et la possibilité d'effectuer les expérimentations nécessaires. Mais cette difficulté est encore aggravée par un contexte, notamment financier, extrêmement contraignant qui conduit à envisager, selon les termes du Livre blanc, "une certaine pause" dans la modernisation du nucléaire, c'est-à-dire la poursuite de la diminution des crédits consacrés au nucléaire dans le budget de la défense. Deux idées principales doivent à cet égard être retenues :

1. Une part des dépenses nucléaires appelée à diminuer. Plusieurs facteurs convergents contribuent à estimer inévitable une relative diminution dans la période à venir de la part des crédits militaires consacrée au nucléaire :

- en premier lieu, le contexte économique et financier général, on le sait, impose nécessairement des choix extrêmement rigoureux : si la France, à l'inverse de la plupart de ses partenaires, est décidée à maintenir son effort de défense et si le présent projet de loi constitue une dérogation très importante, en faveur des crédits militaires, à la loi relative à la maîtrise des dépenses publiques, il est clair qu'il serait illusoire de compter sur une progression annuelle de l'ordre de 4 % des budgets militaires nécessaire au déroulement intégral de l'ensemble des programmes en cours ;

- en second lieu, l'évolution du contexte géostratégique conduit à envisager un nouvel équilibre entre dépenses conventionnelles et dépenses nucléaires : si la pertinence de la dissuasion nucléaire ne saurait être remise en cause, la diversification des menaces et la multiplication des risques de conflits conventionnels incitent à faire une place accrue à une stratégie d'action, grâce à des moyens classiques adaptés, alors que le contexte de la guerre froide avait conduit à accorder une priorité incontestée aux crédits nécessaires à notre force de dissuasion nucléaire ;

- cette évolution est enfin renforcée, d'une part, par les contraintes très lourdes inhérentes aux besoins de financement liés au renouvellement simultané de nombreux armements conventionnels -qui ne sauraient plus être abandonnés-, et d'autre part, par l'accroissement du coût des matériels conventionnels les plus modernes -qui font appel aux technologies les plus sophistiquées et dont l'efficacité grandissante aboutit à élever le seuil d'emploi éventuel de l'arme nucléaire-.

2. Une diminution des crédits nucléaires qui ne saurait être surestimée. Cette tendance lourde à la diminution des crédits consacrés au nucléaire ne saurait toutefois, selon votre rapporteur, être excessive et conduire à considérer les dépenses nucléaires comme une réserve financière dans laquelle il serait possible de puiser indéfiniment pour répondre aux contraintes budgétaires présentes.

D'abord parce que la diminution des crédits consacrés au nucléaire est déjà fortement amorcée et la marge de manoeuvre financière présumée est de fait très entamée : les dépenses

nucléaires ont ainsi diminué en une seule année, de 1993 à 1994, de 17,9 % en crédits de paiement et de 8,8 % en crédits disponibles, les crédits consacrés au nucléaire ne s'élevant plus qu'à 21 721 millions de francs en 1994 ; de 1988 à 1994, la part des crédits de paiement du titre V consacrée au nucléaire est passée de 33,6 % à 22,9 %.

Ensuite parce qu'il ne saurait être question de compromettre les programmes nucléaires déjà engagés dont le coût de développement est extrêmement élevé : le coût du programme des SNLE de nouvelle génération était ainsi estimé, pour quatre bâtiments, à quelque 75 milliards de francs en 1992. On ne saurait donc réduire encore beaucoup les crédits nucléaires et une éventuelle "pause" dans la modernisation de notre outil nucléaire ne pourra guère produire d'économies substantielles dans les prochaines années.

Enfin, naturellement, parce qu'il ne saurait être question de laisser remettre en cause la crédibilité de la force de dissuasion française dont la pertinence a été justement réaffirmée. En particulier, la nécessité de préserver le potentiel scientifique et technique de la France dans le domaine nucléaire suppose de préserver la compétence de nos équipes et impose, selon les experts, au moins un programme nouveau tous les dix ans, à condition qu'il soit porteur de progrès technologiques.

c. Le problème d'une défense antimissile balistique

De même qu'un équilibre satisfaisant doit être trouvé, sur le plan financier, entre dépenses nucléaires et dépenses conventionnelles, il convient de rechercher, sur le plan de la stratégie militaire, un équilibre entre l'exercice de la dissuasion, les actions de prévention et d'interdiction et les défenses possibles.

C'est dans cet esprit qu'il faut, selon votre rapporteur, souligner fortement ici que la dissuasion nucléaire française ne saurait être considérée comme incompatible avec une capacité de défense antimissile. Au contraire, un tel système défensif, susceptible de constituer une parade contre des vecteurs hostiles, renforcerait et conforterait la dissuasion en ne l'obligeant pas à

envisager de recourir à la dissuasion nucléaire pour faire face à une agression balistique qui ne serait pas, elle-même, de nature nucléaire. L'existence d'un tel système, s'il n'apporterait pas de garantie totale en particulier face à une puissance majeure disposant d'un arsenal redondant, nous mettrait dans une large mesure à l'abri d'un chantage nucléaire ou d'une agression de la part d'un Etat doté d'un potentiel militaire moins important.

Or, la prolifération balistique est devenue aujourd'hui un fait d'une importance quantitative considérable. On estime aujourd'hui que près d'une vingtaine de pays seraient d'ores et déjà capables de lancer une attaque balistique et qu'ils devraient être environ vingt-cinq à l'horizon 2000. Et la France est, pour sa part, particulièrement concernée par ce type de menace, en raison de sa situation géographique sur la façade nord de la Méditerranée et de ses possessions françaises outre-mer - dont la valeur stratégique est parfois essentielle (Centre d'expérimentations du Pacifique, Centre spatial guyanais).

Face à cette situation créée par la prolifération balistique, force est de constater la grave insuffisance de la réponse apportée aujourd'hui à cette menace par notre système de défense.

C'est pourquoi le Livre blanc sur la défense indique justement : "dans le domaine de la lutte antimissiles, l'étude de celles-ci concerne, à ce stade, les capacités de défense aérienne et de détection, notamment spatiale. Ce domaine représente un véritable défi technologique à l'horizon du Livre blanc. Le développement de certains systèmes de défense aérienne, dont les programmes sont en cours, en systèmes antimissiles est à l'étude et sera encouragé. Compte tenu de la variété des formes que peuvent revêtir les menaces - les armes pouvant être emportées par des vecteurs très divers, principalement aéronefs, missiles aérobies, missiles balistiques - priorité sera donnée dans ce domaine à l'étude d'un concept et des moyens d'une défense aérienne élargie".

Mais il est clair qu'un véritable système de défense antimissiles ne peut être envisagé, en raison des coûts extrêmement élevés qu'il représenterait, que dans le cadre d'une coopération internationale, en premier lieu avec nos partenaires

européens dans la perspective d'une Europe de la défense, voire avec les Etats-Unis, concernés par la sécurité de leurs forces en Europe.

Un tel système de défense antimissiles -qui devrait s'appuyer sur la notion de système global incluant également des moyens de protection passive et de riposte active- devrait en effet comprendre, sur le plan opérationnel :

- des satellites d'alerte,
- des radars de surveillance lointaine permettant de déterminer les trajectoires,
- et des centres de poursuite et de synthèse.

Votre rapporteur estime en conséquence de la plus grande importance que les pays européens entreprennent au plus vite, ainsi que les y a invités récemment le ministre d'Etat, ministre de la Défense, des études technico-opérationnelles en vue d'une défense antimissile balistique européenne.

Il regrette toutefois vivement que les contraintes budgétaires de l'heure n'aient pas permis au gouvernement d'aller plus avant dans ce domaine à l'occasion du présent projet de loi de programmation.

*

* *

B - LA SITUATION DE L'ARMÉE DE TERRE EN 1994

L'Armée de terre a été affectée, pendant la dernière décennie, davantage que les autres armées par de multiples réformes de son organisation territoriale et opérationnelle et par une déflation drastique de ses effectifs.

L'année 1994 apparaît heureusement comme une année charnière. En rupture avec les budgets précédents, le budget 1994 a permis, grâce à la pause dans la suppression d'emplois, d'envisager un rythme plus progressif de l'évolution du format de l'Armée de terre et de consentir un effort sensible sur les moyens de fonctionnement.

L'Armée de terre compte aujourd'hui 240 372 personnels militaires et 32 908 personnels civils. Elle représente près de la moitié des effectifs des armées qui s'élèvent à 609 902 personnes dont 505 546 militaires. Sur le plan financier, la part de l'Armée de terre, bien que moins importante, est encore prépondérante avec un quart du budget de la Défense, soit 49 200 millions de francs de crédits de paiement en 1994.

L'amorce d'un nouveau rythme et de nouvelles modalités d'évolution de l'Armée de terre, en 1994, devrait permettre d'inverser certaines tendances relevées les années précédentes et de préparer une transformation plus harmonieuse des forces terrestres pendant l'exécution de la prochaine loi de programmation.

Le Livre blanc sur la défense souligne, pour sa part, la nécessité d'accroître l'aptitude de l'Armée de terre à projeter des forces plus lourdes que par le passé. Il précise notamment que : "compte tenu de la nature des besoins en moyens légers et lourds, ainsi que des effectifs nécessaires dans les unités de combat et de soutien, les forces disponibles projetables de l'Armée de terre devront représenter 120 000 à 130 000 hommes. A partir de ce réservoir de forces, devront pouvoir être projetées en permanence deux à trois divisions, avec une combinaison de moyens lourds et légers, adaptée à chaque fois aux circonstances. Ces 120 000 à 130 000

hommes, représentant huit à neuf divisions avec leurs soutiens, prennent par ailleurs appui sur des unités et organismes destinés à la protection du territoire, à la formation et au soutien général et territorial".

1°) Evolution de l'organisation de l'Armée de terre

a. Une succession de réformes

L'Armée de terre est confrontée depuis la fin de la seconde guerre mondiale à de nombreuses réorganisations à caractère opérationnel ou territorial dont certaines n'ont pas été menées à terme. Sans énumérer de façon exhaustive les réformes entreprises, votre rapporteur a jugé utile de mentionner ici celles qui conditionnent de près ou de loin l'organisation actuelle.

Sur le plan de l'organisation opérationnelle, la réforme de 1976 dite "réforme Lagarde" est sans doute essentielle à la compréhension de la situation actuelle. Sur le plan conventionnel, les forces terrestres issues de cette réforme étaient organisées autour de 15 divisions opérationnelles, dont 8 divisions blindées et 7 divisions d'infanterie réparties en trois corps d'armées. La 1ère Armée avec un PC installé à Strasbourg coiffait cet ensemble.

Cette organisation achevée en 1981 a été profondément modifiée à partir de 1984 avec le début d'une diminution continue des effectifs. L'Armée de terre est ainsi passée de 314 000 hommes en 1980 à 241 401 en 1993.

1984 marque certainement le début de la décroissance engagée jusqu'en 1993 avec des dissolutions de grandes unités et de corps de troupe. Dès le vote de la loi de programmation du 8 juillet 1983, une première restructuration des forces se traduit pour l'Armée de Terre par la création de la force d'action rapide (FAR) organisée autour de cinq divisions spécialisées (11e DP, 9e DIMa, 27e DA, 4e DAM, 6e DLB) et par le rééquilibrage du dispositif terrestre avec notamment la dissolution de la 12e division d'infanterie de Rouen et de la 14e division d'infanterie de Lyon.

L'ensemble des forces ne comprend plus alors que 13 divisions opérationnelles. En 1986, les effectifs de l'Armée de terre sont réduits à 296 000 hommes.

A partir de 1990, les armées sont affectées par une série de mesures qui non seulement confirment la réduction du format mais modifient profondément les structures de commandement opérationnelles et territoriales de l'Armée de terre. Ont été successivement entrepris :

- le Plan "Armées 2000"
- la réduction du service national à 10 mois et la mise en place de la disponibilité "différenciée" dans les unités (DOD),
- le repli des forces françaises d'Allemagne,
- la réduction du format de l'Armée de terre par tranches annuelles,
- la constitution du corps franco-allemand,
- et la mise en place de structures opérationnelles interarmées.

S'agissant du Plan Armées 2000, votre rapporteur rappelle que cette réforme, initiée en 1989, a modifié profondément les structures territoriales et administratives des armées et plus spécialement celles de l'Armée de terre régies par la loi de déconcentration du 16 mars 1982 sur l'administration de l'armée. A partir du 1er septembre 1991, quatre chaînes de commandement indépendantes ont été créées au sein de l'Armée de terre et ont remplacé l'organisation antérieure, notamment avec la suppression de la région militaire. Cette nouvelle organisation n'a pas apporté d'économies substantielles d'effectifs et les améliorations apportées n'apparaissent pas évidentes à votre rapporteur.

Sur le plan opérationnel, la réduction des effectifs des forces terrestres s'est accéléré dès 1990, malgré une conjoncture peu favorable due à la guerre du Golfe et à la multiplication des opérations extérieures (Liban, Cambodge, Yougoslavie, Somalie ...). C'est ainsi que ces dernières années, l'Armée de terre a procédé à la dissolution de deux divisions blindées en Allemagne (3e DB et 5e DB) et d'une

division d'infanterie (8e DI d'Amiens). Deux corps d'armées ont disparu (Metz et Baden) ainsi que la 1ère Armée à l'été 93. La création récente du Corps européen et la mise sur pied du commandement, de la doctrine et de l'entraînement et de brigades spécialisées ont toutefois atténué les effets des dissolutions des forces françaises en Allemagne.

Avec l'impact positif de la pause dans les suppressions d'emplois, 1994 interrompt opportunément les déflations accélérées de ces dernières années (50 000 hommes en trois ans). Cette année doit ainsi permettre d'apurer l'écart d'effectifs entre gestion et organisation, avec la dissolution de la 15e division d'infanterie de Limoges et la restructuration de la 27e division alpine sous l'appellation de 27e division d'infanterie de montagne. Dans le même temps, la force d'action rapide (FAR) se restructure désormais autour de quatre grandes unités : deux divisions légères blindées, une division parachutiste et une division aéromobile.

Ainsi, entre 1980 et 1994, l'évolution du format de l'Armée de terre a été exceptionnelle : les forces terrestres sont passées de 15 divisions et 3 corps d'armée à 9 divisions regroupées autour d'un corps blindé mécanisé et de la force d'action rapide (FAR). Le format actuel est sans nul doute la résultante de l'évolution des données géostratégiques et militaires de ces dernières années, mais les incertitudes internationales sont telles que les structures actuelles ne présentent un caractère ni définitif ni figé et que le processus engagé devra être poursuivi, à un rythme plus raisonnable, d'ici la fin du siècle.

b. L'organisation de l'Armée de terre aujourd'hui

Au 1er janvier 1994, l'Armée de terre dispose d'un effectif de 240 372 personnels militaires dont 136 814 appelés. Elle est organisée autour de quatre chaînes spécifiques : le corps de manoeuvre, les commandements militaires de défense, les services et les organismes de formation et les écoles, auxquels il convient d'ajouter les forces d'ultime avertissement, les éléments français du Corps européen et les forces engagées hors du territoire métropolitain.

- Le corps de manoeuvre (CIDM) comprend deux grands commandements organiques chargés de la préparation et du soutien des forces.

Le premier, organisé en vue d'un engagement de haute intensité, comprend les formations blindées puissamment armées et protégées avec trois divisions blindées (2e DB, 7e DB et 10e DB). C'est le Corps blindé mécanisé (CBM) constitué autour du 3e corps d'armée dont le PC est à Lille et de la 27e DIM à compter du 1er juillet 1994. La 1ère DB, bien que récemment intégrée à l'Eurocorps, fait aussi partie du CBM.

Le second, apte à être projeté plus rapidement loin des frontières de l'hexagone, dispose de formations dotées d'une grande mobilité stratégique. C'est la force d'action rapide (FAR) avec quatre divisions spécialisées : deux divisions légères blindées (6e DLB et 9e DIMa), une division aéromobile (4e DAM) et une division parachutiste (11e DP).

- Les commandements militaires des huit zones de défense et le commandement militaire de l'Île-de-France associé à la zone de défense de Paris constituent la trame de l'organisation territoriale de l'Armée de terre. La coopération interarmées s'organise enfin au niveau des régions militaires de défense (RMD) dont les commandements constituent des commandements opérationnels.

- Chargés du soutien des forces, les services propres à l'Armée de terre ou les services à caractère interarmées (santé et essences) exercent leurs missions soit à partir de formations placées en permanence ou occasionnellement au sein des forces, soit à partir d'établissements d'infrastructure. Votre rapporteur tient à souligner l'importance que représente la logistique, fonction opérationnelle majeure, pour le soutien des personnels, la maintenance des matériels et le ravitaillement.

- Dernier élément de cet ensemble, les écoles et organismes de formation de l'Armée de terre conditionnent en grande partie la capacité opérationnelle des forces. Ces formations

sont regroupées au sein d'un commandement organique : le commandement des organismes de formation de l'Armée de terre (COFAT) récemment installé à Tours.

Ce rapide tour d'horizon de l'organisation de l'Armée de terre ne saurait être complet sans citer des moyens qui suscitent, actuellement, un intérêt particulier ou témoignent d'une évolution liée aux nouvelles données internationales.

- Les forces d'ultime avertissement équipées de missiles Hadès et placées en posture de veille opérationnelle illustrent ce phénomène. Le problème de leur devenir est évidemment posé compte tenu du contexte géostratégique renouvelé et de l'existence, par ailleurs, d'une composante aéroportée, alors que le Livre blanc maintient la possibilité de procéder à une frappe limitée sur des objectifs militaires en vue de délivrer l'ultime avertissement. Votre rapporteur tient à rappeler ici la dénucléarisation de fait de l'Armée de terre qui a résulté de l'arrêt du programme Hadès, l'arsenal nucléaire préstratégique français détenu par l'Armée de terre n'étant plus déployé en configuration opérationnelle immédiate.

- La création récente de l'Eurocorps -dont il a été déjà fait état- témoigne également de l'évolution des priorités. Il convient d'attendre 1995 pour juger de cette création originale à la fois sur le plan des missions et sur le plan de l'organisation avec le comité commun. Actuellement, la France met à la disposition de cette grande unité, une division blindée, la 1ère DB stationnée en Allemagne, la brigade franco-allemande créée en octobre 1989 et des éléments de corps d'armée.

- Une dernière conséquence de l'évolution du contexte international réside dans l'augmentation des forces terrestres engagées en dehors du territoire métropolitain. Depuis 1989, le nombre des actions extérieures auxquelles participent les unités de l'Armée de terre n'a cessé d'augmenter. En 1993, l'effectif était de l'ordre de 25 000 hommes mais la fin de la participation française aux opérations de maintien de la paix en Somalie et au Cambodge a ramené ce chiffre à environ 21 000 hommes. Ces forces agissant hors du cadre métropolitain -ou allemand- comprennent à la fois des forces prépositionnées stationnées en permanence outre-mer et des forces occasionnelles mises en place sur décision gouvernementale

au titre de la mise en application d'accords de défense ou plus souvent dans le cadre des Nations Unies.

S'agissant des forces prépositionnées, la France entretient traditionnellement outre-mer, dans les DOM-TOM, des forces de souveraineté articulées au sein d'ensembles interarmées regroupés autour de trois zones géographiques : sud de l'océan Indien, Antilles-Guyane et Pacifique. Elle met aussi en place dans un cadre préventif, des forces de présence dans certains pays africains francophones en application d'accords de défense (Djibouti, Gabon, Côte-d'Ivoire, Cap-Vert ...).

Mais le problème majeur vient de l'explosion des opérations de maintien de la paix de l'ONU auxquelles la France participe très activement. Contrairement aux forces prépositionnées, ces forces constituées à la demande en fonction de la mission sont prélevées sur les unités de l'Armée de terre et leur engagement entraîne, notamment en Yougoslavie, des surcoûts financiers très élevés (plus de 6 milliards de francs en 1993). Une maîtrise de l'action extérieure et de ses modalités d'application apparaît donc nécessaire pour éviter des dérives maintes fois soulignées dans les rapports parlementaires.

La réorganisation à laquelle est confrontée l'Armée de terre depuis plusieurs années est donc très profonde. Il n'en demeure pas moins qu'elle a été conduite, comme l'a souligné le ministre de la Défense, à la limite des contraintes humaines et sociales admissibles. La pause dans la déflation des effectifs en 1994 a permis d'approfondir la réflexion sur le choix de la solution définitive du format de l'Armée de terre à partir de deux hypothèses de travail avec 8 ou 9 divisions qui constitueraient, selon les indications du Livre blanc, les forces disponibles projetables de l'Armée de terre. L'objectif de 225 000 hommes en 1997, initialement retenu, est ainsi, dans le présent projet de loi, légèrement relevé à 227 000 hommes et reporté à l'an 2000.

2°) Les personnels de l'Armée de terre

a. L'évolution et la répartition des effectifs

L'incidence la plus immédiate des restructurations entreprises par l'Armée de terre est la **déflation drastique des effectifs militaires** enregistrée depuis plus de dix ans et qui a subi une accélération prononcée à partir de 1990. Cette tendance a heureusement fait l'objet d'une pause en 1994 afin d'éviter les dysfonctionnements résultant d'un écart de plus en plus grand entre gestion et organisation sur le plan des effectifs.

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des effectifs budgétaires pendant les quatorze dernières années. Il fait apparaître une perte de l'ordre de 70 000 personnes (de 1982 à 1993) soit 22,3% en onze ans et une stabilisation en 1994 autour d'un effectif légèrement supérieur à 240 000 hommes.

Années	1980	1982	1986	1990	1992	1993	1994
Effectifs militaires "Terre"	314 000	311 000	296 000	288 553	260 025	241 401	240 372

Ces déflations ont conduit à la dissolution d'un certain nombre de formations en Allemagne et en France, et rendu plus difficiles les conditions de travail des personnels et des cadres très sollicités du fait du faible taux d'encadrement de l'Armée de terre.

Très dépendante de la conscription avec un taux de 57% d'appelés, l'Armée de terre a été amenée à adapter le service militaire aux nouvelles conditions qui lui ont été imposées, tout en confirmant la place essentielle tenue par les militaires du contingent au sein du dispositif des forces terrestres.

Le tableau suivant met en évidence la pause dans la déflation des effectifs et l'augmentation du nombre des postes des militaires du rang sous contrat en 1994 nécessaires à l'accroissement de la professionnalisation des unités très sollicitées par les opérations extérieures.

Effectifs militaires de l'Armée de Terre

Catégories	1993	1994
1. Personnels de carrière ou sous contrat		
- officiers	17 713	17 523
- sous-officiers	57 069	56 671
- militaires du rang	28 565	29 384
Total : carrière-contrat	103 347	103 558
2. Personnel appelé		
- officiers	2 012	2 004
- sous-officiers	5 661	5 639
- militaires du rang	130 381	129 171
Total appelés	138 054	136 814
Total Armée de Terre	241 401	240 372

b. Trois orientations prioritaires : professionnalisation, conscription et taux d'encadrement

Le Livre blanc et le présent projet de loi ont confirmé plusieurs tendances, déjà esquissées au cours des derniers mois en fonction de l'intensification des opérations extérieures et de l'émergence d'une armée de haute technologie. A partir d'une armée mixte reconnue comme la solution la plus satisfaisante compatible avec les moyens que la nation entend y consacrer, trois orientations prioritaires ont été retenues : professionnalisation accrue d'unités, revalorisation du service national et amélioration sensible du taux d'encadrement.

1. La professionnalisation accrue des unités est liée au développement des opérations extérieures. Les leçons de la participation des forces armées françaises dans le cadre de l'ONU

notamment, ont souligné l'intérêt d'avoir en permanence des unités entraînées au soutien logistique pour renforcer la capacité d'intervention immédiate, hors du territoire national, d'unités constituées. C'est ainsi qu'en 1994, 1 000 emplois d'engagés volontaires de l'Armée de Terre (EVA'T) ont été créés. Selon les estimations de l'Etat-major de l'Armée de terre, l'ampleur des besoins liés au développement des opérations extérieures devrait induire une demande de plus de 8 000 postes d'engagés d'ici à 1997 pour répondre à d'éventuels engagements opérationnels dans le domaine logistique notamment.

L'Armée de terre ne disposait en 1992 que de 29 000 engagés alors que les besoins sont estimés à 37 à 38 000 hommes. Cet effort de professionnalisation est à rapprocher également d'un engagement plus important des appelés dans les opérations à caractère militaro-humanitaire hors du territoire métropolitain. Cette participation, variable suivant les cas, est particulièrement importante dans l'ex-Yougoslavie. Les militaires du contingent qui font partie de ces unités signent une déclaration spécifique de "volontariat action extérieure" et constituent une catégorie particulière d'appelés, connus habituellement sous la dénomination d'AVAE (appelé volontaire action extérieure).

L'effort de professionnalisation actuellement entrepris doit bien sûr être développé notamment dans le nouveau concept d'emploi modulaire qui vise à la mise en oeuvre de moyens adaptés à la nature et au niveau de la crise à traiter. L'augmentation du taux de professionnalisation requis pour un juste équilibre entre militaires d'active et appelés implique une augmentation substantielle des effectifs EVA'T à l'horizon 2000.

2. La professionnalisation accrue des forces s'accompagne de la confirmation de la conscription comme élément incontournable à la mise en place des effectifs nécessaires aux armées. Le service national demeure, comme le réaffirme le Livre blanc, le meilleur gage de l'attachement de la nation et des citoyens à leur défense.

Dans la perspective de la réforme du service national qui doit être entreprise, certaines mesures ont d'ores et déjà été prises pour mettre en valeur le service exécuté dans sa forme militaire ou

pour mieux gérer la ressource humaine disponible, compte tenu de la réduction de la durée du service national. L'exemple de la politique du volontariat service long est très significative à cet égard. Celle-ci donne la possibilité à certains appelés de servir au-delà de la durée légale jusqu'à 24 mois. L'apport des VSL améliore sensiblement la stabilité au sein des formations confrontées au renouvellement permanent de leurs personnels.

Par ailleurs, la revalorisation du service militaire sur les plans juridique et matériel devrait tendre à réduire à terme les inégalités par rapport à d'autres formes de service national.

3. La dernière priorité concerne l'évolution du taux d'encadrement. Les exigences d'une armée de haute technologie impose une augmentation sensible du taux d'encadrement pour assurer le service de systèmes d'armes performants. Ce taux a toujours été notoirement insuffisant dans l'Armée de terre française. Cette situation impose en permanence à ses cadres des contraintes bien supérieures à celles pratiquées dans les autres armées françaises et dans les armées étrangères : à titre d'exemple, ce taux était encore en 1992 de 27 % ; il est remonté à près de 29 % actuellement mais reste loin en-deçà des taux pratiqués dans les autres composantes (Armée de l'air : 53 % et Marine nationale : 54 %). Le tableau ci-dessous montre en outre les écarts importants avec les taux relevés dans les forces britanniques, allemandes ou américaines en 1993.

Pays	Armée de Terre	Ensemble des forces
Grande-Bretagne	46 %	49,6 %
Etats-Unis d'Amérique	49 %	55 %
Allemagne	39 %	47 %

Ces trois axes d'efforts ne doivent pas faire oublier le problème fondamental et permanent de la qualité du recrutement des cadres militaires garants d'une évolution harmonisée de l'Armée de terre. Sur ce point malheureusement, l'attrait de la carrière des armes n'apparaît pas déterminant. Si un redressement tout relatif a été enregistré dernièrement en matière de recrutement sous-officier,

les problèmes de recrutement demeurent, malgré un chômage très important et un effort de communication significatif. Soulignés dans le Livre blanc, ces problèmes liés aux contraintes de la profession et à la dégradation de la condition militaire ne sauraient être ignorés à un moment où il est envisagé d'augmenter la proportion des personnels d'active pour servir les nouveaux matériels toujours plus sophistiqués.

3°) La coûteuse mais nécessaire modernisation des équipements de l'Armée de terre

La politique d'équipement de l'Armée de terre est confrontée, dans un cadre budgétaire difficile, à deux exigences : d'une part, le nécessaire renouvellement de matériels anciens conçus et produits dans les années 70 ; et, d'autre part, la valorisation de nos capacités conventionnelles au moment où les risques de multiplication des crises imposent le développement d'un outil susceptible de s'adapter à des conflits multiformes.

Dans ce cadre, la formulation des choix apparaît déterminante pour définir les domaines prioritaires d'action des forces terrestres à l'horizon 2000 et en déduire les systèmes d'armes les mieux adaptés. Un handicap majeur en matière d'équipement des forces provient de l'absence de continuité dans l'effort de modernisation des matériels depuis plus d'une décennie. Cette situation a conduit à la prolongation, faute de renouvellement en temps utile, de matériels anciens dont les performances ne sont souvent plus adaptées au combat moderne.

L'Armée de terre est ainsi amenée à conduire et à développer simultanément plusieurs programmes de nouvelle génération dont le coût est difficilement compatible avec les économies budgétaires indispensables. L'incertitude sur les cibles et les échéanciers de ces programmes a renforcé le doute sur la valorisation de la capacité opérationnelle des forces. Le projet de loi de programmation, en fixant des objectifs clairs, permet une normalisation de la politique des équipements entreprise dès le budget 1994 avec l'affectation au titre V de crédits disponibles en progression de près de 6% par rapport à 1993.

L'analyse de l'évolution des principaux programmes de l'Armée de terre met en évidence la difficulté de gérer l'arrivée à maturité simultanée de l'ensemble des grands projets.

a. Les blindés

A la fin de l'année, le parc de blindés devrait comprendre 51 chars Leclerc, 998 chars de bataille AMX 30B et AMX 30B2, 325 AMX 10RC et 192 ERC 90 Sagaie. Le renouvellement des chars de bataille AMX 30B par des chars de troisième génération AMX Leclerc est maintenant engagé depuis 1993.

Le nouveau programme AMX Leclerc a été conçu pour répondre aux besoins des armées de l'an 2000. Intégrant les technologies les plus avancées, il offre des performances remarquables et met en oeuvre des concepts totalement nouveaux sur le plan architectural et informatique notamment. L'AMX Leclerc constitue un système d'arme efficace capable de combattre en toutes circonstances, de jour comme de nuit et en ambiance NBC. Le canon à chargement automatique de 120 mm à arme lisse confère au projectile une vitesse initiale élevée avec une stabilité et une précision inégalées. Le haut niveau de performance demandé à l'AMX Leclerc et les technologies mises en oeuvre dans ce programme purement national ont des incidences financières importantes : le prix de l'unité de série est estimé actuellement à plus de trente millions de francs, soit trois fois plus que le prix d'un char AMX 30B2 sans maintenance. Dix ans après le début des études, l'échéancier est actuellement le suivant :

Années	89	90	91	92	93	94	Cumul
Commandes	16	10	12	30	66	44	178
Livraisons	0	0	1	3	13	34	51

Les premières livraisons sont intervenues en 1993 pour un escadron. Il est prévu de livrer à l'Armée de terre 310 chars Leclerc à l'horizon 2000, l'objectif final étant de 650 chars. La récente commande de 436 Leclerc par les Emirats arabes unis devait sans doute améliorer l'effet de série et diminuer le prix de revient unitaire de ce blindé, même si le moteur du Leclerc tropicalisé est différent de celui commandé par l'Armée française.

Le coût du programme du char Leclerc (en coût de facteur de production janvier 1993) est estimé à 39 milliards de francs pour 650 exemplaires.

b. L'aéromobilité

Comme pour les blindés, les hélicoptères de combat et de transport tactique sont confrontés au problème du renouvellement du parc avant la fin du siècle en raison des progrès techniques enregistrés notamment sur le plan optronique pour le pilotage et le tir de nuit et par mauvaises conditions météorologiques.

L'Armée de terre dispose actuellement d'environ 340 hélicoptères de combat SA 341 et SA 342 et de plus de 150 hélicoptères de transport (132 SA 330 Puma et 24 AS 532 Super Puma).

Le renouvellement prévu du parc d'hélicoptères comprend deux volets :

- Le programme d'hélicoptère de combat HAP-HAC

L'accord définitif pour la production d'un hélicoptère antichar commun à la France et à l'Allemagne (HAC) et d'un hélicoptère d'appui-protection propre à la France (HAP) a été signé en novembre 1987. Ce programme résulte de quatre considérations essentielles : l'évolution de la menace, le concept aéromobile de

l'Armée de terre, le développement des techniques et, enfin, le nécessaire remplacement du parc Gazelle.

Les besoins ont été estimés initialement à 140 HAC/Tigre pour la France et 212 pour l'Allemagne ; et 75 HAP/Gerfaut pour la France, pour une mise en service prévue entre 1997 et 2001. Ces besoins semblent avoir évolué fin 1993 chez les deux partenaires. Par ailleurs, des mesures de rééchelonnement ont été prises, et les premières livraisons d'HAP/HAC ne devraient intervenir qu'à l'horizon 2000.

C'est le groupe Eurocopter issu de la fusion des activités hélicoptères d'Aérospatiale et de MBB qui est chargé de réaliser et de produire ce nouvel hélicoptère de combat. L'Allemagne a maintenu en définitive ses besoins à 212 appareils mais, pour tenir compte du nouveau contexte stratégique, ce pays a demandé une version polyvalente du Tigre, baptisé UHU, qui disposerait d'une capacité appui-protection. A l'exportation, Eurocopter compte sur l'éventualité d'une commande de la part de la Grande-Bretagne à l'horizon 1995. Les Pays-Bas pourraient être intéressés également par ce programme.

Le lancement de l'industrialisation du programme est prévu pour 1995 et le coût de l'opération a été chiffré à 36 milliards de francs pour 215 exemplaires (coût de production janvier 1993).

- Le programme d'hélicoptère de transport tactique NH 90

Ce programme est destiné à remplacer les Puma SA 330 qui constituent l'essentiel des hélicoptères de manoeuvre de l'Armée de terre. Par ailleurs, la Marine nationale équipera également ses frégates et porte-avions avec ce nouvel hélicoptère. Les besoins estimés initialement sont de 160 exemplaires pour l'Armée de terre et de 60 pour la Marine nationale.

Le NH 90 est un appareil qui associe quatre pays européens : France, Italie, Allemagne et Pays-Bas. Destiné à équiper

les armées de ces quatre pays européens, plus de 700 appareils sont envisagés et les premières livraisons devraient intervenir d'ici l'an 2000. Les études préliminaires sont actuellement terminées et ont été réalisées par un consortium européen. La décision de lancer le développement de l'hélicoptère de transport européen est intervenue en septembre 1992. Mais l'avenir précis de ce programme interarmées mené en coopération doit être déterminé par les capacités de financement existantes en tenant compte des réductions de coût (de l'ordre de 20 à 30 % ?) qui pourront être réalisées. Son maintien figure parmi les décisions importantes prises dans le cadre de la période couverte par la programmation et constitue, au plan industriel, une décision capitale pour le groupe Eurocopter.

c. Les autres programmes

Compte tenu de la diversité des missions, l'Armée de terre conduit un grand nombre d'autres programmes qui intéressent des domaines aussi variés que l'artillerie sol-sol, la défense sol-air, la défense antichars, le renseignement ou les systèmes d'information et de communication (SIC). Cette multiplicité de domaines d'intervention souligne encore la difficulté de mener parallèlement une modernisation de tous les systèmes d'armes garants de la cohérence de l'ensemble.

S'agissant en particulier des matériels d'artillerie, aucun nouveau programme n'est envisagé après la fin des livraisons des pièces 155 AUF 1 automoteurs et 155 TRF 1 tractés. Le programme du lance-roquettes multiples (LRM) est en voie d'achèvement avec les 14 dernières livraisons en 1994 d'un programme de 57 lanceurs. Votre rapporteur ne peut toutefois que regretter le peu d'ampleur donné au développement d'un système d'armes particulièrement performant, dont la mise au point a été faite en coopération.

Le tableau ci-après récapitule l'état des livraisons et commandes en 1994 des principaux matériels.

Matériels	Commandes		Livraisons	
	1994	Cumul	1994	Cumul
HORIZON		2	1	1
SYRACUSE 2		13	5	6
POSTE PR4G	3 195	8 652	1 847	3 712
SATCP MISTRAL	40	340	55	265
ACCP ERYX	200	400	180	200
VBL	110	804	90	674
LRM		57	14	57
EFA	6	39	9	13
PFM		305	29	305
VLRA	100	990	100	840
TRM 10 000	198	1 483	198	1 167

*

* *

Ces données appellent de votre rapporteur trois observations :

- Les programmes doivent s'adapter à l'évolution de la menace en fonction des nouvelles capacités demandées aux forces armées. Le renseignement est ainsi apparu pendant la guerre du Golfe comme une priorité pour disposer à temps de signaux d'alerte et des moyens de les interpréter. En complément du renseignement, face à une menace aérienne qui s'est considérablement diversifiée, des études ont également été entreprises pour mettre au point une défense antiaérienne "en couches" qui pourrait constituer l'amorce d'une défense antimissiles avec des systèmes sol-air moyenne portée. Votre rapporteur a déjà souligné l'intérêt de tels programmes qui permettent de se prémunir contre une menace devenue préoccupante en raison de la prolifération d'armes de plus en plus sophistiquées. Parmi les systèmes anti-aériens futurs, le SAAM (surface air antimissiles) et le SAMP/T (sol-air moyenne portée) constituent certainement des réponses appropriées aux nouvelles menaces.

- En second lieu, les programmes majeurs ne doivent pas faire oublier les programmes non majeurs qui représentent plus de 40 % de l'équipement. Leur importance au niveau de la cohérence des moyens et, par conséquent, au niveau de la capacité opérationnelle des forces est évidente. Il serait par exemple illogique de prévoir un char sophistiqué qui ne disposerait pas d'une capacité de franchissement, d'un soutien logistique ou d'une protection anti-hélicoptère. La cohérence des systèmes apparaît impérative et demande donc à chaque fois une étude globale sur le plan financier.

Les choix apparaissent en définitive très délicats en raison de l'évolution du contexte international et des contraintes budgétaires sévères imposées depuis plusieurs années. Ils demanderont des arbitrages difficiles mais les décisions prises devront, en toute hypothèse, éviter des pertes de capacité opérationnelle qui rendraient le système vulnérable et d'une fiabilité incertaine.

- Enfin, dans le contexte d'incertitude qui caractérise la fin de cette décennie, l'Armée de terre est amenée à poursuivre une évolution contrastée qui affecte profondément les personnels et les équipements. Les conséquences les plus immédiates de cette évolution sont, sans conteste, la déflation sévère de ses effectifs et l'arrivée à maturation des grands programmes caractéristiques d'une armée de haute technologie.

Menée de façon plus pragmatique que rationnelle, cette évolution nécessite désormais une clarification et une planification même si les incertitudes subsistent sur les modes d'engagements possibles des forces. L'objectif intermédiaire atteint aujourd'hui demande une remise en perspective afin d'éviter des incohérences qui pourraient remettre en cause la capacité opérationnelle des forces, qui conditionne en fait l'efficacité globale de notre défense. Tel est l'un des objets centraux du présent projet de loi de programmation.

*

* *

C - LA SITUATION DE L'ARMÉE DE L'AIR EN 1994

L'état des forces de l'Armée de l'air aujourd'hui et le contenu du projet de loi de programmation au regard de nos forces aériennes doivent être, aux yeux de votre rapporteur, appréciés au regard de trois considérations principales : le rôle accru dévolu à l'Armée de l'air dans la gestion des crises ; la valorisation de certaines capacités des forces aériennes jugées prioritaires par le Livre blanc ; et la contraction et le renouvellement de la flotte de combat actuellement en cours.

- Le rôle de l'Armée de l'air dans la gestion des crises résulte de l'évolution des données géostratégiques et de la diffusion des menaces qui inposent, plus encore qu'hier, de pouvoir agir puissamment, vite et loin en mettent particulièrement l'accent sur l'exploitation du renseignement et les capacités de projection des forces.

Les forces aériennes apparaissent ainsi comme un atout essentiel de la politique de défense en raison de leurs caractéristiques intrinsèques :

. la rapidité d'action qui repose sur la connaissance précise de la situation en temps réel, la disponibilité des personnels et des matériels et la fiabilité des moyens de transmission ;

. la souplesse d'emploi que permettent le rayon d'action, la mobilité, la polyvalence des vecteurs et la capacité de "projection de forces" des unités ;

. et la puissance de feu liée à la capacité d'emport des appareils de combat, à la précision de leurs systèmes d'armes et à leur capacité d'atteindre les objectifs dans un environnement hostile.

Ces caractéristiques soulignent le rôle qui incombe à l'arme aérienne en tant qu'outil de gestion des crises. Elles expliquent l'importance que prend la stratégie aérienne dans les conflits actuels. S'appuyant sur le prépositionnement de forces -qui permet d'en multiplier les effets- et la montée en puissance, la projection de forces aériennes doit être capable de faire face à la plupart des situations de crise. L'Armée de l'air doit ainsi être en mesure de remplir les tâches de prévention, d'action et de réaction qui lui reviennent.

- Le Livre blanc sur la défense souligne, dans cet esprit, la nécessaire valorisation de certaines capacités des forces aériennes qui devront développer leur capacité de mobilité stratégique. Il doit en résulter, est-il précisé, les "inflexions suivantes":

"- le contrôle des zones étendues, situées à grande distance de la métropole, devra pouvoir être assuré, les avions de combat tactique et la flotte AWACS constituant le coeur des moyens de surveillance et de combat ;

- les capacités de permanence en vol et d'intervention à longue distance devront être accrues, ce qui implique notamment d'accroître significativement la flotte de ravitailleurs ;

- l'action dans la profondeur devra être possible en tout temps, avec des pertes réduites, c'est-à-dire en combinant l'emploi systématique de moyens de guerre électronique offensifs et défensifs et d'armes tirées à distance de sécurité ;

- la nécessité de maîtriser les effets collatéraux conduit à développer, à côté des moyens de bombardements massifs, des armements de précision, pour les actions menées dans la profondeur mais également à l'appui et au contact des forces terrestres ;

- la capacité de transport au profit des trois armées doit être renouvelée et notablement accrue, en particulier pour assurer la mise en place des premiers échelons de forces, qui ne peut être tributaire de moyens civils (transport à long rayon d'action, avions cargos militaires tactiques)".

- Ces objectifs doivent toutefois être conciliés -c'est le défi auquel l'armée de l'air est confrontée- avec les contraintes résultant de la contraction et du renouvellement de la flotte de combat. La contraction du format de la flotte de combat est en cours, elle a commencé en 1992 et se poursuivra pour converger vers environ 380 avions en ligne. Le format visé a pour objectif de concilier contraintes économiques et maintien de capacités convenables pour assurer la réussite des missions.

Quant à la concentration des moyens, un plan de densification des bases plates-formes est en cours d'exécution. Ces

bases verront passer de 15 à 20 appareils la dotation des escadrons qui y sont implantés. Ainsi à terme, l'Armée de l'air disposera de 20 escadrons (18 équipés de 20 appareils et 2 équipés de 15) au lieu de 30 qui existaient en 1992.

Le Livre blanc précise à cet égard qu'au terme de la période de 15 ans envisagée "les forces aériennes devront représenter la valeur d'une vingtaine d'escadrons de combat, dont un réservoir de douze escadrons permettant, en permanence, la projection et la relève de six à neuf d'entre eux, auxquels il convient d'ajouter les moyens de la défense aérienne du territoire et les escadrons nucléaires. En outre, une vingtaine d'avions ravitailleurs et une centaine d'appareils de transport tactique et logistique permettront d'assurer les capacités requises de projection, de mobilité et de soutien."

1°) Etat et évolution des forces aériennes

a. Les moyens de l'Armée de l'air au 1er janvier 1994

Une remarque liminaire s'impose ici pour rappeler la modification de l'organisation des forces aériennes opérée depuis septembre 1991 et qui vient d'être parachevée depuis le 1er juin 1994 par la réorganisation des commandements. En particulier :

- tous les moyens nucléaires sont regroupés sous le seul commandement des forces aériennes stratégiques,

- le commandement de défense aérienne et des opérations aériennes (CDAOA) regroupe les conduites offensives et défensives des opérations aériennes,

- la totalité des moyens aériens de chasse et de reconnaissance est placée sous le commandement de la Force aérienne de combat. Les appareils nécessaires à la Défense aérienne peuvent être placés sous le contrôle opérationnel du CDAOA,

- la force aérienne de projection succède au COTAM,

- enfin, le commandement air des systèmes de surveillance, d'information et de communication (CASSIC) regroupe

l'ancien commandement des transmissions et la partie organique de l'ancien commandement de défense aérienne.

Sans dresser l'inventaire détaillé des moyens dont dispose chacun de ces commandements, les deux tableaux ci-dessous récapitulent :

- pour le premier, les principaux matériels de l'Armée de l'air ;

- pour le second, les livraisons, l'âge moyen et la date prévue de retrait du service des principaux matériels :

Principaux matériels de l'armée de l'air

MATERIELS EN SERVICE		DOTATIONS AU 01.09.93
FAS	<ul style="list-style-type: none"> . MIRAGE IV P . MIRAGE 2000 N . C 135 FR . C 160 ASTARTE . MYSTERE 20 	<ul style="list-style-type: none"> 16 45 11 4 4
CAFDA	<ul style="list-style-type: none"> . E 3 F (SDA) 	<ul style="list-style-type: none"> 4
FATAC	<ul style="list-style-type: none"> . MIRAGE 2000 D . MIRAGE 2000 DA . MIRAGE F1 C . MIRAGE F1 B . MIRAGE F1 CR . JAGUAR A . MIRAGE 2000 N . MIRAGE III E . MIRAGE F1 CT . MIRAGE V F . MIRAGE III/B/BE . JAGUAR E . MS 760 . C 160 GABRIEL 	<ul style="list-style-type: none"> 10 115 45 10 40 75 15 15 30 15 6 15 7 2
COTAM	<ul style="list-style-type: none"> . C 130 . C 160 . CN 235 . DC 3 . A 310 . CARAVELLE . FALCON 900 . FALCON 50 . MYSTERE 20 . MS 760 . N 262 . TWIN OTTER . TBM 700 . PUMA/SUPER PUMA/COUGAR . ECUREUIL/FENNEC . ALOUETTE III . ALOUETTE II 	<ul style="list-style-type: none"> 12 70 6 5 3 2 4 8 3 18 10 7 36 45 16 6
CEAA	<ul style="list-style-type: none"> . ALPHAJET . CM 170 . EPSILON . TUCANO . N 262 . XINGU . CAP 10/20/230 . MS 760 . MYSTERE 20 	<ul style="list-style-type: none"> 103 67 98 2 5 25 51 9 1

Matériels principaux - Age moyen - retrait de service

TYPES APPAREILS	DEBUT LIVRAISON	FIN LIVRAISON	AGE MOYEN	RETRAIT de SERVICE
MIRAGE IV P (modernisation du MIRAGE IV A)	1985	1989	6	2001
MIRAGE III E	1964	1972	25	1994
MIRAGE V F	1971	1973	20	1994
JAGUAR	1972	1982	16	2003
MIRAGE F1 C/B	1973	1983	15	1995 (sauf 10 avions de DJIBOUTI = 2010)
MIRAGE F1 CR	1981	1987	9	2010
MIRAGE 2000 RDM	1982	1987	8,5	1996 pour modernisation, transformé en MIRAGE 2000 RDY
MIRAGE 2000 RDI	1987	1995	3	2012
MIRAGE 2000 N	1987	1993	3	2012
MIRAGE F1 CT	1992	1996	< 1	2007
DC 8	1972	1982	avions d'occasion 1 de 28 ans 2 de 24 ans 1 de 23 ans	1993 (1 DC8 72 pour SARIGUE) 1995 (1 DC8 55)
C 130 HERCULES	1987	1991	4	à partir de 2017
C 160 TRANSALL	1967 1981	1973 1985	23 10	à partir de 2003 à partir de 2016 (2ème généra- tion)

Les données relatives aux équipements majeurs de l'Armée de l'air mettent tout à la fois en lumière :

- les forces d'une Armée qui disposent de matériels aussi performants que le Mirage 2000 RDI, le Mirage F1CR, le Mirage 2000 N, le système de détection aéroporté E3F ou ses armements modernes de grande précision ;

- et les faiblesses qui résultent principalement : d'une flotte d'avions de combat quantitativement réduite qui doit être impérativement compensée par la qualité des appareils, de leurs systèmes d'armes et des munitions et par des moyens de cohérence opérationnelle adaptés ; du nécessaire accroissement des moyens de projection des forces pour remédier à la modestie des capacités actuelles de transport logistique et tactique et à l'insuffisante capacité de ravitaillement en vol, et de certaines carences des moyens de soutien des forces.

L'activité aérienne s'est élevée en 1993 à 351 652 heures. Elle s'est traduite par le strict maintien de l'activité de 180 heures par pilote de combat dont notre commission a souvent souligné le caractère indispensable. Elle a été caractérisée par l'activité exceptionnelle des appareils du "Commandement des forces aériennes de projection" (ex-COTAM) dans le cadre des opérations de maintien de la paix et des actions extérieures auxquelles la France a participé et dont le surcoût en 1993 est estimé pour la seule Armée de l'air à 1 730 millions de francs.

b. L'évolution des principaux programmes d'armement souligne fortement l'ampleur de l'effort à accomplir dans les années à venir -et, plus encore, au début des années 2000- pour assurer le renouvellement d'une forte partie des matériels de l'armée de l'air et notamment pour assurer la modernisation d'une partie de notre flotte de combat.

- Le programme Rafale est naturellement le plus lourd. Il porte sur 320 appareils dont 86 pour la Marine et 234 (139 biplaces et 95 monoplaces) pour l'Armée de l'air.

L'ACT/Rafale, dont le marché de développement a été signé en 1988, sera -rappelons-le- un avion polyvalent capable d'effectuer :

- . la mission de frappe nucléaire,
- . des missions d'attaque au sol, par tous temps, avec des armements et munitions modernes (Apache),
- . des missions de défense et de supériorité aériennes avec une capacité de tir "multicibles" permise par les missiles air-air-Mica,
- . et des missions d'intervention à long rayon d'action avec ravitaillement en vol.

Le dernier échéancier prévu est le suivant :

PROGRAMMES	COMMANDES / LIVRAISONS	AVANT 1993	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	1995 à 2000	CIBLE
RAFALE AIR	COMMANDES	0	1	2	0	4	10	14	16	16	63	234
	LIVRAISONS	0	0	0	0	0	1	2	0	3	6	

Outre le coût total terriblement élevé de ce programme - de l'ordre de 200 milliards pour l'ensemble des appareils Air et Marine...- qui pèsera extrêmement lourdement sur tous les budgets à venir, cet échéancier montre que les livraisons ne se feront qu'à doses homéopathiques dans les années qui viennent pour remplacer les appareils actuellement en service.

- La simple liste des autres programmes concernant l'Armée de l'air permet de mesurer l'ampleur des renouvellements de matériels en cours et de souligner l'effort financier considérable qui devra en résulter pour les mener à bien :

. rénovation de 37 Mirage 2000 DA en Mirage 2000-5 dotés du radar multicibles RDY ;

. Mirage 2000 D, programme portant sur 90 appareils de pénétration et d'attaque au sol tout temps ;

. Mirage F1CT, programme d'intégration d'un système d'armes air-sol sur 55 Mirage F1C ;

. cargo léger **CASA 235** pour des missions de transport de faible volume et de soutien logistique ;

. avion **Tucano** d'entraînement et d'instruction, programme portant sur 50 appareils destinés à remplacer les **Fouga Magister** ;

. programme de missiles **Apache** (air-sol largué à distance de sécurité), **Mica** (missile d'interception, de combat et d'autodéfense), **Mistral** (missile de défense aérienne à très courte portée) et **SAMP/T** (sol-air à moyenne portée) ;

. programme **SCCOA** (système de commandement et de conduite des opérations aériennes) qui rassemble l'ensemble des moyens -radars, transmissions, informatique- nécessaires à une utilisation optimale des forces aériennes ;

. programme **MTBA** (moyens de télécommunications des bases aériennes) ;

. programme **Sarigue NG** destiné à remplacer le système aéroporté de guerre électronique actuel, mis en service en 1977 ;

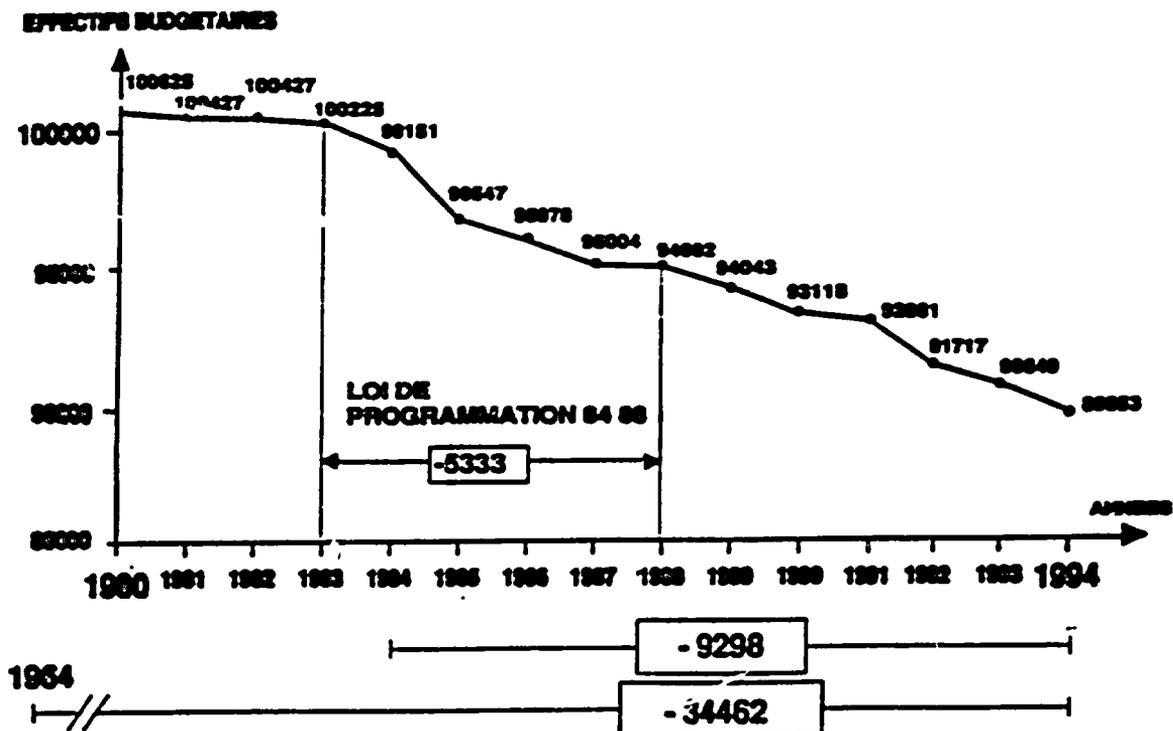
. et enfin les programmes spatiaux interarmées **Hélios** et **Syracuse** dans lesquels l'Armée de l'air est impliquée.

2°) Les personnels de l'Armée de l'air

a. L'évolution et la répartition des effectifs

La contraction du format de nos forces aériennes s'est traduite par une déflation continue des effectifs. Les tableaux ci-dessous récapitulent d'une part l'évolution des effectifs de l'Armée de l'air au cours des quinze dernières années, et d'autre part la répartition des effectifs actuels (officiers, sous-officiers, militaires du rang).

Evolution des effectifs



Répartition des effectifs

	1993	Budget 94
Active		
Officiers	7.249	7.256
Sous-Officiers	42.279	42.972
Militaires du Rang	6.231	5.800
Contingent		
Officiers	90	111
Sous-Officiers	1.862	1.862
Militaires du Rang	32.738	31.852
TOTAL	90.649	89.853

Ces données mettent en lumière une diminution constante des effectifs. Les personnels de l'Armée de l'air ont ainsi été réduits :

- de près de 35 000 emplois depuis 1964 ;

- de 9 298 emplois, soit environ 10 % des effectifs, en dix ans, entre 1984 et 1994.

Il convient par ailleurs de relever que cette déflation importante a, au cours de la dernière période, concerné davantage les personnels d'active que les appelés : ainsi, la diminution de 7 566 personnels entre 1981 et 1991 s'est-elle répartie entre 4 554 professionnels et 3 012 appelés.

Cette déflation se poursuit puisque les effectifs ont été réduits de 1 142 emplois (tous d'active) en 1992, de 1 015 emplois (dont 315 d'active) en 1993, et qu'ils doivent encore être diminués de 796 emplois en 1994, même s'il ne s'agit, cette fois, que d'appelés. L'objectif fixé pour les effectifs de l'Armée de l'air en 1997 était enfin, jusqu'au présent projet de loi, de 88 564 personnes, soit une diminution de 3 063 postes en cinq ans.

Cette réduction des effectifs correspond au plan de restructuration mis en oeuvre par l'Armée de l'air parallèlement à la contraction du format de l'aviation de combat par retrait du service des appareils les moins performants.

Les premières mesures de restructuration concernant l'Armée de l'air exécutées au cours de l'année 1992 n'ont touché qu'un faible nombre de personnels civils et militaires et n'ont donc pas eu d'impact notable sur les différents bassins d'emploi. La phase suivante annoncée en 1993, comportant des opérations majeures comme des fermetures de bases, a touché un nombre de personnels beaucoup plus important. Le reclassement des personnels civils et les mutations des personnels militaires sont devenus plus difficiles et les répercussions sur le plan local plus sensibles.

b. Une tension au plan des effectifs aggravée par la réduction de la durée du service national

Ces données expliquent, comme pour les autres Armées, une situation tendue au plan des effectifs et des conditions de vie et de travail des personnels, particulièrement en ce qui concerne les cadres, à commencer par les officiers.

Pour faire face aux responsabilités nouvelles qui lui ont été confiées dans divers domaines (détection aéroportée, Astarte, SATCP, espace, maîtrise des armements, augmentation du renseignement d'origine électromagnétique...) sans dotation budgétaire complémentaire, l'Armée de l'air a été contrainte de dégager des effectifs sur ses propres ressources. Des resserrements locaux du dispositif, joints à la recherche de meilleure productivité, ont été entrepris. Les résultats obtenus sont cependant insuffisants pour éviter un accroissement des charges et du temps de travail des personnels.

Les conditions de vie et de travail des personnels doivent en conséquence faire l'objet de nouvelles améliorations. Une amélioration des conditions de travail (locaux mal chauffés ou mal entretenus...) et pourrait être obtenue avec des crédits relativement limités. Notre commission a en outre déjà eu l'occasion d'attirer l'attention du gouvernement sur les difficultés particulières de logement rencontrées par les personnels affectés à Paris et en région parisienne.

Les charges accrues pesant sur les personnels ont enfin été aggravées par la réduction de douze à dix mois de la durée du service national résultant de la loi du 4 janvier 1992. Dès son application, la loi a provoqué une gêne importante dans le fonctionnement des unités due principalement à l'impossibilité de réaliser une incorporation anticipée pour atténuer le déficit lié à la libération de deux contingents à la fois. Plus globalement, pour honorer les postes ouverts, une incorporation supplémentaire de 6 000 appelés était nécessaire. Le besoin est ainsi passé de 36 000 à 42 000. Or, au premier semestre 1992, la ressource mise à la disposition de l'Armée de l'air était inférieure d'un tiers aux besoins. Les effets de cette réforme dans les années à venir devront ainsi faire l'objet d'un examen approfondi pour tenir compte de l'évolution démographique

et du volume des classes d'âge, du développement des formes civiles du service national et de la mise en place d'appelés auprès d'organismes extérieurs au ministère de la défense.

3°) Quelques observations de votre rapporteur

Cette esquisse de bilan des moyens de nos forces aériennes aujourd'hui, conduit votre rapporteur à formuler trois observations :

- La première pour rappeler le rôle majeur qui revient à l'Armée de l'air en tant qu'outil de gestion des crises. Les caractéristiques de l'arme aérienne la rendent apte à mener des opérations autonomes à l'échelle du continent ou de la planète et expliquent l'importance prise par la stratégie aérienne dans les conflits actuels. Il n'est sans doute pas inutile de rappeler ici, en raison des implications directes qui en résultent sur les moyens à mettre en oeuvre, les différentes phases de cette stratégie :

. la conquête de la maîtrise du ciel, par la neutralisation, voire la destruction, des systèmes de commandement, des bases et des moyens de défense aérienne et antiaérienne adverses,

. la destruction du 2e échelon adverse, de sa logistique et de l'infrastructure permettant l'acheminement de cette logistique (ponts, routes, voies ferrées...),

. lors de l'engagement terrestre, le cas échéant, l'intervention directe en appui des forces terrestres sur les lieux de combat, seulement si cela est nécessaire.

Les conflits récents ont confirmé que l'utilisation des forces aériennes demeurait le préalable indispensable à toute opération aéroterrestre et que la puissance de feu et la précision des frappes aériennes constituaient des atouts majeurs pour asséner un coup décisif sur un objectif ponctuel sans provoquer de dommages collatéraux inacceptables.

- La deuxième observation tend à souligner, en conséquence, la nécessité de doter nos forces aériennes des capacités qui lui seront nécessaires pour faire face aux enjeux du siècle prochain, malgré les contraintes du contexte économique actuel.

Cet objectif ne pourra toutefois être atteint, en raison précisément des données financières et budgétaires présentes, qu'au prix d'une réduction du format de l'Armée de l'air et d'un resserrement de son dispositif qui apparaissent désormais, même si on peut le regretter, inéluctables. La guerre du Golfe et les différentes interventions dans lesquelles nous avons été engagés au cours des dernières années ont, au demeurant, clairement illustré que la qualité des matériels prime aujourd'hui leur quantité. Et le but du renouvellement des équipements actuellement engagé est précisément de maintenir globalement, voire d'accroître, l'efficacité opérationnelle d'un ensemble quantitativement réduit.

Il reste, aux yeux de votre rapporteur, que ce processus ne saurait être indéfiniment poursuivi et qu'il existe un seuil en-dessous duquel il est impossible de descendre sans compromettre la cohérence de nos moyens en fonction des missions assignées à notre outil de défense.

- La dernière observation a trait aux priorités essentielles qu'il appartient à la présente loi de programmation, et à celles qui suivront, de mettre en oeuvre pour donner à nos forces aériennes les moyens qui leur permettront précisément de remplir leurs missions. Plusieurs exigences doivent être ici soulignées :

. la modernisation de la flotte d'avions de combat ; l'avenir est ici matérialisé par le programme Rafale et ses programmes d'armements associés (le missile air-air Mica et le missile air-sol Apache) ; ces équipements constitueront le fer de lance des matériels de la nouvelle génération ;

. l'accroissement de nos moyens de transport aérien, tactiques et stratégiques, indispensable à une capacité de projection de forces adaptée ; le projet FLA (future large aircraft) constituerait tout à la fois une réponse au besoin tactique et un test révélateur de la coopération européenne en matière de défense ainsi que l'a excellemment souligné, tout récemment, notre collègue Albert Voilquin dans son rapport d'information (n° 272, 1993-1994) relatif aux perspectives d'avenir du transport aérien militaire ;

. le développement de notre flotte de ravitaillement, vieillissante et insuffisante quantitativement au regard des missions qui lui sont assignées ;

. l'acquisition des moyens de renseignement accrus dont la guerre du Golfe a souligné le caractère indispensable ;

. enfin -mais c'est aussi indispensable- la préservation de la cohérence interne de l'environnement de nos forces, qu'il s'agisse des dotations en munitions, des pièces de rechange, ou de l'infrastructure des bases aériennes.

*

* *

D - LA SITUATION DE LA MARINE EN 1994

Une Marine performante est nécessaire aujourd'hui à la France et le sera demain à l'Europe, compte tenu en particulier des atouts importants dont elle dispose au regard de la nouvelle donne géostratégique. Il suffit, pour s'en convaincre, de rappeler quelques unes des activités des forces maritimes : maintien de la permanence nucléaire grâce à la force océanique stratégique ; appui et soutien des forces engagées hier dans le Golfe et aujourd'hui dans l'ex-Yougoslavie ; respect des embargos maritimes ; appui militaire et logistique à des actions humanitaires ; déploiement impromptu d'unités navales dans des zones de tensions...

La Marine nationale, malgré ses insuffisances, dispose, en qualité plus qu'en quantité, de moyens de présence et d'action plus importants encore qu'hier pour notre politique de sécurité. Deux considérations majeures doivent à cet égard rester présentes à l'esprit.

- Tout d'abord, la Marine actuelle, issue pour l'essentiel du modèle réalisé dans les années 1970 autour de la FOST et des porte-avions, doit aujourd'hui renouveler la plupart de ses composantes. Les choix qu'il faudra effectuer devront éviter un double écueil : celui qui consisterait à privilégier de manière excessive telle ou telle composante au risque de compromettre la cohérence de l'ensemble et de priver finalement la Marine des moyens indispensables à certaines opérations ; et celui d'un éparpillement des

ressources au risque d'aboutir à un échantillonnage d'unités coûteux et sans consistance opérationnelle réelle.

- Le Livre blanc sur la Défense souligne par ailleurs que l'effort de la Marine devra porter dans les quinze ans à venir sur les domaines de la prévention des crises et de la projection de forces, tandis que la contribution à la posture permanente de sûreté autour de la Force océanique stratégique devra être maintenue à un niveau suffisant. Il précise d'autre part que : "les forces navales devront comprendre une centaine de bâtiments, incluant la capacité aéronavale proprement dite et une composante sous-marine, avec 65 à 70 bâtiments de haute mer dont une cinquantaine de combat, des flotilles d'avions de patrouille maritime et d'hélicoptères."

C'est au regard de ces deux objectifs essentiels que doivent être analysés les moyens de la Marine aujourd'hui et que doivent être appréciées les dispositions du présent projet de loi de programmation.

1°) Etat et évolution des équipements de la Marine

a. L'état du parc de bâtiments et d'aéronefs au 1er janvier 1994

Les deux tableaux ci-dessous indiquent les principales données (nombre, tonnage, âge moyen) des bâtiments admis au service actif et des aéronefs de la Marine au 1er janvier 1994.

Moyens navals au 1er janvier 1994**

	Nombre	Tonnage	Age moyen (ans)
Force océanique stratégique			
SNLE	5	40 100	17
Bâtiments de combat et de soutien			
Sous-marins d'attaque (dont 6 à propulsion nucléaire)	14	21 500	15
Porte-avions	2	48 300	32
Porte-hélicoptères	1	10 600	30
Bâtiments antiaériens	4	18 600	15
Bâtiments anti-sous-marins	11	41 900	13
Avisos (dont 3 avisos escorteurs)	20	25 000	15
Frégates de surveillance	5	13 000	15
Patrouilleurs*	13	6 200	8
Bâtiments anti-mines	20	10 000	14
Bâtiments logistiques	12	57 100	20
Transport opérationnel	8	24 400	16
Total combat et soutien	115	316 700	16

* dont 3 du service public

** admis au service actif

Moyens aériens de combat au 1er janvier 1994

	Nombre		Age moyen (ans)
	en parc	en ligne	
Aviation embarquée			
Super Etendard	55	41	12
Etendard IV P	11	8	27
Crusader	18	12	28
Alizé	25	19	33
TOTAL	109	80	
Aviation de patrouille maritime			
Atlantic	16	9	26
Atlantique 2	17	16	3
TOTAL	33	25	
Hélicoptères			
Super-Frelon	19	16	25
Lynx	34	32	12
TOTAL	53	48	
Total aéronefs de combat	195	153	

b. L'évolution et l'emploi des composantes de la Marine

Ces moyens de la Marine sont répartis entre différentes composantes dont les missions, les caractéristiques et l'ampleur des activités récentes soulignent l'importance des programmes qui doivent assurer, dans les prochaines années, le renouvellement de bon nombre des équipements actuels.

- **La force océanique stratégique (FOST)** - La FOST constitue la composante principale de la force nucléaire stratégique. Sur les cinq bâtiments dont la Marine dispose, deux ou trois sous-marins nucléaires lanceurs d'engins sont en permanence en patrouille tandis qu'un quatrième peut appareiller à faible délai.

Rappelons brièvement ici que la modernisation M4 de cette composante s'est achevée en 1993 avec la refonte de la cinquième unité "Le Foudroyant". Le nouveau missile en service sur ces sous-marins est le M4 doté de six têtes nucléaires et disposant d'une portée accrue. Lorsque trois SNLE sont à la mer, ils représentent désormais 90 % des têtes nucléaires stratégiques françaises immédiatement disponibles et garantissent la possibilité de frappe nucléaire en second. Les cinq sous-marins actuels seront progressivement retirés du service actif à partir de 1996 et remplacés par quatre SNLE de nouvelle génération dotés, dans un premier temps, de missiles M45 (cf. A ci-dessus relatif aux forces nucléaires).

- **Le groupe aéronaval** composé d'un porte-avions, de son groupe aérien et des bâtiments d'accompagnement, a notamment été déployé au large du Liban en 1982, 1983, 1984, 1989 et y a conduit des opérations offensives. En 1987 et 1988, il a été déployé dans le nord-ouest de l'Océan Indien, participant de façon déterminante à la défense des intérêts français. Il a été maintenu en alerte à 24 h pendant toute la durée du conflit du Moyen-Orient.

Il convient ici de souligner une nouvelle fois que la disponibilité permanente d'un groupe aéronaval nécessite la présence de deux porte-avions. En effet un seul bâtiment ne peut au mieux être opérationnel que 65 % du temps en raison des travaux d'entretien nécessaires et des contraintes de l'entraînement. Le "Clemenceau" a été mis en service il y a plus de 33 ans, il sera remplacé en 1999 par le "Charles de Gaulle" ; la décision de remplacement du "Foch" devrait être prise au plus tard en 1997, ce

bâtiment devant être désarmé en 2004. Il convient de rappeler que l'avion Rafale en version assaut, qui pèse cinq tonnes de plus qu'en version interception, ne pourra pas être mis en oeuvre sur le "Foch", même après sa modification prévue en 1996.

- Le transport opérationnel et les bâtiments de soutien ont également été requis ou maintenus en alerte à plusieurs reprises. Ils ont participé au transport et au soutien santé de l'opération Daguet et d'une partie de l'aide humanitaire destinée aux Kurdes d'Irak, à plusieurs opérations de soutien dans le Golfe de Guinée et enfin au transport des éléments français de la force de protection des Nations Unies en Yougoslavie et en Somalie.

Actuellement trois transports de chalands de débarquement (TCD) sont en service : la "Foudre" qui est un bâtiment neuf et deux autres, plus anciens et plus petits, dont les dates de désarmement ont été repoussées à 2000 et 2003 pour attendre leur renouvellement : ils auront alors trente-cinq ans d'âge. Ces unités connaissent depuis ces dernières années une activité largement supérieure à la norme de sorte que l'état-major estime qu'il faudrait à terme une flotte de quatre TCD pour éviter leur usure prématurée.

La Force d'action navale, regroupant les moyens précédents, a été déployée au début de cette année en mer Adriatique pour soutenir, et protéger si nécessaire, les forces terrestres déployées en Yougoslavie en application des résolutions de l'ONU.

- Les forces de surface ont assuré des permanences opérationnelles dans des zones d'intérêts majeurs pour la France (atterrages de Brest, golfe Arabo-Persique, Méditerranée orientale, Guyane, Mururoa, Nouvelle-Calédonie). Elles ont participé aux opérations navales pendant le conflit du Moyen-Orient au sein du groupe allié, dans le groupe UEO ou indépendamment, notamment pour le soutien logistique et sa protection et pour l'application de l'embargo maritime. Elles participent au contrôle de l'embargo naval en Adriatique et en Haïti.

La Marine ne possède aujourd'hui que quatre bâtiments de lutte anti-aérienne : deux frégates récentes et deux frégates de 25 ans d'âge -le "Suffren" et le "Duquesne"- qui devraient être relevées à partir de 2002 par des frégates "communes de nouvelle génération" faisant l'objet du programme Horizon réalisé en coopération avec la Grande-Bretagne et l'Italie. Ces bâtiments font,

bien entendu, également partie des forces d'accompagnement du porte-avions.

- La composante antimines assure en permanence la vérification des atterrages de Brest. Elle a été utilisée pour des opérations de déminage au profit de nations amies en mer Rouge et dans le Golfe de Suez en 1984. Elle a opéré dans le Golfe d'Oman puis dans le Golfe Persique de l'automne 1987 au printemps 1989. Déployée à partir de janvier 1991 à Suez et dans le Golfe, elle a participé efficacement aux opérations de déminage des eaux du Koweït au sein du groupe UEO constitué pour cette mission.

Après le désarmement des cinq bâtiments du type Circée en 1998, la Marine ne possèdera plus que dix chasseurs de mines tripartites et trois remorqueurs de sonar de surveillance.

- L'aviation de patrouille maritime, outre ses missions permanentes de soutien de la FOST et de surveillance, est présente à Djibouti, Dakar et occasionnellement au Tchad.

L'état-major de la Marine avait prévu de remplacer ses avions de patrouille maritime d'ancienne génération, par 42 Atlantique 2. Les restrictions budgétaires décidées en 1992 ont ramené ce chiffre à 28.

- Les sous-marins nucléaires d'attaque assurent des missions de surveillance et de renseignement dans nos zones d'intérêts et peuvent être déployés dans toutes les mers du monde à grande distance comme dans l'Océan Indien en 1993.

Actuellement la Marine dispose de six sous-marins nucléaires d'attaque, le programme (comprenant initialement huit sous-marins) s'étant achevé en 1993 par l'admission au service actif de la "Perle", sixième et dernier des SNA. Le parc des sous-marins d'attaque comprend en plus aujourd'hui huit sous-marins à propulsion classique qui seront transférés à Brest et à Toulon après la fermeture de la base de Lorient. Ces sous-marins seront progressivement tous désarmés d'ici à 2005.

- Les commandos, unités de réserve gouvernementale, sont enfin présents outre-mer. Une part importante de leur activité

s'effectue désormais sous les ordres du Commandement des opérations spéciales, créé en 1992.

L'ensemble de ces composantes de la Marine ont participé au cours des dernières années au maintien de la présence de la France dans le monde, qu'il s'agisse d'actions conduites en coopération avec nos alliés, de missions humanitaires ou de l'affirmation de notre souveraineté dans nos zones économiques.

En 1993, les activités de la Marine ont représenté 340 000 heures de mer et 80 000 heures de vol se répartissant comme suit :

Répartition de l'activité en 1993

Missions opérationnelles militaires	33 %
Service public	13 %
Soutien aux autres armées	5 %
Entraînement	21 %
Soutien Marine	28 %

2°) Les personnels de la Marine

a. L'évolution et la répartition des effectifs

Si ce sont bien ses équipements, navires et aéronefs, qui fondent la stature et définissent les moyens d'action d'une Marine, il va de soi que ce sont, là encore, les personnels qui la servent qui constituent sa richesse première et la garantie de son efficacité compte tenu en particulier de la complexité croissante des matériels et de l'environnement opérationnel.

Les effectifs de la Marine ont décliné pendant quinze ans, et notamment entre 1983 et 1988 où le personnel militaire d'active et

le personnel civil ont été réduits de près de 10 % par les effets conjugués des déflations imposées et des mesures de repyramidage. Alors que les missions de la Marine n'ont pas été modifiées et que d'autres missions ou tâches nouvelles (transmissions spatiales, protection défense, renseignement opérationnel) sont apparues, sans que des mesures d'augmentation des effectifs ne soient prises, la Marine a dû s'adapter pour satisfaire les besoins nouveaux sur sa propre substance.

Plusieurs études et audits extérieurs à la Marine, menés ces dernières années, ont démontré la difficile adéquation des plans d'armements aux missions et les tensions correspondantes auxquelles est soumis le personnel.

Actuellement, les effectifs s'élèvent à :

- 64 170 militaires ainsi répartis :

5 293 officiers dont 600 officiers du service national,

31 627 officiers-mariniers,

27 250 Quartiers-maitres et matelots, dont 18 000 appelés ;

- 6 732 civils (hors personnel de la Direction des constructions navales, qui relève de la DGA).

Le personnel est affecté pour 83 % dans les unités opérationnelles ou leur soutien direct (bâtiments de surface, sous-marins, aéronautique navale, fusiliers-marins, stations de transmission). La part des effectifs en école répond au besoin de formation poussée que réclament les équipements modernes et très diversifiés en service dans les unités.

Les effectifs militaires féminins représentent 5,2 % du personnel d'active de la Marine. La décision prise en 1992 d'ouvrir les postes embarqués aux femmes permettra de porter peu à peu à 10 % le pourcentage total et de proposer aux candidates des postes plus diversifiés. Cette décision -contestée par certains- ne va pas sans poser de multiples problèmes d'organisation ; il va de soi, en tout cas,

qu'elle doit reposer sur le principe du volontariat à l'embarquement pour les mères de famille.

b. Des charges accrues pesant sur les personnels

Des contraintes et des charges croissantes pèsent sur les personnels, la déflation des effectifs n'étant pas compensée par les gains en personnel liés à la diminution du nombre de bâtiments. En effet, les unités modernes demandent un soutien à terre, à la fois technique et opérationnel, beaucoup plus important que par le passé. De plus, des besoins nouveaux sont apparus, comme ceux liés à l'utilisation des systèmes spatiaux ou encore à la nécessité de mieux protéger les bases et les points sensibles.

L'évolution actuelle de la Marine nécessite ainsi des ressources croissantes en personnel, en particulier pour ce qui concerne les officiers : développement à terre de centres opérationnels d'exploitation et d'analyse océanique et spatiale ; phase transitoire de renouvellement de grands programmes comme les SNLE type "Le Triomphant", les Atlantique 2 ou les porte-avions type "Charles de Gaulle" ; montée en puissance de nombreux organismes interarmées (DRM, Commandement des opérations spéciales, EMIA, COIA) ; généralisation de l'hélicoptère embarqué ; double équipage sur les sous-marins. Aujourd'hui, le déficit en postes d'officiers est évalué à 248.

S'agissant des appelés, il convient de rappeler ici leur importance au sein de la Marine où ils représentent 30 % des effectifs et le quart des équipages. La Marine ne dispose pas d'un côté d'unités totalement professionnalisées et d'un autre côté d'unités ouvertes à la conscription : les appelés sont présents dans tous les rouages. C'est là un élément important, selon votre rapporteur, dans le débat sur le service national : professionnaliser la Marine n'est pas techniquement impossible, mais une telle mesure aurait nécessairement un coût élevé, en termes financiers bien sûr, mais aussi en termes d'organisation, de délais nécessaires et de souplesse de gestion.

Pour faire face à ces difficultés de personnels -mais aussi pour des raisons tenant aux équipements-, la Marine a décidé en 1992 un ensemble de mesures regroupées sous le nom de plan Optimar, qui a deux objectifs :

- la recherche d'économie de gestion et la rationalisation de l'emploi du personnel en réduisant le nombre d'implantations territoriales et en regroupant les principales unités et les services autour des deux grands ports de Brest et de Toulon ;**
- l'amélioration de la structure organique du commandement des bâtiments de surface dont la responsabilité est de préparer ces forces à l'exécution des missions qu'elles ont vocation à remplir.**

Mais ce plan a, bien entendu, ses limites et une réduction supplémentaire des moyens devrait conduire, selon votre rapporteur, à un réexamen, au plan politique, des tâches qui sont aujourd'hui dévolues à la Marine.

3°) Quelques observations de votre rapporteur

Ces données essentielles sur l'évolution et l'état des forces de la Marine aujourd'hui, ainsi que la volonté de préserver l'efficacité et la cohérence de l'instrument politique et militaire que constitue la Marine qui a un rôle particulièrement important à jouer au regard de la nouvelle donne géostratégique, conduisent votre rapporteur à formuler ici deux observations principales.

- La première a trait à la réduction du format et au vieillissement de la flotte.**

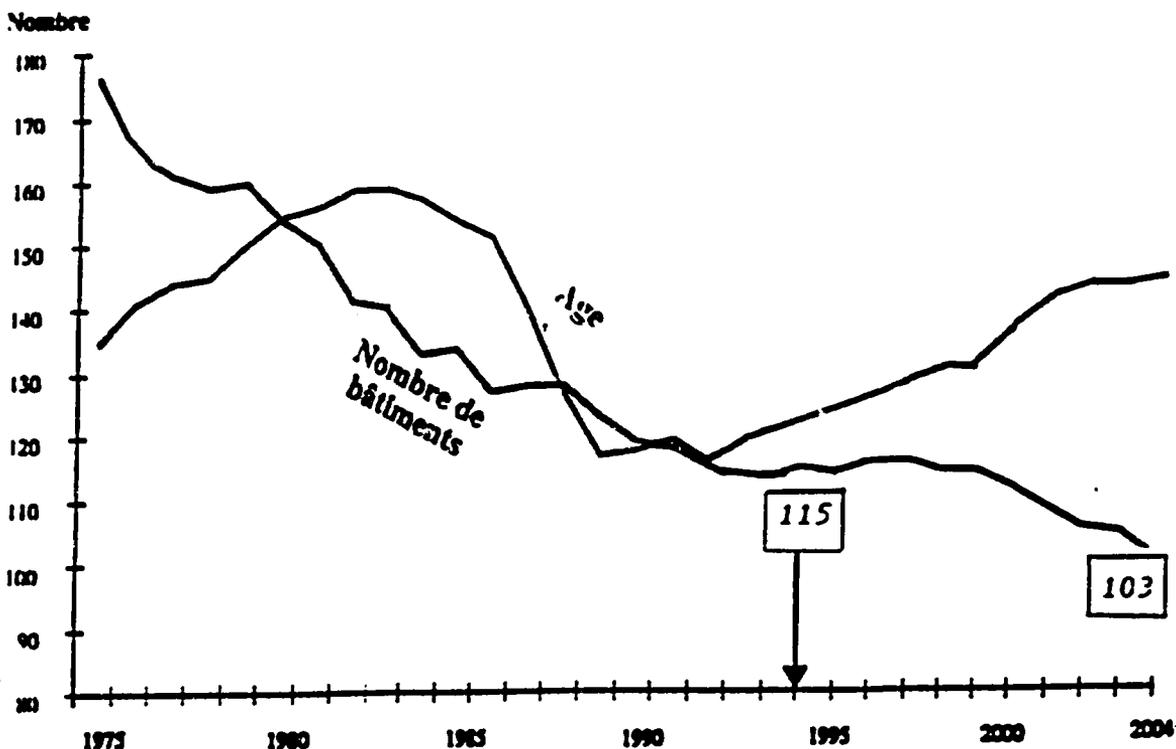
Alors que les missions confiées à la Marine ont tendance à croître, on constate simultanément une diminution du nombre des bâtiments disponibles et une augmentation de leur âge moyen. Ainsi, pour des raisons budgétaires, que notre commission a eu l'occasion de commenter en leur temps, notamment en 1991 et en 1992, les mesures suivantes ont-elles en particulier été prises :

- la réduction de 6 à 4 de la cible du programme des sous-marins lanceurs d'engins de nouvelle génération ;
- la suppression de 2 sous-marins nucléaires d'attaque, la cible passant de 8 à 6 ;
- l'étalement de la construction du porte-avions "Charles de Gaulle" et de trois frégates du type "La Fayette" ;
- l'arrêt du programme BAMO (bâtiments antimines océaniques) ;
- la suppression de 14 des 42 avions Atlantique 2 initialement prévus, la cible étant ainsi réduite à 28 appareils, pour un coût unitaire naturellement beaucoup plus élevé ;
- l'abandon du programme d'avion d'entraînement, imposant la formation de nos pilotes aux Etats-Unis.

Cette diminution du nombre des bâtiments, qui est passé de 150 en 1985 à 115 aujourd'hui, rejaillit inévitablement sur notre potentiel de présence et d'action en mer ; de même, leur moyenne d'âge, qui est aujourd'hui de 16 ans, devrait atteindre 18 ans en l'année 2005, dépassant ainsi largement la moyenne théorique de 14 ans, atteste du vieillissement de la flotte.

Pour ce qui concerne l'aéronautique navale, on retiendra, outre la diminution du nombre des Atlantique 2 prévus, la moyenne d'âge élevée du parc en service (cf dernière colonne du tableau des moyens aériens) qui fait craindre à juste raison tout glissement ou annulation de programmes à venir (Rafale, NH 90).

Le tableau ci-après précise dans le temps l'évolution des deux paramètres : le nombre d'unités et leur âge. Il a été établi en prenant en compte les livraisons liées aux commandes passées ou à venir dans une hypothèse maximale.



- La seconde remarque, par delà ces considérations sur la quantité et la qualité de nos forces, a trait à la cohérence que la Marine se doit d'assurer car elle est seule garante de leur bon emploi fondé sur leur nécessaire complémentarité.

Ainsi, la FOST, qui assure la défense des intérêts vitaux de la France, ne saurait exister sans la présence non seulement des forces qui assurent la sûreté de sa mise en oeuvre mais encore d'un volume de forces navales qui lui confère sa crédibilité par la formation des hommes, la qualification opérationnelle des matériels et le recueil du renseignement. De même, le groupe aéronaval tient aussi son efficacité des moyens qui précèdent et accompagnent le porte-avions : frégates anti-aériennes et anti-sous-marines, avions de guet embarqués, bâtiments logistiques.

Pour le règlement des crises, et dans la même logique, tout renforcement des forces de souveraineté sur le théâtre, entraîne le déploiement de renforts (allant jusqu'au groupe aéronaval) qui n'est

lui-même possible que dans la mesure où la sécurité du territoire national est garantie par la FOST.

Cette cohérence, qui implique un juste et indispensable équilibre des moyens a, elle aussi, gravement souffert des contraintes financières successives subies au cours des dernières années.

C'est dans ce contexte difficile que le présent projet de loi de programmation doit tenter, dans un contexte financier et budgétaire extrêmement rigoureux, de préparer le renouvellement de nombreuses composantes de notre Marine après l'an 2000.

*

* *

E - LA SITUATION DE LA GENDARMERIE NATIONALE EN 1994

La Gendarmerie nationale, qui constitue l'une des deux grandes forces de sécurité intérieure, est une institution originale en raison de la coexistence de son statut militaire et du caractère principalement civil de ses missions. Sa contribution à la défense nationale est cependant importante grâce à sa double qualité de force de proximité et de force de continuité :

- en période normale, si les missions civiles l'emportent largement en volume, les missions militaires (environ 8 % des activités de l'Arme) sont importantes qualitativement puisque le contrôle gouvernemental sur l'armement nucléaire est assuré par le groupement spécial de sécurité tandis que la protection de l'infrastructure et du potentiel de défense relève également de la gendarmerie ;

- en période de crise, ensuite, la Gendarmerie peut disposer d'importants effectifs de réserve (135 000 hommes dont 50 000 proviennent de la Gendarmerie et 85 000 de l'Armée de terre) qui viendraient alors s'ajouter aux quelque 93 000 militaires d'active.

Sur le plan financier, le budget de la Gendarmerie est pour l'essentiel un budget de fonctionnement et c'est donc avant tout à cette aune que doivent être appréciés les crédits consacrés à l'Arme, dans lesquels les crédits d'équipement ne représentent qu'environ 12 %. L'examen du présent projet de loi conduit toutefois à examiner brièvement l'état et l'évolution des équipements de la gendarmerie avant d'analyser la question centrale des effectifs et de l'adéquation des moyens et des missions.

1°) L'état et l'évolution des équipements de la Gendarmerie

L'ensemble des programmes d'équipement de la Gendarmerie répond à un double objectif de modernisation et d'adaptation des moyens de l'Arme au milieu dans lequel elle évolue et à ses missions, afin d'en améliorer l'efficacité opérationnelle et donc de mieux assurer la sécurité des Français.

En dépit de l'incomplète exécution des lois de programmation successives, les programmes d'équipement de la Gendarmerie, relativement modestes, ont pu être, dans l'ensemble, réalisés conformément aux prévisions et il est naturellement nécessaire qu'il en aille de même, d'ici la fin du siècle, durant la période couverte par la nouvelle loi de programmation.

a. Le programme "Rubis"

Le programme "Rubis", qui constitue le seul programme majeur de la Gendarmerie, assurera une sécurité et une fiabilité inconnues jusqu'ici à ses communications en renouvelant les réseaux électriques et en fédérant les réseaux de commandement et de transmission de données du réseau "Saphir". Le système permettra de disposer :

- d'un service de téléphonie au niveau départemental ;
- d'un service de messagerie et de consultation au niveau national ;

- et d'une protection de l'information à un niveau équivalant au confidentiel défense.

Le programme Rubis, dont le coût total sera de l'ordre de trois milliards de francs, comporte deux phases successives :

- la première phase s'achèvera courant 1994 et concerne l'expérimentation d'un réseau-test couvrant le département de la Seine-Maritime et une partie du département de l'Eure. Elle permettra de tester les communications de phonie (individuelles, de groupe et conférences), le chiffrement et enfin les échanges de données sur le département puis vers l'extérieur au travers du réseau Saphir. En juillet 1994, 200 terminaux radio mobiles (auto et moto) et 80 terminaux radio fixes seront installés sous la couverture radio de 10 relais pilotés par 9 calculateurs ;

- la seconde phase consistera dans la production de série des équipements nécessaires à la généralisation du système sur l'ensemble du territoire. Ceci représente, sous réserve d'aménagements techniques ultérieurs : 22 400 stations d'abonnés fixes et mobiles (groupements et compagnies, brigades, véhicules divers), 100 commutateurs de groupement, 400 relais VHF de couverture et 700 artères techniques.

b. Les autres équipements de la Gendarmerie recouvrent pour l'essentiel :

- Les programmes d'armement

Le programme d'acquisition du FAMAS a permis de doter la Gendarmerie de 27 000 fusils d'assaut modernes et performants en remplacement du MAS 36 et du MAS 49/56. Livrés de 1981 à 1991, ils ont permis l'équipement des unités de gendarmerie mobile, des pelotons de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG), du groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) et de certaines brigades territoriales ayant des points sensibles nationaux dans leur circonscription.

D'autre part, la Gendarmerie a lancé en 1986 le programme d'acquisition de pistolets automatiques MAS G1 en remplacement du MAC 50, arme de conception ancienne. La cible de ce programme a été réduite en 1991 à 85 000 armes. La commande des 3 500 derniers pistolets a été effectuée en 1993. Compte tenu du

rythme des livraisons, la Gendarmerie était déjà équipée de 68 000 armes à la fin de l'année 1993.

Par ailleurs, un programme de 11 simulateurs de tir destinés à équiper les écoles a été lancé ; quatre appareils sont déjà en place et trois nouvelles commandes en cours.

- Les programmes de mobilité

Parmi les programmes liés à la mobilité des unités de la Gendarmerie, il convient en particulier de relever :

. le renouvellement du parc de véhicules de brigade et police de la route qui se poursuit sans retard majeur au rythme moyen de 2 000 véhicules par an ;

. la poursuite du renouvellement du parc de camionnettes tactiques qui, lancé en 1986, s'est traduit par l'acquisition de 850 véhicules TRM 2000 -dont la fabrication est interrompue- et doit aujourd'hui être poursuivi grâce à un autre véhicule ;

. le programme de véhicules utilitaires qui, lancé en 1989, s'est achevé en 1993 au profit des légions et des groupements ainsi que des écoles et des organismes rattachés à l'administration centrale ;

. le programme d'acquisition de motocyclettes qui se poursuit au rythme moyen de 300 machines par an et a fait l'objet d'un appel à candidatures en 1993 pour le choix d'un nouveau modèle ;

. et, enfin, la mise en service, dans les cinq ans qui viennent, de "postes mobiles avancés" (PMA), fourgonnettes spécialement aménagées et d'ores et déjà expérimentées dans le Var.

- Les programmes informatiques destinés à l'équipement de la Gendarmerie comportent enfin principalement :

. le réseau "Saphir" de téléinformatique -interconnecté au réseau "Rubis"- qui permet aux unités de consulter des bases de données centralisées et d'échanger des messages à caractère opérationnel ;

. et les différents programmes d'informatique de service, d'informatique de gestion et de bureautique, qui permettent de doter l'Arme d'outils de gestion modernes et adaptés.

2°) Les effectifs et les crédits de fonctionnement de la Gendarmerie

a. L'évolution relativement favorable des effectifs de la Gendarmerie

La spécificité du rôle de la Gendarmerie et l'accroissement continu de ses missions n'autorisent pas une réduction de son format.

L'évolution des effectifs a ainsi été, au cours des dernières années, beaucoup plus favorable pour la gendarmerie que pour l'ensemble des forces armées : à titre d'exemple, tandis que l'ensemble du personnel militaire a été réduit de 577 000 hommes en 1982 à 522 000 en 1992, soit une diminution globale de 55 000 hommes, les effectifs de la Gendarmerie sont passés de 80 900 en 1982 à 90 400 en 1992, soit une progression de 9 500 hommes en dix ans. Les effectifs ont ainsi augmenté de plus de 12 % sur la période 1981-1992.

Le plan pluriannuel (1989-1993) de renforcement des effectifs a permis de poursuivre cette évolution avec la création de 4 000 emplois de gendarmes supplémentaires (dont 1 000 auxiliaires). La loi de finances pour 1994 a encore permis 578 créations nettes d'emplois, auxquelles s'ajoute le transfert au profit de la Gendarmerie de 200 personnels civils jusqu'alors employés dans les établissements de la DGA. Les effectifs budgétaires de la Gendarmerie s'élevaient ainsi à 93 024 personnes au 1er janvier 1994.

Cette évolution positive demeure néanmoins encore insuffisante face à l'accroissement des missions de la Gendarmerie, si l'on rappelle que les besoins en effectifs supplémentaires avaient été évalués, en 1989, à 8 500 emplois nouveaux. Des contraintes professionnelles et des astreintes très lourdes pèsent encore sur les personnels, malgré les mesures déjà prises pour répondre à la crise morale qui s'était manifestée au sein de l'Arme. Les obligations

nouvelles nées de la participation aux offices centraux de la police judiciaire et à des organismes de sécurité à vocation internationale, l'amélioration du dispositif nécessitée notamment par l'accroissement des réseaux routier et autoroutier et la couverture des zones sensibles soulignent encore l'importance des besoins.

C'est dans cet esprit que le Livre blanc sur la Défense souligne que la Gendarmerie, "dont la vocation principale reste l'accomplissement de missions relevant de la posture permanente de sûreté et des missions de service public et de défense civile, doit pouvoir faire face à ses obligations du temps de paix avec un effectif de 95 000 à 100 000 hommes."

Le ministre de la défense a parallèlement annoncé l'élaboration d'un plan pluriannuel de la Gendarmerie visant à rappeler les missions fondamentales de l'Arme et concernant à la fois les besoins en équipements de la Gendarmerie et "plusieurs mesures en matière de personnels dont notamment l'accroissement significatif des effectifs".

Le présent projet de loi de programmation s'inscrit dans ce cadre et prévoit de doter la Gendarmerie des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

b. L'importance majeure des crédits de fonctionnement

L'importance des effectifs de la Gendarmerie et l'évolution, globalement satisfaisante, de ses crédits d'équipement, soulignent le rôle déterminant des crédits de fonctionnement accordés à l'Arme.

Le titre III représente en effet plus de 88 % du total du budget de la Gendarmerie, compte tenu en particulier du poids qu'y occupent les rémunérations.

En outre, le parc immobilier de la Gendarmerie est, on le sait, considérable, l'Arme étant tenue de loger ses personnels ayant le statut de gendarme. En dépit des efforts passés, notre commission a eu l'occasion de souligner combien l'état de certains logements demeurait insatisfaisant. L'Etat devra donc consentir un nouvel effort en la matière en privilégiant les infrastructures.

Enfin, un des impératifs de la Gendarmerie pour les prochaines années est assurément d'améliorer la formation des personnels. L'Arme doit, là encore, poursuivre l'effort entrepris et disposer des moyens pour mettre en oeuvre cet objectif prioritaire.

3°) Quelques observations de votre rapporteur

Ces données générales sur la situation de la Gendarmerie nationale conduisent votre rapporteur à formuler, en conclusion, trois observations.

- La première pour relever, et s'en féliciter, le relatif traitement de faveur dont bénéficie la Gendarmerie nationale sur le plan budgétaire, et singulièrement sur le plan des effectifs, par rapport aux autres composantes de notre système de forces. Cette priorité :

- est nécessaire compte tenu du rôle de la Gendarmerie et de sa contribution à la sécurité du pays et de sa population ; la densité du maillage résultant de la dispersion des unités territoriales en plus des 3 600 brigades est gage à la fois de rapidité, d'efficacité et de connaissance précise des personnes et des lieux ; elle suppose naturellement des moyens adaptés ;

- doit être poursuivie dans les années à venir en raison des missions de plus en plus lourdes assignées à l'Arme et au moment où se dessine une interdépendance de plus en plus grande entre la sécurité intérieure et la sécurité extérieure de notre pays ;

- mais doit aussi être prise en compte dans l'exacte appréciation de l'effort de défense du pays : s'il est impératif que la Gendarmerie dispose, y compris en budget de fonctionnement, des moyens nécessaires pour assumer ses missions, les missions proprement militaires de la Gendarmerie ne représentent que 7 à 8 %

des activités de l'Arme ; ce fait doit demeurer présent à l'esprit lorsqu'on évalue globalement l'effort de défense du pays et, notamment, pour effectuer des comparaisons internationales adaptées de cet effort de défense.

- La deuxième observation a pour objet de souligner l'engagement croissant de la Gendarmerie hors du territoire national. Par-delà les 300 gendarmes affectés à la protection des représentations diplomatiques françaises à l'étranger, la Gendarmerie mène une active politique de coopération internationale : en Afrique, mais aussi en Amérique du Sud et au Moyen-Orient, tandis que son action s'inscrit de plus en plus dans un cadre européen, qu'il s'agisse de sa participation à Europol ou de missions d'évaluation ou de stages au profit de pays d'Europe de l'Est.

Surtout, la multiplication des interventions extérieures de nos forces armées a conduit à l'envoi d'un nombre important de gendarmes à l'étranger. Ainsi 351 d'entre eux participaient-ils fin 1993 aux diverses opérations menées sous l'égide des Nations Unies dans le cadre de prévôtés ou de forces de police.

- Votre rapporteur ne saurait enfin conclure ces développements relatifs à la Gendarmerie sans souligner l'attachement des élus locaux et de la population elle-même à l'organisation d'un service de nuit efficace. L'organisation départementale de l'intervention de nuit, instituée en 1990, était très imparfaite en ce qui concerne notamment les conditions d'accueil du public. Il se félicite donc de la décision prise par le ministère de la défense de redéfinir l'économie de cette organisation du service de nuit.

*

* *

CHAPITRE II

LA NÉCESSITÉ D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE INDUSTRIELLE DE LA DÉFENSE

La prise en compte de la nouvelle donne géostratégique et du nouvel état des relations internationales dans la définition de la politique de défense et des adaptations requises de notre appareil de défense ne saurait enfin ignorer les conséquences de ces mutations sur la situation de l'industrie de défense et sur la nécessité d'une nouvelle stratégie industrielle de défense.

L'industrie française de défense constitue en effet une composante essentielle de notre système de défense aux côtés des forces armées elles-mêmes. Elle représente pour notre pays un instrument de souveraineté et participe à l'exercice de la politique internationale de la France. Dès lors, sans se livrer ici à une analyse détaillée de la situation et des perspectives de l'industrie de l'armement en France, la gravité de la crise à laquelle est aujourd'hui confrontée cette industrie et l'importance des conséquences économiques et sociales qui en résultent - notamment en termes d'emplois - imposent à votre rapporteur de souligner ici les principaux facteurs qui déterminent aujourd'hui la situation très préoccupante de l'industrie de défense avant d'envisager les voies à emprunter vers une nouvelle stratégie industrielle de la défense et vers une Europe industrielle de la défense.

Il convient toutefois au préalable de rappeler les caractéristiques de l'industrie de défense française et sa place dans l'économie nationale.

Observations préliminaires : l'impact économique majeur de l'industrie française de défense

Les caractéristiques majeures de l'industrie française de défense peuvent être brièvement rappelées à travers les points suivants :

- Quelques données chiffrées permettent de mesurer la place de l'industrie française de l'armement dans l'économie nationale au sein de laquelle elle représente :

- . 2 % du produit national brut ;
- . 7 % de l'activité industrielle totale ;
- . 4 % des exportations nationales ;
- . et 5 % des effectifs industriels.

Son chiffre d'affaires s'est élevé en 1993 à 110 milliards de francs ; toutefois, la part de ce chiffre d'affaires réalisée à l'exportation s'est trouvée réduite en trois ans de 33 % en 1990 à 25 % (29 milliards de francs) en 1992.

- Les industries de défense employaient à la mi-1993 230 000 personnes représentant 1,1 % de la population active (et 5 % des effectifs employés dans l'industrie). Mais il convient d'ajouter à ce chiffre environ 100 000 emplois indirects. Et, en réalité, si l'on considère l'ensemble des entreprises travaillant dans ce secteur, les effectifs concernés approchent le million de personnes, en tenant compte du fait que ces entreprises ne réalisent qu'environ un tiers de leur chiffre d'affaires dans le secteur militaire.

- La base industrielle du secteur, mal défini, des industries de défense est en effet composée d'un vaste réseau de quelque 5 000 petites et moyennes entreprises, particulièrement exposées durant

les périodes de crise où elles souffrent du rapatriement de sous-traitance conduit par certains de leurs donneurs d'ordre.

- L'impact régional de l'industrie de défense française est de surcroît accentué par sa concentration géographique qui accentue son poids dans certaines régions : Aquitaine, Bretagne, Ile de France, Provence-Côte d'Azur, Midi Pyrénées ... où l'emploi lié à l'industrie de l'armement dépasse, parfois de beaucoup, 10 % de l'emploi industriel. Ce pourcentage dépasse même 20 % dans certains départements comme le Cher, le Var, les Hautes-Pyrénées ou le Finistère. C'est dire, au moment où le chômage atteint les proportions que nous connaissons, la priorité que constituent, pour de nombreux parlementaires, les nécessaires adaptations de notre industrie de défense.

- Ce secteur est par ailleurs caractérisé -d'où le lien étroit avec le présent projet de loi- par le rôle capital de l'Etat dans l'industrie de l'armement, en sa quintuple qualité :

- de puissance publique, définissant la politique de défense et d'armement,
- d'industriel lui-même, à travers notamment la Direction des constructions navales,
- de client, à hauteur de 75% environ des commandes,
- d'actionnaire des sociétés nationales du secteur,
- et enfin d'assureur lorsqu'il accorde des garanties à l'exportation ou des avances remboursables.

Ce rôle déterminant de l'Etat, sans évidemment les exonérer de leurs responsabilités propres, explique l'ampleur des attentes des industriels à l'égard des décisions étatiques et notamment du contenu de la loi de programmation militaire qu'ils estiment à la fois urgente et indispensable pour leur donner le minimum de "visibilité" à moyen terme qui leur est nécessaire.

- L'industrie de défense présente d'autre part une double caractéristique du point de vue de sa concentration :

- le secteur est déjà fortement concentré dans la mesure où les douze principaux groupes industriels français réalisent plus de 80% du chiffre d'affaires global et assurent la maîtrise d'oeuvre d'environ 90% des programmes ;

- dans le même temps, toutefois, la conjoncture présente et la comparaison du paysage industriel en France d'une part, chez nos partenaires européens et aux Etats-Unis d'autre part, rend de nouveaux regroupements et de nouvelles restructurations nécessaires et une stratégie d'alliances européennes impérative pour éviter les concurrences internes qui nous affaiblissent et pour doter nos entreprises de la taille critique indispensable.

- L'industrie de défense représente par ailleurs un effort de recherche considérable qui atteint 18% de l'effort national de recherche. Cette caractéristique explique la place occupée par notre pays dans le domaine des hautes technologies militaires grâce à des équipes de recherche exceptionnelles dont la préservation constitue un enjeu majeur pour l'avenir.

Si notre industrie de défense voyait son avenir compromis, il en résulterait, non seulement une perte très grave en termes d'indépendance nationale et des répercussions sociales -en termes d'effectifs- redoutables, mais aussi des conséquences technologiques très préoccupantes pour notre pays. C'est dans cet esprit que votre rapporteur a estimé nécessaire de préciser ici les origines essentielles de la crise actuelle des industries de défense et les voies principales à explorer pour leur permettre de surmonter ces difficultés.

*

* *

A - DE PROFONDES MUTATIONS FAISANT APPARAÎTRE UN APPAREIL INDUSTRIEL FORTEMENT SURDIMENSIONNÉ

L'industrie de l'armement est en train de vivre, sous la contrainte des événements, de profondes mutations. Indépendamment des caractéristiques propres -et notamment de l'excessive dispersion- de l'industrie de défense française et de la crise de l'industrie aéronautique civile, ces mutations ont deux causes majeures : le mouvement international de décrue des dépenses de défense et le laminage du chiffre d'affaires à l'exportation.

Il en résulte l'apparition de fortes surcapacités de production qui font elles-mêmes apparaître deux enjeux majeurs pour notre appareil industriel -auxquels le présent projet de loi s'efforce d'apporter certains éléments de réponse : à court et moyen termes, l'avenir des programmes d'armement lancés et les conséquences qui en résultent sur l'emploi ; et à long terme, la compétitivité des industries française et européenne face à l'industrie américaine.

1°) La contraction des budgets militaires et le mouvement international de décrue des dépenses de défense

La chute du mur de Berlin, la disparition de l'Union soviétique et la fin de la guerre froide se sont traduites, au cours des dernières années, par une baisse structurelle du marché de l'armement et par un mouvement international de contraction des budgets occidentaux de défense.

S'il convient de souligner que ce mouvement de décrue des dépenses de défense n'a pas toujours la même signification, n'a pas commencé au même moment, n'a pas la même ampleur et, surtout, ne s'applique pas au même niveau d'origine, il est clair que, dans la plupart des pays, cette diminution des budgets militaires -et donc des commandes adressées à l'industrie de l'armement- trouve son origine essentielle dans l'affaiblissement de la menace à l'Est et dans le désir d'engranger sans attendre les trop fameux "dividendes de la paix".

Il s'agit là, aux yeux de votre rapporteur, d'une attitude dangereuse et imprudente qui ne relève pas d'une claire et lucide perception de l'évolution des menaces. Certes, les données géostratégiques ont été radicalement bouleversées depuis 1989 et la menace massive, clairement identifiée et quasi exclusive d'hier, s'est -provisoirement ?- effacée. Mais, dans le même temps, des risques multiples, diffus, d'origines diverses et prenant des formes variées sont apparus. Il est sans aucun doute plus difficile encore de faire face efficacement à cette multiplicité de risques qu'à la menace immédiate d'hier.

Notre commission a déjà, à de multiples reprises -et notamment à l'occasion de son examen de la programmation mort-née pour les années 1992-1994 et des décisions budgétaires annuelles-, plaidé pour que l'effort de défense français reste soutenu et progresse légèrement dans les années à venir, dans un domaine où les choix financiers d'aujourd'hui feront encore sentir leurs effets dans 15 ou 20 ans. Il faut d'ailleurs trouver un sentiment de satisfaction relative dans le fait que la France est le pays occidental qui résiste le mieux -malgré la situation très dégradée de nos finances publiques- à la contraction des budgets militaires, ainsi que le confirme le présent projet de loi de programmation.

Il reste que les données internationales ne sauraient être ignorées et qu'elles ont, au cours des dernières années, mis en lumière un mouvement de décrue des dépenses de défense qui pèse directement sur les industries de l'armement. Et cette décroissance tend à s'accélérer. Tout indique qu'elle se poursuivra dans les années à venir, sauf bouleversement majeur. Si les Etats-Unis avaient effectué un effort considérable jusqu'en 1987, ils envisagent une réduction annuelle de 4 % de leur budget militaire jusqu'en 1997. Quant à l'Allemagne -où la Bundeswehr prévoit une réduction de 18 % de ses crédits de 1993 à 1995- et à la Grande-Bretagne, elles ont de fait déjà renoncé, pour l'essentiel, à moderniser leurs équipements actuels, ce que la France refuse et doit, selon votre rapporteur, continuer de refuser de faire.

Cette contraction des budgets militaires -s'ajoutant à la réduction incidente du format des armées- a des répercussions directes et considérables sur les commandes d'équipements

militaires et donc sur les plans de charge des industriels de l'armement.

2°) La chute du chiffre d'affaires des industries de défense à l'exportation

Confrontée à la contraction des commandes budgétaires, l'industrie de défense doit aussi faire face à divers facteurs qui accentuent la chute de son chiffre d'affaires à l'exportation et l'obligent à s'adapter à un contexte de concurrence internationale extrêmement rude. Ainsi, au moment même où les entreprises du secteur de l'armement cherchent de nouveaux débouchés à l'exportation pour compenser le rétrécissement du marché intérieur, la proportion de leur chiffre d'affaires à l'exportation a fortement baissé, passant de 33% en 1990 à 25% en 1993.

Indépendamment même d'autres facteurs comme la diminution des ressources des pays du Proche-Orient -en raison principalement de l'évolution du cours du pétrole-, l'évolution des parités monétaires -favorable aux industriels américains-, et l'incapacité des Européens à définir une politique de défense commune, trois facteurs principaux ont contribué à rendre la concurrence de plus en plus vive :

- l'exacerbation de la concurrence américaine ;
- les conséquences de l'effondrement du Pacte de Varsovie et de l'Union soviétique sur le marché des armements ;
- et l'émergence de nouveaux producteurs.

a. L'exacerbation de la concurrence américaine constitue sans doute l'évolution la plus inquiétante à moyen terme.

Il ne s'agit pas d'un phénomène réellement surprenant si l'on garde présents à l'esprit, sans même rappeler les privilèges du dollar sur le plan monétaire, le poids de l'industrie de défense dans l'économie des Etats-Unis et l'importance des coupes effectuées dans le budget américain de la défense durant la dernière

période. Comment s'étonner de l'agressivité commerciale américaine à l'exportation quand on sait que l'industrie de défense américaine pèse, par rapport à la production industrielle totale du pays, deux fois plus lourd que ce qu'elle représente en Europe ?

Mais l'industrie américaine bénéficie aussi d'un très fort soutien politique. Si la pression est particulièrement spectaculaire dans le domaine aéronautique, la suprématie américaine dans de nombreux secteurs s'appuie sur de très importants crédits publics et les développements de matériels de défense sont effectués avec un vigoureux concours de l'Etat. Et la politique d'exportation bénéficie elle-même d'un fort soutien des autorités américaines au plus haut niveau favorisant, sur le plan politique, diplomatique et commercial, l'achat de matériels militaires américains. Cet engagement souligne que l'exportation d'armements fait partie intégrante de la politique de défense et de la politique industrielle américaines.

Un autre élément déterminant pour l'avenir doit enfin être souligné : les Etats-Unis consacrent à la recherche militaire un budget entre deux et trois fois supérieur au total des budgets européens correspondants. C'est là pour la préparation de l'avenir un enjeu décisif. C'est en particulier, par comparaison, un problème majeur pour la France qui doit, dans les années à venir, consacrer des masses financières considérables aux crédits de fabrications pour mener à bien les programmes lancés et le renouvellement de la plupart des équipements actuellement en dotation. Il s'agit là, pour votre rapporteur, d'un sujet de préoccupation majeure au regard du présent projet de loi.

b. Les conséquences de l'effondrement de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie constituent une seconde série de nouveaux facteurs défavorables aux exportations des industries de défense.

Il faut ici relever l'application des accords de désarmement et notamment du traité FCE sur la limitation des forces conventionnelles en Europe qui entraîne la revente sur les marchés extérieurs de matériels excédentaires.

Il faut surtout souligner l'apparition sur le marché international de l'armement de produits venant, à des prix de dumping, des anciens pays de l'Est et d'abord de l'ex-Union soviétique. Les difficultés que rencontre la Russie pour reconvertir son industrie de défense et la difficile reconstitution de l'armée russe se traduisent nécessairement par un transfert d'armements, en particulier sur le marché de l'occasion, vers le reste du monde. Elles risquent aussi d'entraîner des effets très dommageables en termes de diffusion vers le tiers-monde de technologies sensibles et d'exode des cerveaux. S'il est important de rendre plus active et plus efficace notre coopération avec les pays de l'Est, il va aussi de soi que les possibilités occidentales -et notamment françaises- d'exportation rencontrent, ici encore, de nouveaux obstacles.

c. L'émergence de nouveaux producteurs va dans le même sens et aiguise encore la concurrence dans le domaine des industries de défense. De nouveaux producteurs -dits de troisième rang- sont apparus sur le marché de l'armement dans des pays dont les coûts de production sont très inférieurs aux nôtres et dont les capacités technologiques sont loin d'être négligeables.

L'Inde, Israël, le Brésil, la Corée du Sud, Taïwan, l'Afrique du Sud ou l'Indonésie figurent d'ores et déjà parmi ces pays. Plusieurs d'entre eux ont ainsi été en mesure de développer des équipements aussi sophistiqués que des chars ou des missiles. D'autres possèdent des industries électroniques très avancées leur permettant de réaliser des progrès importants à partir de technologies acquises par transfert au point d'être en mesure d'acquérir un niveau qui, à terme, approchera celui des pays occidentaux.

3°) - Des surcapacités de production impliquant une réduction du format de notre industrie de défense

La conjonction de ces différents facteurs explique la crise actuelle des industries de défense et s'est traduite, au cours des dernières années, par l'apparition de fortes surcapacités de production. Dimensionnée en fonction des besoins nationaux et des marchés d'exportations antérieurs, l'industrie française de défense doit s'adapter à ces nouvelles données au prix d'une réduction du format de notre appareil industriel.

a. La nécessaire réduction du format d'un appareil industriel surdimensionné

Cette nécessaire adaptation des capacités industrielles françaises est déjà fortement amorcée : les effectifs de notre industrie de défense sont en effet passés de 300 000 personnes en 1987 à 230 000 en 1993.

S'agissant du seul secteur des armements terrestres, les effectifs ont été réduits, en seulement trois années, de près de 20% - passant, pour les seuls emplois directs, de 41 600 emplois en 1990 à 33 500 en 1992. Et la poursuite de cette décroissance dans les prochaines années paraît inévitable, puisque 26 800 emplois sont envisagés par le GICAT (groupement des industries concernées par les armements terrestres) en 1995.

Cette situation gravement préoccupante trouve naturellement son origine dans l'évolution du chiffre d'affaires de l'industrie d'armement au cours des dernières années : 124,5 milliards de francs courants en 1990 ; 115,6 milliards en 1991 ; 113,1 milliards en 1992 ; moins de 110 milliards en 1993.

Il convient toutefois de relever ici un écart entre l'évolution des emplois et celle du chiffre d'affaires, les premiers diminuant plus rapidement que le second. Deux facteurs principaux expliquent ce phénomène même si, sur la longue période, les deux évolutions tendent à s'effectuer au même rythme :

- le premier est lié aux gains de productivité qui expliquent, de manière générale, qu'un secteur industriel doit bénéficier d'une croissance annuelle de l'ordre de 2 à 2,5% pour maintenir ses emplois ; or ces gains de productivité sont encore plus importants dans l'industrie de l'armement que dans les autres secteurs industriels ;

- un second facteur est parfois lié à la regrettable nécessité pour les industriels d'accélérer les diminutions d'effectifs par un phénomène d'anticipation destiné à prendre en compte les plans de charge pour apprécier le niveau des réductions d'emplois nécessaires pour s'adapter à moyen et à long terme.

b. Des conséquences pour l'emploi très préoccupantes

Cette diminution des effectifs est naturellement la principale manifestation d'une réduction du format industriel qui inquiète vivement aussi bien les industriels que les parlementaires et les élus locaux directement concernés. C'est aussi dire l'importance, au regard du présent projet de loi de programmation, de l'évolution prévisible des effectifs dans les années à venir.

- Le CIDEF (Conseil des industries de défense) prévoyait ainsi, à la mi-1993, la diminution, en trois ans - du 1er janvier 1993 au 31 décembre 1995 - de près de 110 000 emplois supplémentaires : 40 000 emplois directs et près de 70 000 emplois indirects.

- Quelques mois plus tard, en décembre 1993, un rapport du Commissariat général au Plan envisageait en cinq ans, d'ici fin 1997, entre 58 000 et 130 000 pertes d'emplois directs ou indirects ; selon les scénarios retenus, les pertes d'emplois directs variaient entre 20 000 et 75 000.

Ces précisions - qui ne sont d'ailleurs pas entièrement concordantes - sont naturellement incertaines et prêtent à discussion. Elles mettent toutefois en lumière une tendance commune à la poursuite de la baisse des effectifs, au moins pour les toutes prochaines années.

Ces prévisions pessimistes appellent de votre rapporteur deux observations principales :

- elles soulignent l'importance très grande, compte tenu du lien direct entre les budgets militaires et la situation des industries de défense, du présent projet de loi pour tenter de réduire les

conséquences nationales d'une situation aux origines internationales et s'efforcer de briser la spirale actuelle de la crise ;

- le budget de la défense pour 1994 et la base de départ de la présente loi de programmation pour les années 1995-2000 constituent à cet égard deux facteurs très positifs : avec des crédits d'équipement annuellement disponibles supérieurs à 100 milliards, la situation paraît substantiellement meilleure que les scénarios précédemment évoqués (94,7 milliards de crédits d'équipement).

Grâce aux dispositions du présent projet de programmation et avec l'appui des succès remportés à l'exportation, il paraît raisonnable à votre rapporteur d'envisager une évolution dans l'industrie de l'armement moins négative que les prévisions établies l'an passé.

c. L'avenir des programmes d'armement et le maintien des compétences industrielles

Outre son coût social, l'avenir des industries de défense françaises pose deux questions déterminantes : le déroulement des programmes d'équipement et la préservation de nos compétences industrielles.

Sur le premier point, les crédits dégagés, malgré la progression annuelle prévue, permettent à peine -et au prix de nouveaux étalements, coûteux mais inévitables- de réaliser les programmes lancés. Encore n'y parviendra-t-on qu'au prix d'un effort exceptionnel que la France est désormais seule à consentir en Occident et de gains de productivité supplémentaires demandés aux industriels. A quelques rares exceptions près, ils ne permettront pas de lancer de nouveaux programmes de la prochaine génération d'armements propres à compléter et à renouveler le catalogue de nos industriels.

Ainsi se trouve posé le problème majeur de la préservation de nos compétences industrielles, et donc du maintien de l'indépendance technologique de la France dans le domaine des armements. Préserver l'exceptionnel savoir-faire de nos

ingénieurs et de nos équipes de recherche est un impératif s'agissant d'une industrie stratégique comme l'industrie de défense dont on ne saurait oublier qu'elle constitue un instrument de souveraineté.

La France se trouve ainsi placée face au dilemme suivant :

- privilégier l'accomplissement des programmes lancés, solution qui s'impose à court et moyen terme, mais qui aboutirait à dégrader pour l'avenir les chances de notre industrie de défense face à la concurrence internationale -et notamment américaine- si un effort de recherche-développement suffisant n'était pas simultanément accompli ;

- privilégier le futur en consacrant à la recherche-développement de nouveaux programmes dans les domaines où la France veut garantir sa compétitivité et son indépendance technologique ; mais cette solution, souhaitable à long terme, pose l'immense problème financier de la masse des programmes actuellement lancés et suppose par ailleurs un très gros effort de restructurations nationales et transnationales.

Entre ces deux solutions, la vérité et le réalisme imposaient à l'évidence d'éviter les solutions extrêmes. Tel est, sans aucun doute, l'objectif central et la difficulté principale du présent projet de loi de programmation pour les années 1995-2000.

*

* *

B - LES ORIENTATIONS POUR L'AVENIR : VERS UNE VERITABLE STRATEGIE INDUSTRIELLE DE LA DEFENSE

Les données qui précèdent n'incitent guère à l'optimisme en raison de conséquences potentielles extrêmement préoccupantes tant sur le plan industriel, économique et social, qu'au regard de

l'indépendance technologique de notre pays. Elles appellent toutefois une triple remarque :

- la première pour souligner que l'industrie de défense des années 90 n'est pas la sidérurgie des années 80 : il ne s'agit pas aujourd'hui de maintenir artificiellement en vie un secteur industriellement dépassé aux structures obsolètes mais de prendre les décisions les plus opportunes pour aider un secteur exceptionnellement performant à traverser une crise aux origines avant tout mondiales ;

- la seconde pour rappeler qu'il s'agit d'un secteur qui effectue chaque année près du tiers de l'effort budgétaire français de recherche-développement et donc d'éviter une perte très grave en terme de capacités technologiques et d'indépendance nationale ;

- la troisième pour marquer que, si les présents développements peuvent donner à penser que les industries de défense attendent beaucoup de l'Etat et si les industriels concernés ne sauraient être exonérés de leurs responsabilités propres, le rôle majeur que jouent les décisions étatiques dans ce secteur justifie que soient pleinement prises en considération les conséquences industrielles du présent projet de loi de programmation militaire.

Dans ce contexte, les voies d'adaptation essentielles de notre industrie de défense paraissent aller dans trois directions principales : la restructuration de notre outil industriel ; le renouvellement des coopérations internationales ; et le nécessaire soutien de l'Etat à une véritable stratégie industrielle de la défense.

1°) La restructuration nécessaire de notre outil industriel

La restructuration nécessaire de notre outil industriel de défense passe d'abord par le développement du processus de rapprochements et de regroupements européens entrepris ; elle doit être accompagnée par la préservation du tissu industriel de sous-

traitants et par la poursuite de la diversification des activités des entreprises de défense.

a. La poursuite indispensable du processus d'alliances et de regroupements industriels au plan européen

L'adaptation de notre outil industriel à la réduction de la demande et la difficulté d'agir efficacement sur les facteurs exogènes et internationaux de cette crise des industries de défense rendent nécessaire la poursuite du processus de regroupements et d'alliances tant au plan national qu'au plan européen.

Ce processus est en marche et beaucoup a déjà été fait. Ainsi, depuis 1989, de nombreuses restructurations capitalistiques -plus d'une soixantaine- ont eu lieu en France, dont les deux tiers ont été effectués avec des entreprises étrangères. Il faut ainsi rappeler, à titre d'exemples :

- la création de sociétés transeuropéennes, comme Eurocopter ;

- les regroupements de sociétés françaises, tel celui qui a donné naissance à Sextant avionique ;

- les rapprochements entre sociétés françaises (comme le resserrement des liens entre Aérospatiale et Dassault à travers la "Sogepa") ou entre sociétés françaises et étrangères (à l'instar des perspectives tracées entre Aérospatiale et Dasa ou entre Matra et British aerospace) ;

- et les changements de statut nécessaires (comme la transformation du GIAT en société industrielle ou les réformes actuellement à l'étude concernant la Direction des constructions navales).

Mais il est clair que cette politique de restructuration -et de reconversion- des industries de défense doit être poursuivie. Sur un plan national, d'abord, tant il est clair que, dans la conjoncture présente, la duplication et la concurrence franco-française nous pénalisent trop et sont devenues inacceptables. Sur un plan européen aussi, afin de compenser, dans de nombreux cas, l'insuffisance de taille des entreprises et de dimension des marchés

européens face à celles de leurs concurrents internationaux, principalement américains.

C'est pourquoi il est à la fois probable et nécessaire que les industries de défense européennes seront secouées, dans les années à venir, par de nouvelles vagues de restructurations. Elles se feront, selon les cas, à travers des formes diverses :

- réorganisations internes ou changements de statut ;
- recentrage sur des métiers ou secteurs d'activité ;
- prises de contrôle pour diversification ;
- prises de contrôle de fournisseurs ;
- prise de contrôles de concurrents ;
- alliances stratégiques ;
- ou création de nouvelles entreprises ou filiales communes regroupant les activités dans un domaine donné.

Ces décisions devront être prises, non pas nécessairement pour créer le groupe national le plus puissant possible -car l'addition des difficultés ne fournit pas toujours la meilleure solution- mais pour effectuer les regroupements les plus efficaces par métiers afin de donner à nos entreprises la taille critique indispensable pour assurer leur avenir à moyen terme et pour éviter perte d'énergie et d'argent.

Dans cet esprit, si, dans ce domaine, la responsabilité première incombe aux industriels, il apparaît nécessaire à votre rapporteur que soit élaborée entre les industriels et la puissance publique une véritable politique nationale concertée de restructuration des industries de défense qui devrait avoir pour objectif de préserver les pôles d'excellence de notre industrie.

b. La préservation du tissu industriel de petites et moyennes entreprises

Cette politique doit d'autre part impérativement être accompagnée d'une attention particulière à l'égard des quelque 5 000 PME-PMI qui constituent le tissu industriel du secteur de l'armement.

Les difficultés actuelles des industries de défense ont en effet, dans de nombreux cas, conduit les grandes entreprises à réduire fortement le volume de la sous-traitance soumettant ainsi les petites et moyennes entreprises à des réductions d'activité et à des difficultés économiques et sociales majeures.

Or, ces PME-PMI jouent souvent un rôle très important dans le processus industriel, qu'il s'agisse de techniques de production ou de recherche appliquée. Ces entreprises constituent un gisement de compétences remarquables -et parfois stratégiques-, la disparition de l'une d'elles pouvant entraîner la disparition, sur le territoire national, d'un savoir-faire très spécifique. Il s'agit donc, à terme, d'un danger majeur, celui de la dissolution du tissu industriel allant de pair avec des pertes de compétences technologiques et une aggravation des conséquences de la crise en termes d'emploi.

C'est pourquoi la mise en place, en 1993, du dispositif "d'accompagnement structurel des industries de défense" (ASTRID) vise opportunément à identifier les entreprises détenant un savoir-faire essentiel dans le domaine de la défense -et de l'aéronautique- et à renforcer les fonds propres de ces PME par le biais de fonds de capital-risque. L'éligibilité des PME aux crédits du Fonds de restructuration des industries de défense va également dans le bon sens.

Mais il faut, aux yeux de votre rapporteur, aller plus loin, faire preuve de l'imagination nécessaire pour préserver ce réseau essentiel de PME-PMI, et inciter les grands donneurs d'ordre -dont c'est, à long terme, l'intérêt bien compris- à réduire au maximum le rapatriement de sous-traitance. Il convient à cette fin -ainsi que l'a

suggéré en décembre dernier le rapport du Plan consacré à l'avenir des industries liées à la défense- de faire évoluer les relations de main-d'oeuvre à sous-traitants vers des relations de partenariat : "ce partenariat technologique, permettant aux PME de participer au développement des produits en tant que coopérant et non comme simples sous-traitants, doit être encouragé."

c. La poursuite de la diversification des activités des industries de défense

De telles relations de partenariat permettraient par ailleurs de renforcer la flexibilité de l'outil industriel de défense en facilitant la diversification des activités qui doit également accompagner le processus entrepris de restructuration pour faire face à la crise.

Une telle diversification ne constitue pas une nouveauté et est déjà largement appliquée dans les industries de défense qui se caractérisent par leur dualité technologique, civile et militaire, qu'il s'agisse du secteur aérospatial ou de l'électronique professionnelle. Les industriels français sont déjà engagés dans cette voie, certains depuis longtemps, d'autres plus récemment. Et la part de leur chiffre d'affaires réalisé dans le domaine militaire a décliné fortement au cours des dernières années dans la plupart des cas, à l'exemple de l'Aérospatiale ou la SNECMA.

La poursuite de cette diversification demeure aujourd'hui une impérieuse nécessité pour faire face aux diminutions -et aux à-coups- des commandes militaires dus à la réduction des commandes budgétaires et à la contraction des marchés internationaux.

Mais la diversification des activités rencontre certaines limites. Les limites principales résultent de la forte surface financière qu'implique une politique de diversification, ainsi que du fait que les activités civiles sont souvent moins rentables que les activités militaires en raison d'une moindre valeur ajoutée. La recherche civile est en outre, dans de nombreux domaines, largement "tirée" par les études, les développements et les fabrications militaires. Enfin, la diversification étant déjà pratiquée depuis de longues années, les

marges d'extension sont désormais limitées. De plus, la crise de l'aéronautique civile aggrave les difficultés.

Il appartient donc à chaque industriel de maintenir un juste équilibre entre réalisations civiles et militaires.

La réussite d'un processus de diversification suppose enfin le respect de certains principes : un principe de cohérence, d'abord, passant, pour l'industriel concerné, par la recherche d'activités relevant de son métier de base ; un principe de spécialisation ensuite, supposant la recherche systématique de créneaux dans lesquels l'entreprise peut prospérer ; un principe d'internationalisation enfin, pour disposer de marchés plus larges que le seul marché national, souvent saturé.

2°) Le renouvellement des coopérations internationales

Si l'adaptation des structures de l'industrie de défense doit faire l'objet d'une véritable concertation au niveau national - pouvoirs publics, industriels, partenaires sociaux et élus-, il doit en aller de même au niveau européen, où l'action entreprise sur les structures doit aller de pair avec le renouvellement des coopérations internationales. Le renforcement nécessaire des opérations européennes de coopération constitue en effet une condition nécessaire aux avancées attendues vers l'indispensable construction de l'Europe de l'armement.

a. Le renforcement nécessaire des opérations de coopération

En raison de la réduction des dépenses d'équipement militaire, de la diminution des séries de production et de la hausse structurelle des coûts de développement, la coopération industrielle européenne apparaît aujourd'hui comme la condition de la survie des industries française et européenne de l'armement dans de nombreux secteurs (aéronautique, espace, missiles...).

Les avantages attendus des projets conçus en coopération sont considérables dans la mesure où ils doivent permettre :

- l'allongement des séries de production et la diminution des coûts unitaires,
- l'élargissement des marchés captifs,
- une meilleure rentabilisation des investissements de recherche-développement,
- l'accroissement des possibilités d'exportation,
- la standardisation des matériels et l'interopérabilité plus grande entre les armées,
- enfin, un signal politique très important sur le plan européen.

Ces objectifs sont aujourd'hui d'autant plus prioritaires que les budgets de défense des pays européens devraient globalement baisser, sur la période 1989-1995, de 13 à 14 % et que les exportations subissent également une chute marquée. A ces raisons économiques et industrielles de renforcer la coopération s'ajoutent de surcroît des raisons politiques (volonté des Etats européens de construire l'Europe de la défense) et opérationnelles (nécessité de l'interopérabilité, d'ores et déjà indispensable à la communauté d'équipements de l'Eurocorps).

Beaucoup a déjà été fait au cours des dernières années. Les pays européens ont tissé entre eux -depuis près de trente ans- un important réseau de coopération. La France y a joué un rôle majeur même si sa position n'apparaît pas suffisamment consolidée au regard de son niveau technologique et de son potentiel industriel. La part de recherche-développement (hors nucléaire) réalisée en coopération est, en tout cas, passée de 5,5 % en 1984 à 23 % en 1992.

Mais il faut aussi rappeler que la coopération ne procure pas que des satisfactions et n'a pas toutes les vertus. Ses défauts et ses risques ont trop souvent été soulignés par les faits :

- excès de spécifications aboutissant à un accroissement du coût des programmes,

- allongement des délais lié à des désaccords sur les choix budgétaires et les calendriers,

- montages financiers complexes et organisations trop lourdes,

- création de surcapacités ...

S'il est clair que le développement des projets en coopération est une nécessité, cette évolution doit aussi corriger les effets pervers des coopérations actuelles. Le premier objectif doit être de réduire les coûts des programmes conçus en coopération ; les gains escomptés par le partage des coûts fixes et l'allongement des séries ne doivent plus être annihilés par la multiplication des spécifications, par des durées de développement des programmes plus longues que pour les programmes nationaux et par une application trop stricte de la règle du juste retour. Les orientations industrielles du présent projet de loi vont dans ce sens.

Peut-être faudrait-il ainsi envisager de tenter de fixer plus en amont, compte tenu des contraintes budgétaires actuelles, le coût maximal d'un programme, de manière à éviter toute spécification opérationnelle qui ne serait pas indispensable. De même devrait-on, selon votre rapporteur, déterminer plus précisément les compétences qui doivent rester, en tout état de cause, nationales pour éviter que le souci légitime des Etats de préserver leur indépendance ne conduise à des heurts inutiles et à un dysfonctionnement des procédures de coopération.

Le projet d'avion de transport futur (FLA) pourrait ainsi constituer tout à la fois l'occasion d'appliquer de nouvelles modalités de coopération et de souligner que la difficile conjoncture actuelle ne conduit pas les Européens à céder à la tentation du renoncement.

b. L'indispensable construction de l'Europe de l'armement

L'adaptation et le renouvellement des opérations de coopération en matière d'armement doivent ainsi matérialiser concrètement la volonté des Européens, de progresser sur la voie de l'Europe de l'armement et, par là, sur celle de l'Europe de la défense.

Il y va, chacun le comprend, de la survie de l'industrie de défense, compte tenu de la conjoncture actuelle et en particulier de l'agressivité de la concurrence américaine à l'exportation. Le traité de Maastricht témoigne d'une volonté politique fortement affirmée d'y parvenir. Il prévoit notamment la création -même si elle n'est pas immédiate- d'une agence européenne des armements qui permettrait d'européaniser progressivement la recherche, les développements exploratoires, les centres d'essais et bien sûr la gestion des programmes tout en facilitant l'harmonisation des spécifications opérationnelles.

Mais il est clair que l'absence d'une véritable Europe politique rend difficile, sinon incertaine, l'avancée vers l'Europe de l'armement et l'Europe de la défense. De même, si chacun convient de la nécessité d'un élargissement de la coopération dans le cadre européen et s'il est clair qu'à l'avenir aucun grand programme ne pourra plus se réaliser sur une base purement nationale, l'expérience montre que les coopérations demeurent fragiles, en raison de la conjoncture mais aussi en raison du coût des développements de matériels conçus en coopération.

C'est pourquoi il faut, selon votre rapporteur, progresser sur la voie de l'Europe de l'armement de manière résolument pragmatique, sans esprit systématique. Deux exemples méritent à cet égard d'être cités :

- Il est clair que la généralisation d'une véritable "préférence européenne" serait pour l'industrie française de l'armement extrêmement positive et favoriserait l'émergence d'une véritable Europe de l'armement. Mais il est tout aussi clair que de nombreux pays européens n'y ont pas le même intérêt et n'en ont pas,

du fait de leurs relations avec les Etats-Unis, la même volonté politique.

Il serait, dès lors, peut-être plus efficace et plus réaliste, conformément à la position adoptée par la France et par la Communauté dans les négociations du GATT, d'élaborer pour le secteur de l'armement - ainsi que le suggère le rapport du Plan - une sorte de "Buy European Act" équivalant au dispositif de protection dont disposent les Etats-Unis (le "Buy American Act"). Les Européens doivent simultanément accentuer la politique de demande de compensations en contrepartie des achats qui seraient faits aux Etats-Unis.

- De même, la création d'une Agence européenne des armements, pour souhaitable qu'elle soit, semble parfois lointaine, au moins si l'on veut qu'elle remplisse pleinement son rôle de regroupement des organes de conduite des programmes en coopération et des différents organismes homologues de la DGA.

Sans renoncer en aucune manière à l'objectif, il convient sans doute de mener d'abord à bien, au sein de l'UEO, la réflexion sur les besoins en armements et les modalités de la coopération, et développer des actions bilatérales immédiates - à l'exemple de la standardisation, sur le plan franco-allemand, des équipements de l'Eurocorps-.

L'Europe de l'armement est un travail de longue haleine, qui se réalisera - comme toute la construction européenne - pas à pas. Mais ce n'est plus seulement un choix politique. Le splendide isolement n'est plus d'actualité. L'Europe est aujourd'hui une exigence industrielle et économique, et une nécessité opérationnelle et militaire.

Si elle nous rapproche de cet objectif, la crise actuelle des industries de défense, qui n'ira ni sans nouvelles difficultés économiques ni sans de nouvelles pertes d'emplois, n'aura pas été vaine. Elle ne pourra toutefois être vaincue sans un nécessaire soutien de l'Etat.

3°) Le nécessaire soutien de l'Etat

Sans justifier de la part des industriels de la défense une attitude attentiste ni les exonérer de leurs responsabilités propres, la mise en oeuvre d'une véritable stratégie industrielle de la défense suppose également, selon votre rapporteur, un vigoureux appui de l'Etat. Au moins à cinq titres.

a. Une programmation cohérente et respectée est le premier apport que les pouvoirs publics pouvaient apporter à la définition d'une politique industrielle de défense adaptée.

Il serait vain d'espérer une relance du fait des budgets de la Défense, en dépit de l'effort exceptionnel de notre pays par rapport à ses partenaires. Mais la programmation militaire peut donner à l'industrie de la défense l'indispensable visibilité à moyen terme dont elle a besoin. Rien n'aurait été pire pour l'industrie de l'armement que la poursuite de l'indécision du grand donneur d'ordre que constitue l'Etat. Rien n'aurait été plus dommageable que l'attente qui ne permet pas aux industriels de prendre leurs responsabilités et les décisions qui s'imposent dans un domaine où les programmes s'étendent en moyenne sur 30 à 40 ans.

C'est assez dire l'importance du présent projet de loi de programmation militaire sur le plan industriel, économique et social. C'est dire combien le montant des crédits d'équipement constituant la base de départ de la programmation et la croissance régulière des crédits prévus étaient importants et apportent, de ce fait, un soutien appréciable à une industrie de défense en crise. C'est dire enfin combien il est nécessaire que la programmation, une fois adoptée, soit intégralement respectée.

b. Un soutien politique et diplomatique actif aux efforts d'exportation est la deuxième aide principale que l'Etat peut apporter à ses industries liées à la défense.

L'attente des industriels à l'égard des autorités de l'Etat est, selon votre rapporteur, légitime dans le domaine d'un soutien politique et diplomatique vigoureux à l'exportation. D'abord parce que l'exportation d'armements est, par nature, un acte hautement politique dont l'Etat doit se préoccuper au premier chef. Ensuite parce que l'attitude de l'Administration américaine montre assez le poids que peut avoir l'intervention politique dans le climat de crise et de guerre commerciale actuel.

L'exemple de nos relations avec Pékin et avec Taiwan montre que les choses ne sont pas toujours simples. Mais le pouvoir politique ne saurait brider les initiatives industrielles. Il doit au contraire, au plus haut niveau de l'Etat, comme c'est le cas aux Etats-Unis, s'engager pour faciliter la conclusion de contrats importants qui constituent à la fois des gestes politiques essentiels, une exigence industrielle et une contribution primordiale à notre balance commerciale.

Il faut à cet égard se réjouir de la volonté du gouvernement d'aller de l'avant, et singulièrement de l'ardeur avec laquelle le ministre de la Défense s'est investi dans cette tâche. Il s'agit là d'une attitude qui doit être partagée par toutes les autorités de l'Etat concernées dans leurs contacts internationaux.

c. Effectuer les choix stratégiques indispensables est un troisième impératif pour lequel l'Etat doit exercer ses responsabilités pour l'avenir de notre industrie de défense.

Il faut aujourd'hui sans doute définir quels sont les domaines d'excellence que nous voulons préserver dans leur intégralité à l'avenir et ceux dont nous acceptons de partager la compétence. De là résulteront les alliances et les rapprochements industriels qui doivent être particulièrement encouragés ainsi que la détermination des programmes les plus importants pour l'avenir.

Il s'agit là, aussi, d'un élément déterminant pour la coopération européenne en matière de défense. Une réflexion globale s'impose pour savoir de quelle base technologique et industrielle nous avons besoin en Europe pour soutenir les politiques

de défense décidées. Mais certaines compétences ont un caractère stratégique marqué, dont il est essentiel de conserver la maîtrise. D'autres technologies pour la défense doivent rester sous contrôle au travers du réseau d'interdépendances européennes.

Il faut, pour cela, définir une véritable stratégie avec les industriels mais aussi avec les autres États européens.

d. Maintenir un effort de recherche-développement satisfaisant est un quatrième objectif, directement lié au précédent. Capital pour l'avenir, lui seul peut permettre de préserver les compétences de notre industrie de défense pour le long terme.

Les Etats-Unis ont poursuivi, tout en réduisant leur budget militaire, un effort de recherche très considérable. Nous ne préserverons nos compétences par rapport aux Américains et notre capacité à produire les matériels de la prochaine génération sans un vigoureux effort de recherche et de développements exploratoires. Mais, dans le même temps, la France doit faire face, dans les années à venir, au renouvellement de la plupart de ses équipements majeurs et au développement simultané de près de 100 programmes d'armement.

Il est clair que, pour le long terme, la France, comme l'a justement souligné le Délégué général à l'armement, n'a plus les moyens de tout faire, du sous-marin nucléaire à la balle de fusil, en passant par le porte-avions nucléaire, des avions de combat et des chars de nouvelle génération et une panoplie complète de missiles de toutes natures.

Mais, dans l'immédiat, quel équilibre trouver pour les années à venir entre crédits de fabrication et crédits de recherche ? Telle est sans doute la question majeure à laquelle le présent projet de loi tente de répondre pour sortir la France de l'impasse budgétaire dans laquelle elle se trouve acculée faute d'avoir pris assez tôt les décisions nécessaires.

e. Affirmer le rôle de la France dans une Europe industrielle de la défense est enfin le but final poursuivi.

Notre pays dispose d'atouts majeurs pour jouer un rôle de premier rang, voire assurer le "leadership", dans cette industrie européenne de l'armement : ses compétences technologiques, ses pôles d'excellence dont l'Europe va avoir besoin dans les prochaines années, ses équipes exceptionnelles, son acquis de trente années de recherche-développement de très haut niveau et, bien sûr, sa maîtrise du nucléaire.

Malgré les difficultés rencontrées - qui sont, avant tout, d'origine internationale - et grâce à l'effort de défense maintenu qu'illustre le projet de programmation pour les années 1995-2000, votre rapporteur estime que les prochaines années peuvent offrir à la France l'occasion d'affirmer son leadership en Europe dans des secteurs essentiels des industries de défense.

Cet objectif ne pourra être atteint sans des choix douloureux, des arbitrages nécessaires et des efforts considérables. Mais il n'est pas hors d'atteinte compte tenu du potentiel technique, commercial et industriel dont nous disposons. L'insuffisance de l'effort consenti par nos partenaires européens semble toutefois indiquer que c'est désormais d'abord de la France dont dépend l'organisation d'une industrie de défense européenne compétitive avec l'industrie américaine.

*

* *

TROISIÈME PARTIE

**LES DISPOSITIONS DE LA PROGRAMMATION POUR LES
ANNÉES 1995 À 2000**

CHAPITRE I

PRÉSENTATION GÉNÉRALE :

UNE PROGRAMMATION RÉNOVÉE, EN COHÉRENCE AVEC LES ORIENTATIONS DU LIVRE BLANC

Le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000 comporte, outre l'exposé des motifs, un dispositif de six articles et un rapport annexé particulièrement important et dense relatif "à la politique de défense, à l'équipement et au format des forces armées pour les années 1995 à 2000" -dont le contenu doit faire l'objet d'une approbation aux termes de l'article 1^{er} du projet de loi.

Les principaux objectifs de ce projet, dans un contexte géostratégique bouleversé et dans un contexte économique et financier exceptionnellement contraignant, reposent sur quatre orientations :

- préserver le rôle essentiel de la dissuasion dans notre stratégie de défense en préparant le renouvellement de nos composantes nucléaires pour être en mesure de faire face demain à des situations plus diverses que dans le passé ;
- renforcer nos moyens d'action conventionnels pour faire face à des crises de nature et d'intensité variables, ce qui passe par la maîtrise de situations de plus en plus complexes, l'aptitude à la gestion de crises longues, des capacités de projection de forces et de puissances accrues et l'aptitude à agir au sein de dispositifs alliés ou multinationaux ;
- réaffirmer le lien entre la défense et la nation, ce qui implique à la fois le maintien et la valorisation du service national, la modernisation des réserves et, bien sûr, des effectifs militaires correspondants aux missions des forces armées ;
- enfin, maintenir une industrie d'armement forte, élément d'indépendance nationale et source de projets communs avec nos

partenaires européens, au moment où cette industrie est confrontée à une crise particulièrement aiguë.

Pour atteindre ces objectifs, la France devra en particulier consacrer à l'équipement de ses forces un effort maintenu -et même augmenté- durant la période couverte par la loi de programmation, et cela en conformité avec le Livre blanc.

Ces orientations se traduisent par cinq caractéristiques principales des dispositions du présent projet de loi :

- des innovations de nature à renforcer l'efficacité de la programmation ;
- une réduction poursuivie, mais ralentie et maîtrisée, des effectifs, accompagnée de la valorisation des réserves ;
- un accroissement régulier, de 0,5 % par an, des crédits d'équipement, susceptible d'être accéléré à partir de 1998 ;
- des orientations nouvelles en matière de politique d'armement et de stratégie industrielle ;
- et un effort de cohérence maximale entre la programmation et le Livre blanc.

*

* *

A - DES INNOVATIONS DE NATURE À RENFORCER L'EFFICACITÉ DE LA PROGRAMMATION

Trois modifications méthodologiques principales caractérisent le présent projet de loi et apparaissent à votre rapporteur de nature à renforcer l'efficacité nécessaire de la programmation militaire.

- Une loi sexennale. La première innovation a trait à la durée de la loi qui portera sur une période de six ans, de 1995 à 2000, afin de mieux répondre à l'objectif de "visibilité" à moyen terme de la politique de défense du pays qui est précisément la raison d'être principale de la programmation.

Cette durée de six années est la plus longue sur laquelle ait porté une loi de programmation, seules les lois pour les années 1965-1970 et 1977-1982 ayant également couvert une période de six ans.

Dans le même temps, l'article 3 du projet de loi prévoit que "le Gouvernement déposera en 1997, dans les mêmes formes que la présente loi, un projet de loi actualisant les données de celle-ci pour 1998, 1999 et 2000 et déterminant celles des années 2001, 2002 et 2003".

Il en résulte à la fois :

- une révision à mi-parcours qui permettra, dans le courant de l'année 1997, de procéder aux adaptations qui seraient rendues nécessaires, et possibles, en fonction des évolutions du contexte international et des données économiques et financières du moment ;

- et l'amorce d'une programmation "glissante", jugée souhaitable par les experts de la programmation militaire, dans la mesure où le projet de loi déposé en 1997 devra couvrir les années 1998-2003 et maintiendra donc l'éclairage nécessaire sur l'avenir à moyen terme.

- Une loi portant à la fois sur les équipements et les effectifs, civils et militaires. La deuxième innovation a trait au contenu de la programmation qui s'applique à la fois :

- aux moyens affectés à l'équipement des forces armées, c'est-à-dire à l'intégralité des crédits du titre V, précisés année par année ;

- aux effectifs budgétaires du ministère de la défense, dont l'évolution est, là encore, précisée année par année par le projet de loi et la répartition par armée détaillée dans le rapport annexé ;

- et enfin, pour la première fois, aux réserves dont le projet de loi fixe les effectifs à 500 000 en l'an 2000 et dont le rapport annexé évoque les conditions d'emploi et de formation.

- Une loi faisant l'objet d'un rapport annuel d'exécution. La dernière modification, qui rejoint une pratique plus ancienne, vise à un meilleur contrôle de l'exécution de la loi. Ce souci de rigueur prendra la forme d'un rapport sur l'exécution de la loi établi chaque année par le gouvernement et présenté au Parlement, selon les termes d'un article 6 (nouveau) ajouté au projet de loi à l'occasion des débats à l'Assemblée nationale.

Ce rapport répond à une volonté d'efficacité et de respect des décisions du Parlement en permettant de s'assurer du suivi de l'exécution de la programmation dans les lois de finances successives et au regard du déroulement des programmes.

Ces rapports annuels, dont l'élaboration -mais non la transmission au Parlement- était déjà prévue par le Livre blanc sur la Défense et par l'exposé des motifs du projet de loi, doivent constituer un outil particulièrement précieux pour favoriser l'exécution intégrale de la loi de programmation. Il allait de soi, aux yeux de votre rapporteur, que le souci de transparence affiché par le Gouvernement supposait que ces rapports au Premier ministre soient transmis au Parlement. Il se réjouit donc de l'adoption de l'article additionnel voté par l'Assemblée nationale.

Au total, les innovations introduites par le présent projet de loi dans les méthodes de programmation répondent globalement aux souhaits plusieurs fois réaffirmés par notre commission en la matière (cf Introduction générale ci-dessus). Votre rapporteur estime néanmoins que l'inclusion de l'ensemble des crédits de fonctionnement aurait mieux répondu à l'approche globale, traitant de tous les aspects concourant à l'efficacité des forces, voulue par le Gouvernement que la seule évolution des effectifs. Il redoute en effet que l'effort vigoureux opportunément consacré aux équipements ne se traduise par de fortes tensions sur les crédits

du titre III à l'occasion de l'élaboration des lois de finances successives.

*

* *

B - UNE RÉDUCTION POURSUIVIE, MAIS RALENTIE ET MAÎTRISÉE, DES EFFECTIFS, ACCOMPAGNÉE DE LA VALORISATION DES RÉSERVES

Le souci de ne pas dissocier, dans la programmation, les systèmes d'armes des hommes qui les servent ou qui les soutiennent se traduit dans le présent projet de loi par la prise en compte de l'évolution des effectifs de la Défense et s'accompagne d'une politique globale des ressources humaines au sein de laquelle la conscription conserve une place essentielle. Deux dispositions du projet de loi doivent être à cet égard relevées.

- L'évolution des effectifs est, pour la première fois, inscrite dans le corps même de la loi. Aux termes de l'article 4 du projet de loi, les effectifs budgétaires du ministère de la Défense évolueront de la façon suivantes de 1995 à 2000 :

1995	1996	1997	1998	1999	2000
606 000	602 000	597 000	591 000	585 000	579 500

Il en résultera une diminution globale, sur l'ensemble de la période, de 30 400 emplois, faisant passer les effectifs civils et militaires de 609 900 en 1994 à 579 500 en l'an 2000, ce qui correspond à une diminution de 5 % des effectifs en six ans.

Après la réduction très rapide des effectifs qui a caractérisé la dernière période (- 45 000 emplois pour les seules années 1992 et 1993), les dispositions proposées tendent à une évolution :

- mieux maîtrisée et ralentie mettant la Défense à l'abri de variations trop brutales et lui permettant de préparer longtemps à l'avance les mesures de réorganisation inéluctables ;

- mais aussi différenciée, l'effort de réduction de l'environnement et du soutien des forces étant accompagné de mesures nouvelles conformes aux orientations du Livre blanc : accroissement de la professionnalisation de l'armée de terre, amélioration du taux d'encadrement, progression des effectifs du renseignement et de la Gendarmerie nationale, renforcement de la D.G.A. en ingénieurs.

- La programmation traite d'autre part, pour la première fois, des réservistes. L'article 5 du projet de loi précise à cet égard que les effectifs réellement disponibles des réserves sont fixés à 500 000 hommes à l'échéance de l'an 2000.

Le rapport annexé indique que la période de programmation verra la mise en place du nouveau dispositif d'emploi d'une réserve plus réduite, plus disponible et mieux formée, accordant la priorité aux cadres volontaires, considérés comme de véritables professionnels à temps partiel. Les réservistes, composés de personnels qualifiés et appelés pour une durée limitée, pourront ainsi compléter, dès le temps de paix, les forces permanentes et seront susceptibles d'être engagés dans les opérations extérieures aussi bien que sur le territoire national.

*

* *

C - UN EFFORT D'ÉQUIPEMENT CONSIDÉRABLE, PRIVILÉGIANT LA LIVRAISON DE MATÉRIELS CONVENTIONNELS MODERNES

L'objet central du projet de loi est naturellement de fixer l'effort d'équipement des forces armées pour les six ans à venir. L'accroissement constant des crédits d'équipement qu'il propose apparaît, à bien des égards, exceptionnel alors que les Etats-Unis et la plupart des pays européens réduisent leur effort de défense, pour certains de façon considérable. Cette augmentation représente un effort d'autant plus marqué qu'il déroge de manière significative à la loi d'orientation quinquennale relative à la maîtrise des finances publiques.

- L'article 2 du projet de loi prévoit une progression annuelle de 0,5 % en volume du budget d'équipement de la Défense selon la progression suivante :

(moyens en millions de francs 1994)

1995	1996	1997	1998	1999	2000
100 916	101 421	101 928	102 438	102 950	103 465

Ces crédits prennent ainsi la base de départ la plus favorable, c'est-à-dire les crédits d'équipement disponibles en 1994, soit 100,4 milliards de francs. Ils feront l'objet d'une actualisation annuelle "par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances pour chacune des années considérées" et "les autorisations de programmes seront déterminées annuellement en cohérence avec cet échéancier". Il est toutefois précisé que ces crédits d'équipement recouvrent non seulement les crédits de paiement de l'année mais aussi les produits de fonds de concours et les crédits reportés disponibles des exercices antérieurs à 1995.

Ces dispositions aboutissent à consacrer au moins 613,1 milliards de francs 1994 à l'équipement des forces armées françaises au cours des six prochaines années.

- L'article 3 du projet de loi envisage d'autre part de porter la progression des moyens d'équipement à 1,5 % par an à l'occasion de la révision de la programmation prévue en 1997.

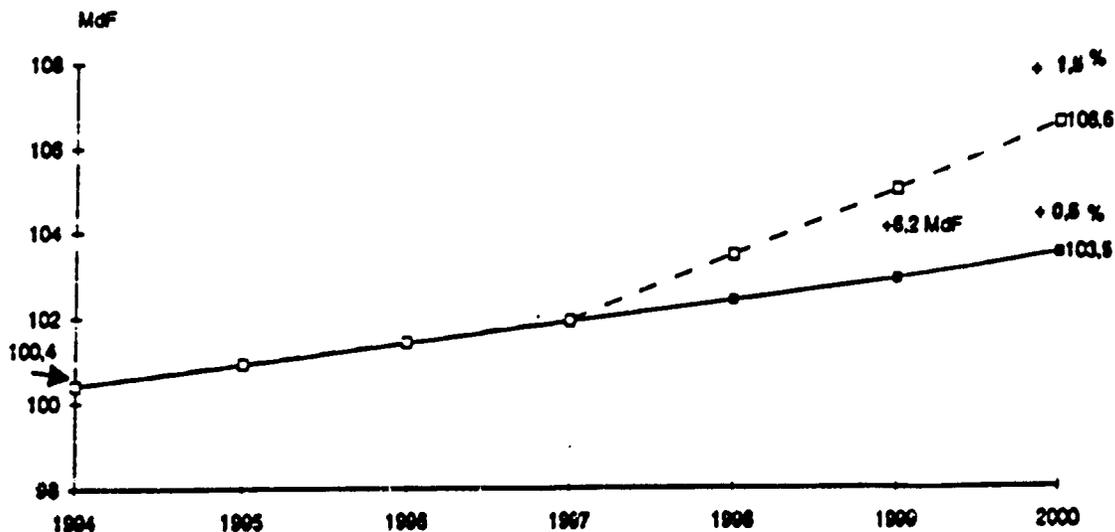
Cet article précise en effet que, "si la situation économique et financière le permet, les moyens pour les années 1998 à 2000 seront fixés dans la limite des montants suivants" :

(moyens en millions de francs 1994)

1998	1999	2000
103 457	105 009	106 584

L'équipement de la Défense pourrait ainsi bénéficier de 6,2 milliards de francs supplémentaires, portant alors le total de crédits d'équipement sur la période 1995-2000 à 619,3 milliards de francs 1994 et favorisant la mise en oeuvre ou l'accélération de programmes encore présentés comme optionnels (comme le second porte-avions nucléaire, l'avion de transport futur, l'hélicoptère NH 90 ou le missile antinavire futur).

Le graphique ci-dessous indique l'évolution des crédits d'équipement entre 1994 et 2000 selon les deux options retenues pour les années 1998, 1999 et 2000 :



- Cet effort remarquable se traduit par une priorité accordée aux fabrications d'armements classiques modernes.

Cette priorité était, selon votre rapporteur, indispensable compte tenu de l'arrivée simultanée en phase de production de nombreux programmes de renouvellement de nos équipements conventionnels qui visent à doter nos armées de matériels modernes, dont elles ont besoin pour accomplir leurs missions, et qui ont de surcroît déjà donné lieu à des dépenses très importantes, rendant ainsi leur abandon inacceptable sur le plan financier comme sur le plan opérationnel.

Elle était aussi nécessaire pour lancer certains programmes nouveaux (comme le missile APTGD, arme de précision à très grande distance) correspondant aux premières mises en oeuvre des priorités définies par le Livre blanc.

Cette progression de la part des crédits consacrés aux fabrications classiques devait pourtant être limitée pour éviter un affaiblissement corrélatif trop important des dépenses nucléaires d'une part, et des dépenses de recherche-développement d'autre part :

- les crédits consacrés au nucléaire, s'ils sont maintenus à un niveau de suffisance strictement apprécié, représenteront encore 129,8 milliards pour l'ensemble de la période -compte tenu en particulier du poids du programme des SNLE de nouvelle génération équipés des missiles M 45 et de l'effort en matière de simulation des essais nucléaires- ; leur part dans les crédits d'équipement diminuera ainsi de manière réduite, passant de 23 % à 21 % du titre V ;

- les crédits consacrés à la recherche, légèrement réduits en raison de la priorité donnée aux fabrications, sont néanmoins maintenus à un niveau élevé en raison de leur importance décisive pour la préparation de l'avenir ; leur part passera ainsi de 5,6 % à 5,3 % des crédits du titre V ; le rapport entre crédits d'études-développement et crédits de fabrication passera de 30 % - 70 % en 1994 à 25 % - 75 % en l'an 2000.

♦

* *

D - DES ORIENTATIONS NOUVELLES EN MATIÈRE DE POLITIQUE D'ARMEMENT ET DE STRATÉGIE INDUSTRIELLE

Cet effort "sensiblement maintenu" consacré à la recherche et au développement traduit concrètement la volonté de préserver les compétences de notre industrie de défense, particulièrement dans les domaines critiques. Plus généralement, le présent projet de loi accorde une place particulièrement importante à la politique industrielle compte tenu du rôle stratégique d'une industrie de défense forte dans l'indépendance nationale et de l'importance économique et sociale de ce secteur en crise, mais de très haute technologie, dans lequel la France occupe des positions remarquables (cf Deuxième partie, chapitre II ci-dessus).

Outre la volonté de maintenir un effort conséquent consacré à la recherche malgré la priorité accordée dans les prochaines années aux fabrications, la stratégie industrielle mise en place et les retombées économiques positives qui en sont attendues apportent une justification supplémentaire à l'effort exceptionnel accompli en matière d'équipement. Le succès de cette politique suppose toutefois un effort considérable en matière de réduction des coûts et d'amélioration de la productivité.

- Les retombées industrielles positives attendues de l'effort exceptionnel accompli en matière d'équipement.

La programmation, suivant les orientations du Livre blanc en matière de politique d'équipement et de stratégie industrielle, vise à favoriser l'évolution nécessaire de l'industrie de défense au plan national comme au niveau européen.

Les performances de l'industrie de défense devraient être améliorées par le cadre favorable créé par les grands choix d'équipement, la préservation des grands programmes, l'orientation européenne de la stratégie industrielle et les incitations à la productivité.

Par la priorité qu'il manifeste à l'égard des programmes en coopération européenne et par ses incidences financières directes, le projet de loi de programmation :

- offre des perspectives claires aux industriels français, la croissance attendue de leur chiffre d'affaires leur fournissant des perspectives favorables, sans doute sans égales en Europe ;

- favorise une dynamique européenne en poursuivant les programmes et les efforts engagés en commun, dans la perspective d'une politique de défense européenne ;

- et place les entreprises françaises dans des conditions aussi satisfaisantes que possible pour aborder les alliances et les rapprochements industriels indispensables, qu'ils soient nationaux ou internationaux.

Le gouvernement attend ainsi des éléments de la loi de programmation, ainsi que du soutien spécifique apporté au tissu industriel des PME-PMI, une rupture dans la forte décroissance de l'emploi des industries de défense intervenue ces dernières années, qui pourrait permettre d'envisager sa stabilisation sur la période de la programmation.

La loi de programmation favorise ainsi, par l'évolution positive du chiffre d'affaires militaire de secteurs industriels de haute technologie et à vocation duale, civile et militaire, des retombées économiques favorables, pour l'ensemble de l'économie nationale, des efforts financiers consacrés à la défense.

- Un effort considérable, mais fondamental, de réduction des coûts et de productivité

Le succès de cette stratégie industrielle passe cependant par un très important effort de productivité supplémentaire -d'au moins 2 % par an- et de compétitivité, supposant une réduction des coûts des programmes d'équipement, qui constitue aux yeux de votre rapporteur un défi majeur à la fois pour les équipements de nos forces et pour nos industries de défense.

Le projet de loi traduit cette volonté gouvernementale de trois manières :

- d'abord, par le fait que plusieurs programmes "optionnels" très importants ne seront lancés (comme l'A.T.F., avion de transport futur) ou poursuivis (comme l'hélicoptère NH90) qu'au prix d'une révision complète des spécifications opérationnelles et des choix techniques qui leur sont associés ;

- ensuite, par des mesures de réductions des coûts, qui seront prises dès cette année : recours accru à des contrats forfaitaires, renforcement de la concertation -du "trilogue"- entre états-majors, D.G.A. et acteurs industriels ;

- enfin, et de manière liée, par l'élaboration de relations contractuelles entre l'Etat et les entreprises, visant à soutenir leurs efforts technologiques tout en les incitant à accroître leur compétitivité.

Si les objectifs poursuivis seront difficilement atteints dans leur intégralité, la volonté gouvernementale opportunément affichée dans le projet de loi doit produire des effets bénéfiques au regard des spécifications et des exigences formulées tant par les états-majors que par les industriels, et pour parvenir à une meilleure maîtrise du coût des programmes -sans laquelle les ambitions actuelles devront nécessairement être revues à la baisse en 1997.

*

* *

E - UNE VOLONTÉ DE COHÉRENCE MAXIMALE ENTRE LA PROGRAMMATION ET LE LIVRE BLANC

Si les orientations du Livre blanc s'inscrivent dans une perspective à beaucoup plus long terme (15 à 20 ans) que la programmation militaire (6 ans), le présent projet de loi, portant sur les années 1995 à 2000, devait naturellement constituer la première traduction législative des objectifs inscrits dans le Livre blanc. C'est

ce que le Gouvernement s'est attaché à faire, même si les contraintes économiques et financières et le poids très lourd des nombreux programmes déjà engagés limitaient la marge de manoeuvre financière, en particulier pour le lancement de nouveaux programmes, et empêchaient de tirer, dès cette première loi de programmation d'application, toutes les conséquences du Livre blanc.

Il reste que les grandes orientations du présent projet de loi s'inscrivent en pleine cohérence avec le cadre et les priorités du Livre blanc. Au moins à quatre titres :

- La croissance régulière des crédits d'équipement sur l'ensemble de la période (+ 0,5 % par an, voire + 1,5 % à partir de 1998) correspond d'abord à l'objectif général de maintien de l'effort de défense de la France même si l'évaluation de cet effort par rapport au P.I.B. devrait légèrement décroître (autour de 3 % du PIB en l'an 2000) en fonction de la croissance effective attendue du P.I.B. sur la période 1995-2000.

Cette croissance, qui place la France dans une position singulière par rapport à la plupart de ses partenaires, notamment européens, répond à une triple nécessité :

- celle de ne pas baisser hâtivement la garde dans un contexte international caractérisé par une instabilité accrue et la multiplication des conflits régionaux ;

- celle de permettre à nos forces de disposer, grâce aux livraisons nécessaires, des équipements qu'elles attendent alors qu'elles sont de plus en plus sollicitées par la gestion de crises de tous ordres ;

- et celle de préparer le modèle d'armée de la France au début du siècle prochain avec les premiers programmes (comme le missile APTGD, arme de précision à très grande distance) répondant aux priorités nouvelles indiquées par le Livre blanc.

- Les priorités fixées par le projet de loi en matière d'équipement des forces correspondent également à trois orientations essentielles du Livre blanc :

- en premier lieu, la recherche d'une nouvelle complémentarité entre la dissuasion et l'action : malgré le poids des programmes engagés dans le domaine nucléaire et l'effort particulier prévu dans le domaine de la simulation des essais nucléaires, la programmation prévoit une légère décroissance de la part des crédits consacrés au nucléaire, se contentant de préparer le renouvellement des composantes nucléaires "sans rechercher nécessairement l'amélioration immédiate des performances techniques que la situation mondiale ne justifie pas" ;

- en second lieu, et par voie de conséquence, l'accent mis sur les livraisons d'armements conventionnels correspondant à des programmes dont le développement s'achève et pour lesquels des sommes considérables ont déjà été investies : ce choix, recommandé par le Livre blanc pour le court terme, correspond au souci de ne pas retarder la fourniture aux armées de la nouvelle génération de matériels tout en mettant l'accent sur les capacités d'action à distance du territoire national ;

- en troisième lieu, les capacités militaires prioritaires retenues par le Livre blanc ; font ainsi l'objet d'une attention privilégiée dans le projet de loi : les capacités de projection de puissance (groupe aéronaval, capacité d'action aérienne dans la profondeur), le renseignement (systèmes satellitaires d'observation, systèmes tactiques), les programmes liés à la mobilité stratégique, ainsi que les moyens de commandement et de communication.

- L'établissement du format des forces à l'horizon 2000 correspond par ailleurs à leurs missions et aux indications du Livre blanc, ce format devant permettre le renforcement de la capacité de projection et la "posture permanente de sûreté".

Tandis que la réaffirmation du service national et la professionnalisation accrue des unités d'intervention rapide confirment le choix d'une armée mixte, l'accent est mis sur la possibilité d'agir à distance du territoire national avec des forces plus lourdes, plus nombreuses et mieux soutenues.

Les effectifs de la Gendarmerie progresseront enfin pour atteindre le seuil fixé par le Livre blanc (95 000 hommes) pour assurer ses missions de sécurité publique et de défense.

- Enfin, l'ambition européenne de la politique de défense est fortement affirmée, conformément aux orientations retenues par le Livre blanc, qu'il s'agisse de l'équipement des forces ou de la politique industrielle.

Les programmes en coopération, on l'a souligné, ont été globalement préservés, ainsi que les exemples de l'hélicoptère Tigre, de l'avion léger télépiloté Brevet ou des systèmes anti-chars le démontrent et ainsi que le programme Horizon et l'hélicoptère NH 90 doivent le confirmer.

La volonté française de contribuer à des structures de commandement européennes et interopérables avec nos alliés est d'autre part illustrée par l'effort réalisé en matière de systèmes de commandement.

Enfin, et de manière générale, la France s'efforce, à son niveau, par l'ampleur de l'effort qu'elle consacre à sa défense, de préserver la crédibilité des perspectives européennes de défense commune qui, chacun doit en être conscient, ne pourront se concrétiser si les différents pays européens n'y consacrent pas les moyens nécessaires.

CHAPITRE II

LES PERSONNELS DE LA DÉFENSE :

UNE DÉCROISSANCE RALENTIE VISANT À UNE ÉVOLUTION MIEUX MAÎTRISÉE DES EFFECTIFS

A l'inverse de la plupart des lois de programmation précédentes, le présent projet de loi prend en compte de manière précise l'évolution des effectifs et des personnels de la Défense, en s'appuyant sur des orientations pour une politique globale des ressources humaines.

Alors que nos forces, et notamment l'Armée de terre, ont dû supporter ces dernières années les conséquences de réductions d'emplois particulièrement fortes, le gouvernement a d'abord décidé de donner en 1994 un coup d'arrêt à ces déflations tandis que l'élaboration du Livre blanc a permis de cerner les besoins de nos forces et le format souhaitable de nos armées à moyen terme.

Dans ce contexte, et sur la base des priorités retenues par le Livre blanc, le projet de programmation veut s'inscrire dans une logique nouvelle en poursuivant l'effort d'adaptation et de rationalisation entrepris mais à un rythme plus raisonnable et en s'accompagnant d'une politique globale des personnels de la défense.

*

* *

A - UNE POLITIQUE GLOBALE DES RESSOURCES HUMAINES DE LA DÉFENSE

Quelle que soit l'importance déterminante de ses équipements, l'efficacité d'une défense repose fondamentalement sur la qualité et la motivation des hommes qui la servent. Le rapport annexé au projet de loi de programmation définit à cette fin une approche d'ensemble des personnels de la Défense autour de **trois axes principaux** :

- une attention accrue à la situation des personnels, qu'ils soient militaires ou civils ;
- une confirmation du principe d'une armée mixte, qui doit être accompagnée d'une valorisation du service militaire ;
- et, pour la première fois dans une loi de programmation, une politique de modernisation des réserves.

1°) Une attention soutenue à la situation des personnels

L'évolution globale des effectifs, commencée dès les années 1980, accélérée en 1992-1993, se poursuivra sur un rythme plus limité après la pause observée en 1994. Elle se traduira néanmoins par une nouvelle diminution de 30 400 emplois sur la période de la programmation pour conduire les effectifs civils et militaires de la Défense à un format de 579 000 hommes en l'an 2000. Les conséquences qui en résultent pour l'organisation des armées et les personnels rendent plus nécessaire que jamais la prise en compte de la situation des personnels, qu'ils soient militaires ou civils.

a. Les personnels militaires

Cette prise en compte passe d'abord par la juste compensation des sujétions imposées aux militaires de carrière ou sous contrat. Dans le cadre du choix réaffirmé en faveur d'une armée mixte reposant sur une conscription maintenue et une

professionnalisation accrue, le nombre des professionnels militaires doit s'élever à 303 900 à l'horizon 2000.

Les contraintes très élevées du métier militaire, qui résultent notamment d'une disponibilité permanente et d'une mobilité élevée, et leurs conséquences sur les conditions de vie familiale des militaires, méritent des compensations pour rendre acceptables les différences avec le mode de vie des autres citoyens.

Le gouvernement doit privilégier, à cet égard, un triple effort :

- pour atténuer d'abord les conséquences de la mobilité, qui constitue sans doute la source essentielle des contraintes qui pèsent sur les militaires et leurs familles ;**
- pour favoriser le recrutement de personnels sous contrat plus nombreux et assurer ainsi une professionnalisation accrue ;**
- et pour revaloriser les indemnités liées aux activités opérationnelles.**

La nécessité de reconversion qui touche un nombre élevé de militaires en raison de l'exigence de jeunesse d'une grande partie du personnel militaire exige d'autre part la reconnaissance explicite du droit à une seconde carrière. Contrairement aux autres agents de l'Etat, la plupart des militaires doivent quitter l'armée bien avant la fin normale d'une activité professionnelle. La possibilité d'entamer une nouvelle carrière est donc impérative, leur droit à pension ne pouvant en l'espèce être assimilé à un avantage vieillesse.

Votre rapporteur approuve pleinement l'amendement, adopté par l'Assemblée nationale sur ce point, qui est venu heureusement préciser les développements consacrés à ce sujet par le rapport annexé au projet de loi.

b. Les personnels civils

De leur côté, les personnels civils de la Défense verront leurs effectifs passer de 104 350 personnes en 1994 à 92 700 en l'an 2000. Là aussi, les restructurations en cours et à venir entraînent une mobilité accrue, non seulement géographique mais aussi professionnelle, qui exige des mesures d'accompagnement.

Trois orientations méritent à cet égard d'être particulièrement mises en valeur :

- l'adaptation à l'emploi ou la reconversion à un métier nouveau suppose un effort de formation important dans le cadre de la gestion des compétences et de l'ajustement des capacités de production par un élargissement des qualifications individuelles ;

- la gestion du personnel civil doit aussi reposer sur un effort accru de gestion par bassins d'emploi prenant en compte, dans la période couverte par la programmation, l'évolution des effectifs et des besoins, celle des plans de charge et la localisation géographique de la main d'œuvre disponible ;

- enfin, une meilleure organisation du travail est nécessaire pour mieux concilier le fonctionnement efficace des services et les aspirations individuelles, à travers par exemple un recours accru au travail à temps partiel.

2°) La confirmation d'une armée mixte accompagnée d'une valorisation du service militaire

a. Le maintien de la conscription

Si une professionnalisation accrue doit lui être impérativement associée, le service national, instrument privilégié de cohésion sociale et nationale, demeure l'une des bases de notre système de défense et est apparu comme un moyen indispensable pour

disposer d'un format d'armées adapté pour faire face aux risques prévisibles.

Le Livre blanc sur la Défense et le présent projet de loi de programmation confirment ainsi que la conscription :

- constitue le meilleur gage de l'attachement des citoyens à la défense de la nation ;
- renforce la crédibilité de la dissuasion ;
- et contribue aux effectifs nécessaires aux missions des forces armées, tout spécialement en cas d'engagement sur les théâtres extérieurs.

Ainsi se trouve heureusement résolu, aux yeux de votre rapporteur, et au moins pour l'avenir prévisible, le débat conscription - armée de métier, le maintien du service national devant aller de pair avec des effectifs professionnels plus importants.

Mais il est clair que c'est le service militaire, traduction de notre volonté de vivre ensemble, qui constitue la raison d'être et le coeur de la légitimité de la conscription. Le service national a donc pour première mission de satisfaire prioritairement les besoins des armées. Et cette primauté du service militaire suppose que soit affecté dans les forces armées l'essentiel de la ressource humaine disponible.

Le gouvernement estime que, compte tenu de la ressource estimée à cette échéance, les 182 900 emplois d'effectifs appelés prévus en l'an 2000 doivent permettre, dans le cadre d'un service militaire de dix mois et d'un développement mesuré des formes civiles, de maintenir l'universalité du service national.

b. La valorisation des modalités d'accomplissement du service militaire

L'efficacité du service militaire et la nécessité d'une plus grande égalité devant le service national appellent d'autre part une

valorisation indispensable des modalités d'accomplissement du service national qui doit, selon le rapport annexé au présent projet de loi, viser un triple objectif.

- Mieux utiliser la ressource : il s'agit d'employer au mieux les compétences des appelés qui doivent être confortés dans leur vocation de combattants ; un effort prioritaire doit pour cela être consenti en faveur des activités d'instruction et d'entraînement en même temps qu'une amélioration des primes liées aux activités opérationnelles et de la condition des volontaires service long (VSL).

- Confier des responsabilités élargies aux appelés : il s'agit là d'attribuer aux jeunes conscrits un rôle plus important par la création d'emplois supplémentaires d'aspirants, de sous-officiers et de gradés.

- Contribuer enfin plus efficacement à l'accès à l'emploi : une meilleure préparation à la vie active suppose à cette fin un renforcement des actions de formation, une meilleure prise en compte des acquis professionnels et un véritable dispositif de réinsertion à l'issue du service, en particulier pour les volontaires service long.

L'ensemble de ces dispositions doit enfin être complété par un effort d'amélioration des conditions matérielles -notamment de transport et de logement- de vie des appelés.

3°) La mise en oeuvre d'une politique de modernisation des réserves

La volonté de mettre en oeuvre une politique globale des ressources humaines de la Défense trouve enfin sa traduction, sans doute la plus novatrice, dans l'inclusion de la politique d'emploi des réserves non seulement dans le rapport annexé mais aussi dans le dispositif (article 5) du projet de loi de programmation lui-même.

Destinées à compléter l'action des forces permanentes, les réserves participent à l'esprit de défense de la nation et doivent

constituer une composante importante de la défense au même titre que le service national dont elles constituent le prolongement.

Mais une rénovation des réserves s'avérait indispensable pour l'adapter aux changements de notre appareil de défense résultant de la prise en compte des mutations internationales, des nouvelles conditions d'engagement des forces et de la réduction du format des armées. Alors que les réserves répondaient hier, dans le cadre de la mobilisation générale, au concept lointain de la Nation en armes devant faire face à une agression majeure la nécessité apparaît aujourd'hui d'une réserve plus réduite, plus disponible et mieux instruite, permettant aux réservistes de participer, sur la base du volontariat, à la défense du pays dès le temps de paix et notamment dans le cadre de la gestion des crises.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les dispositions du présent projet de loi destinées à poursuivre la réforme des réserves lancée par la loi du 4 janvier 1993, qui avait approuvée le Sénat, et éclairée par les riches propositions du plan de valorisation des réserves formulées dans le rapport établi par notre collègue M. Hubert Haenel à la demande du Premier ministre.

Les effectifs de réservistes réellement disponibles sont ainsi fixés par le projet de loi à 500 000 hommes à l'échéance de l'an 2000. "Les réserves, composées de personnels qualifiés et entraînés, appelés pour une durée limitée, pourront ainsi compléter, dès le temps de paix, les forces permanentes".

Ces dispositions appellent deux observations principales :

- il s'agit d'abord d'une rénovation ambitieuse qui doit permettre de disposer d'une réserve réduite, plus active, plus fiable et plus proche des forces d'active, les volontaires de ces réserves étant appelés, dès le temps de paix ou en temps de crise, à renforcer les unités engagées ; cette profonde rénovation nécessitera, ainsi que le souligne notre collègue M. Hubert Haenel dans ses conclusions, "un suivi centralisé au niveau militaire et une volonté politique durable pour en maintenir la cohérence d'ensemble" ;

- la mise en oeuvre efficace de cette nouvelle politique des réserves suppose que plusieurs conditions soient réunies : il est d'abord

nécessaire de repenser les structures de gestion et d'accueil des réservistes, afin de substituer à une gestion de masse une gestion beaucoup plus fine et personnalisée ; l'entraînement et l'équipement des réservistes sélectionnés et spécialisés, véritables professionnels à temps partiel, devront faire l'objet d'un effort prioritaire, en même temps que la rémunération financière qui devra être donnée aux cadres de réserves volontaires pour compenser les contraintes liées à leur engagement ; il va enfin de soi que les partenaires principaux et incontournables que constituent les employeurs, privés et publics, devront être pleinement associés, au risque de condamner l'entreprise, aux questions liées à cette politique de revalorisation des réserves.

B - LES EFFECTIFS ET LE FORMAT DES ARMÉES

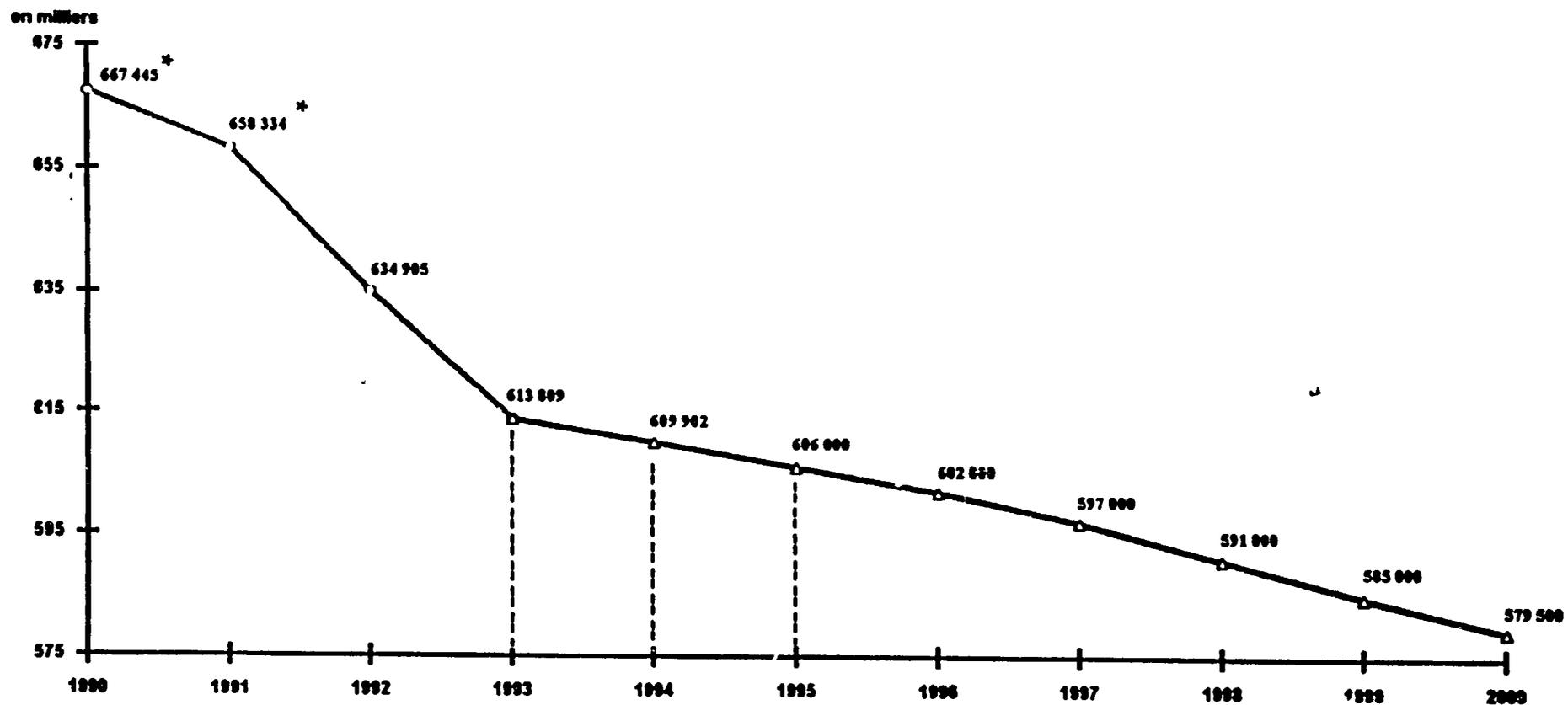
Cette politique globale des personnels de la Défense trouve une traduction précise dans le présent projet de loi de programmation à travers la prévision détaillée de l'évolution des effectifs visant à atteindre l'objectif indiqué -575 500 hommes en l'an 2000, au terme d'une décroissance maîtrisée et régulière de 30 400 postes répartie sur six exercices- en mettant la Défense à l'abri de variations trop brutales et en lui permettant de préparer à l'avance les nouvelles mesures de réorganisation et de restructuration qui seront inévitables.

1°) Les lignes directrices : une réduction de 5 % des effectifs en six ans au terme d'une évolution maîtrisée et différenciée

a. Une décroissance ralentie et maîtrisée à l'horizon 2000

Le tableau ci-après récapitule l'évolution globale des effectifs de la Défense telle qu'elle s'est produite depuis 1990 et telle qu'elle est prévue, année par année, par le présent projet de programmation jusqu'en l'an 2000. Ces données font apparaître : d'une part, un ralentissement du mouvement de réduction des effectifs (- 45 000 emplois en deux ans de 1991 à 1993, - 30 000 prévus en six ans de 1994 à 2000) ; et, d'autre part, une évolution plus régulière durant la période couverte par la programmation qui permettra tout à la fois d'atténuer et de mieux préparer les conséquences qui en résulteront pour l'organisation des armées et les collectivités locales.

EVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DEFENSE ENTRE 1990 ET 2000



* hors effectifs du GIAT

b. Des évolutions différenciées conformes aux orientations du Livre blanc

Une autre différence d'approche majeure entre le mouvement de réduction des effectifs antérieur et l'évolution proposée d'ici la fin du siècle réside dans la répartition des efforts demandés aux diverses composantes de la Défense. Alors que les forces avaient jusqu'ici supporté l'essentiel des réductions opérées, l'évolution sera désormais mieux différenciée afin notamment de mettre en oeuvre les orientations et les priorités reconnues par le Livre blanc -même si le nombre de divisions de l'armée de terre sera finalement réduit à huit-

b1. Les axes d'effort de la programmation porteront ainsi essentiellement sur quatre points :

- **l'accroissement des moyens humains du renseignement, dont l'importance croissante pour la stratégie de défense a été soulignée et qui appelle des effectifs accrus en particulier pour le traitement des informations recueillies par les moyens techniques les plus modernes : 500 emplois civils supplémentaires seront à cette fin créés ;**

- **le renforcement des moyens de projection des forces rejoint d'abord la volonté de professionnalisation accrue de l'armée de terre qui bénéficiera de 7 000 emplois d'engagés volontaires supplémentaires ; il se traduira également par la création de 480 emplois d'engagés de l'armée de l'air, par 340 emplois d'engagés au service des essences et par 400 emplois d'infirmiers au service de santé, élément essentiel et très fortement sollicité des soutiens des forces projetées ;**

- **l'amélioration de l'encadrement : un effort particulier sera effectué à ce titre en faveur de la Marine, dont on a souligné les besoins en effectifs officiers, et qui bénéficiera de 320 postes d'officiers de marine et de 143 postes d'officiers mariniers ; la D.G.A. pourra de son côté s'appuyer sur 500 ingénieurs civils et militaires supplémentaires ;**

- **la Gendarmerie nationale bénéficiera enfin, sur l'ensemble de la période de la programmation, d'un nouvel accroissement de ses effectifs grâce à la création d'environ 2000 emplois nouveaux, ainsi répartis : 250 officiers, 500 sous-officiers, 1 000 gendarmes auxiliaires et 226 civils ; ses effectifs atteindront ainsi 95 000 hommes en l'an 2000 conformément aux orientations du Livre blanc**

qui a souligné son rôle primordial pour la sécurité intérieure à travers ses missions de sécurité publique et de défense civile.

b2. La réduction des effectifs d'environnement et de soutien des forces

Ces priorités consacrées aux forces -même si celles-ci ne sont pas, loin s'en faut, exemptées du mouvement de contraction des effectifs- conduisent à faire porter l'essentiel de l'effort sur les effectifs consacrés à l'environnement et au soutien des forces qui connaîtront une forte décroissance sur la période de programmation.

42 100 emplois devraient ainsi être supprimés au cours des six prochaines années :

- 29 300 militaires (dont 3 600 personnels d'active et 25 700 appelés) ;
- et 12 800 civils.

Il devra en résulter un très puissant effort de rationalisation et d'accroissement de la productivité. Toutes les armées seront ainsi concernées par les restructurations, au même titre que la D.G.A. engagée dans un vaste programme de réorganisation et d'amélioration de sa productivité.

La diminution envisagée du nombre des appelés devrait toutefois, selon le gouvernement, être cohérente avec les perspectives d'évolution de la ressource disponible d'ici l'an 2000.

2°) L'évolution du format des armées

Cette évolution conduira, d'ici à l'an 2000, aux modifications suivantes des effectifs militaires de nos armées :

- 13 372 postes pour l'armée de Terre ;

- 5 728 postes pour l'armée de l'Air ;
- 1 961 postes pour la Marine ;
- + 1 750 postes pour la Gendarmerie.

Cette contraction, limitée mais poursuivie, du format de nos forces doit naturellement être appréciée au regard des missions de nos armées et devra s'effectuer en cohérence avec les nouvelles priorités qui leur ont été assignées par le Livre blanc.

a. L'armée de Terre

L'armée de Terre verra ses effectifs totaux -civils et militaires- passer de 273 280 hommes en 1994 à 256 408 hommes en l'an 2000, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous :

Terre	1994	2000
Active	103 558	109 361
Appelés	<u>136 814</u>	<u>117 639</u>
Total militaires	240 372	227 000
Civils	32 908	29 408
Total général	273 280	256 408

Ce bilan recouvre les évolutions suivantes :

- un accroissement de 5 803 hommes du nombre des militaires d'active ;
- une réduction de 19 175 emplois d'appelés ;
- et une diminution de 3 500 du nombre des personnels civils.

Il en résultera une sensible amélioration du taux d'encadrement qui passera de 30,8 % en 1994 à 32,1 % en l'an 2000.

Les effectifs militaires sont appelés à passer de 240 372 hommes aujourd'hui à 227 000 hommes en fin de période. Ce format de l'armée de Terre pour l'an 2000 fait apparaître un double choix :

- d'une part, celui d'une réduction du format moins rapide et légèrement moins forte que celle précédemment envisagée (qui prévoyait 225 000 hommes en 1997) ;
- mais d'autre part, celui d'une armée de Terre organisée autour de huit divisions avec leurs soutiens, alors que le Livre blanc laissait encore l'option ouverte entre huit et neuf divisions.

C'est dans ce cadre extrêmement rigoureux que l'armée de Terre devra s'efforcer de mettre en oeuvre les priorités retenues par le Livre blanc, en particulier accentuer son aptitude à projeter des forces plus lourdes que par le passé en s'appuyant sur une mobilité accrue et sur des moyens de soutien adaptés, notamment dans le domaine de la santé.

Les besoins en forces disponibles projetables ont été ainsi évalués à 120 ou 130 000 hommes, ce qui apparaît à votre rapporteur comme un objectif particulièrement ambitieux et difficile à atteindre. Ces forces, selon l'exposé des motifs du présent projet de loi, doivent permettre d'engager sur des théâtres extérieurs, de manière durable, de l'ordre de deux à trois divisions combinant des moyens lourds, des moyens légers, des moyens aéromobiles puissants et des feux profonds et précis.

b. L'armée de l'Air

De son côté, l'armée de l'Air devra également consentir un effort important en voyant ses effectifs totaux, militaires et civils, passer de 94 869 hommes en 1994 à 88 771 hommes en l'an 2000 :

Air	1994	2000
Active	56 028	54 400
Appelés	<u>33 825</u>	<u>29 725</u>
Total militaires	89 853	84 125
Civils	5 016	4 646
Total général	94 869	88 771

Ces données font apparaître une diminution, en six ans :

- de 1 628 militaires d'active,
- de 4 100 appelés,
- et de 370 personnels civils.

Les effectifs militaires de l'armée de l'Air passeront ainsi de 89 853 hommes aujourd'hui à 84 125 hommes en fin de programmation.

Ces 84 000 hommes devront mettre en oeuvre une vingtaine d'escadrons de combat, avec les moyens de soutien associés, et permettre la projection de six à neuf d'entre eux. L'armée de l'Air fera porter simultanément son effort sur les capacités de projection des forces avec seize avions ravitailleurs et une centaine d'appareils de transport.

Les forces aériennes, conformément au Livre blanc, devront, selon l'exposé des motifs du projet de loi, développer leurs capacités de mobilité stratégique. "L'action dans la profondeur devra être possible, quelles que soient les conditions extérieures, en améliorant et en combinant l'emploi systématique de moyens de guerre électronique et d'armes tirées à distance de sécurité."

c. La Marine nationale

La Marine nationale, pour sa part, verra ses effectifs totaux, militaires et civils, diminuer de 70 902 en 1994 à 68 441 en l'an 2000 :

Marine	1994	2000
Active	45 609	45 809
Appelés	<u>18 561</u>	<u>16 400</u>
Total militaires	64 170	62 209
Civils	6 732	6 232
Total général	70 902	68 441

Ces données font apparaître des évolutions contrastées :

- une augmentation de 200 du nombre des personnels d'active,
- une diminution de 2 167 du nombre des appelés,
- et une réduction de 500 du nombre des personnels civils.

L'accroissement des personnels d'active permettra de corriger en partie le grave déficit des personnels d'encadrement dont souffre la Marine grâce à un rééquilibrage entre officiers et officiers mariniers d'une part, quartiers-maitres et matelots engagés d'autre part. Il s'agit, dans un contexte de déflation des effectifs, d'un élément particulièrement positif.

En revanche, la sensible diminution du nombre des appelés ne manquera pas de créer des difficultés compte tenu du rôle important que jouent les jeunes conscrits dans la Marine.

Les effectifs militaires de la Marine passeront ainsi, globalement, de 64 170 en 1994 à 62 209 en l'an 2000.

Disposant en fin de période, outre les moyens de la Force océanique stratégique, d'une centaine de bâtiments de combat seulement -dont 64 de haute mer-, incluant la composante aéronavale et la composante sous-marine, ces hommes devront faire porter leurs efforts sur les missions de prévention des conflits et de projection de puissance. L'accent sera également mis, indique le projet de loi, sur les bâtiments de transport militaires spécifiques, les moyens de ravitaillement des bâtiments de combat et le soutien logistique.

d. La Gendarmerie nationale

Figurant, on l'a dit, parmi les priorités retenues en matière de personnels, la Gendarmerie bénéficiera à nouveau d'un traitement de faveur, conformément aux orientations du Livre blanc, voyant ses effectifs totaux passer de 93 024 en 1994 à 95 000 en l'an 2000 :

Gendarmerie	1994	2000
Active	80 139	80 889
Appelés	<u>11 702</u>	<u>12 702</u>
Total militaires	91 841	93 591
Civils	1 183	1 409
Total général	93 024	95 000

Les effectifs militaires de la Gendarmerie passeront ainsi de 91 841 en 1994 à 93 591 en 2000, soit un accroissement de 1 750 militaires (750 personnels d'active et 1 000 appelés).

La Gendarmerie, parallèlement dotée d'équipements plus modernes, sera ainsi en mesure de renforcer sa contribution à la sécurité publique et à la défense civile. Participant à la posture permanente de sûreté, elle poursuivra une politique de présence et de proximité.

Votre rapporteur se félicite d'autre part de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement au rapport annexé au présent projet de loi prévoyant que les fonds versés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes et rattachés au budget de la Gendarmerie devront permettre le financement des emplois nécessaires correspondants, conformément à la clé de répartition prévue par l'arrêté du 20 janvier 1992, pour tenir compte de la croissance du réseau autoroutier.

Votre rapporteur souhaite enfin vivement que puisse être trouvée une solution satisfaisante et durable au problème irritant du non-remboursement de la TVA par l'Etat aux collectivités locales pour les constructions, par ces dernières, de logements destinés aux gendarmes et à leurs familles, pour nécessité de service.

e. Services communs et effectifs totaux

Les deux tableaux ci-dessous récapitulent enfin l'évolution des effectifs des services communs et de l'ensemble des forces armées entre 1994 et 2000 :

Services communs	1994	2000
Active	12 630	13 473
Appelés	6 680	6 399
Total militaires	19 310	19 872
Civils	58 517	51 008
Total général	77 827	70 880

	1994	2000
TOTAL MILITAIRES		
Active	297 964	303 932
Appelés	207 582	182 865
Total	505 546	486 797
TOTAL CIVILS	104 356	92 703
TOTAL DÉFENSE	609 902	579 500

Ces données font en particulier apparaître, conformément au double objectif de diminution des effectifs et de professionnalisation accrue :

- une diminution globale du total des militaires de 505 500 aujourd'hui à 486 800 en fin de période ;

- et un accroissement du nombre total de personnels d'active qui passeront de 297 900 en 1994 à 303 900 en l'an 2000.

C - LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Ces données relatives aux personnels de la défense et à l'évolution du format des armées à l'horizon 2000 appellent trois observations principales de votre rapporteur :

1°) Une évolution mieux maîtrisée des effectifs, nécessaire pour retrouver un nouvel équilibre

Après les "gros bataillons" qui avaient caractérisé les effectifs de la défense jusqu'en 1983, ces derniers ont connu de 1984 à 1993 une forte décroissance, entamée bien avant les bouleversements géostratégiques et vigoureusement accélérés en 1992-1993. Il en est résulté des conséquences très lourdes, en particulier pour l'armée de Terre qui a dû dissoudre quelque 60 régiments.

La pause, très opportune, observée en 1994 était indispensable, ne serait-ce que pour mettre les restructurations en cohérence avec les effectifs budgétaires.

Mais un changement de rythme et de logique dans la réduction des effectifs était nécessaire. Votre rapporteur se félicite donc :

- que les personnels de la Défense doivent évoluer sur un rythme sensiblement plus modéré d'ici la fin du siècle ;

- et que, dans ces diminutions d'effectifs, les forces vives de notre système de défense soient préservées, alors qu'elles avaient jusqu'ici supporté l'essentiel des réductions.

Cette évolution mieux maîtrisée et clairement planifiée pour les six années à venir doit permettre à nos forces d'atteindre un nouvel équilibre et leur nouveau format à l'horizon de l'an 2000 sans de trop graves perturbations.

2°) Des efforts importants qui supposeront de nouvelles restructurations

On ne saurait pour autant mésestimer -si l'on met à part la Gendarmerie nationale qui continue de bénéficier d'un traitement de faveur- les efforts importants qui seront exigés de nos armées dans les années à venir pour se conformer au format qui leur est assigné en fin de période.

L'armée de l'Air verra ainsi ses effectifs réduits de plus de 6 000 personnes, dont plus de 5 700 militaires.

Mais l'armée de Terre devra, une nouvelle fois, fournir la plus forte contribution à la réduction du format de nos forces. Le nombre de divisions, encore indéterminé dans le Livre blanc, passera de 9 à 8, tandis que des réductions significatives seront réalisées sur les soutiens. Cette décision de dissoudre une division supplémentaire entraîne deux conséquences :

- la première, sur le plan opérationnel, est que, une division blindée étant attribuée au Corps européen, le corps blindé mécanisé ne disposera plus que de trois divisions, ce qui lui ôtera nécessairement une partie de sa souplesse de manoeuvre dans le cas, aujourd'hui improbable mais qu'on ne saurait ignorer, d'un engagement tous moyens réunis ;

- la seconde est que, compte tenu des efforts de rationalisation déjà accomplis par l'armée de Terre, il sera inéluctable de procéder à de nouvelles restructurations, avec toutes les conséquences qui en résultent, dont le rythme de réalisation devra être mis en cohérence avec les réductions annuelles des effectifs budgétaires.

3°) Un débat conscription - armée de métier heureusement résolu

La politique globale des personnels de Défense définie par le Livre blanc et par le présent projet de loi de programmation met enfin heureusement un terme, au moins jusqu'à l'horizon 2000, au débat récurrent entre conscription et armée de métier.

Elle paraît même être parvenue à recréer -ce qui pouvait paraître une gageure il y a peu tant les arguments échangés paraissaient antagonistes- un certain "consensus" autour de deux idées-force :

- la réaffirmation du service national, instrument privilégié de la cohésion nationale, comme l'un des fondements de notre système de défense ;

- et une professionnalisation accrue, des effectifs professionnels plus importants constituant aujourd'hui à l'évidence une nécessité opérationnelle pour permettre à nos forces de répondre aux missions qui leur sont assignées.

Il s'agit là, pour votre rapporteur, d'une donnée essentielle pour l'avenir de notre système de défense. Ce premier résultat doit être prolongé par la valorisation des modalités d'accomplissement du service militaire et par la mise en oeuvre de l'ambitieuse politique de modernisation des réserves définie par le gouvernement.

Il y faudra enfin une juste -mais difficile- appréciation des conséquences de la réduction du format de nos forces sur la régulation des effectifs du service national. Si, aujourd'hui, environ 1,2 million de jeunes gens sont en situation de report, nous entrons en effet à partir de 1995 dans une période de "basses eaux démographiques" qui réduira dans des proportions importantes, avec un décalage difficile à prévoir de deux à quatre ans, la ressource incorporable.

CHAPITRE III

L'ÉQUIPEMENT DES FORCES :

UN EFFORT CONSÉQUENT PRIVILÉGIANT LES LIVRAISONS D'ARMEMENTS CONVENTIONNELS

En se fondant sur la meilleure base possible, c'est-à-dire les crédits d'équipement disponibles pour la défense en 1994, y compris les crédits reportés, soit 100,4 milliards de francs, le présent projet de loi prévoit de consacrer à l'équipement de nos forces 613,1 milliards de francs 1994 sur la période 1995-2000 au terme d'une progression en volume de 0,5% par an. Cette masse totale pourrait être portée à 619,3 milliards par application de la clause de révision à mi-parcours si le taux de progression pour les années 1998 à 2000 était porté à 1,5% par an.

Cet effort conséquent -particulièrement important par rapport à celui des autres grands pays industrialisés- n'en trace pas moins un cadre financier qui demeure extrêmement contraignant pour notre système de défense puisque, d'après le Livre blanc sur la Défense lui-même, "on peut estimer à au moins 3% la croissance annuelle en volume nécessaire pour financer l'ensemble des programmes en cours", tandis que "la nature des missions nécessitera de disposer de nouveaux systèmes d'armes et d'équipements".

La programmation imposait donc des choix. Les arbitrages effectués répondent à un souci de cohérence avec les orientations retenues par le Livre blanc dans un contexte où la France est engagée dans le renouvellement de la plupart de ses équipements majeurs, qu'il s'agisse des sous-marins, des porte-avions, des hélicoptères, des avions de combat ou des chars. Trois directions principales sont ainsi tracées par les dispositions proposées :

- limiter les crédits relatifs aux forces nucléaires, l'effort qui leur est consacré privilégiant leur maintien en condition opérationnelle et la préparation de leur renouvellement futur ;

- privilégier les armements conventionnels dont les programmes sont entrés dans leur phase de production ;

- et ne pas sacrifier la préparation de l'avenir, qu'il s'agisse de programmes nouveaux ou de l'indispensable maintien à un niveau élevé des crédits d'études et de recherche.

C'est au regard de ces priorités que doit être analysée l'évolution des différentes catégories d'équipement dans la période de six ans couverte par la programmation.

*

* *

A - LA DISSUASION NUCLÉAIRE

1°) L'évolution globale des crédits et des équipements

a. Une légère réduction de la part des crédits consacrés au nucléaire

L'ensemble des crédits consacrés au nucléaire représenteront, de 1995 à 2000, 129,8 milliards de francs, indépendamment des modifications qui pourraient être apportées lors de la révision à mi-parcours de la présente programmation.

Ces crédits, répartis au sein des armées et de la D.G.A., recouvrent le maintien en condition opérationnelle des forces nucléaires, le remplacement des composantes actuelles, la préparation de l'avenir et naturellement les crédits relatifs aux matières nucléaires.

Ils représenteront 21% de l'ensemble des crédits d'équipement pour la période (613,1 milliards) alors qu'à l'heure actuelle les crédits nucléaires représentent, en 1994, 23% des crédits du titre V. Les autres grandes masses financières sont constituées par :

- les programmes de développement et de fabrication des principaux équipements qui représenteront 44% de l'ensemble des crédits d'équipement pour les années 1995-2000 (au lieu de 39% en 1994), soit 267,4 milliards (sur 613,1 milliards) ;
- et les autres dépenses (infrastructure, entretien, munitions et matériel nécessaire à la cohérence opérationnelle) qui représenteront 35% des crédits d'équipement pour les six années en cause (au lieu de 38% en 1994), soit 215,9 milliards.

Les 129,8 milliards consacrés à la dissuasion nucléaire sont répartis en quatre masses principales :

- 30% pour le remplacement des composantes actuelles ;
- 29% pour le maintien en condition opérationnelle de nos forces nucléaires ;
- 23% pour la préparation de l'avenir ;
- et 18% pour les matières nucléaires et le démantèlement.

Ces crédits relatifs au nucléaire appellent deux observations principales :

- cette légère réduction de la part des crédits consacrés au nucléaire répond à l'orientation du Livre blanc, reprise par le présent projet de loi, de "prévoir le renouvellement" des forces nucléaires, "sans chercher nécessairement l'amélioration immédiate des performances techniques que la situation mondiale ne justifie pas" ; elle permet aussi de mettre en oeuvre la priorité consistant à renforcer, durant la période couverte par la programmation, la capacité d'action de nos forces conventionnelles en cours de renouvellement ;
- mais, dans le même temps, la dissuasion nucléaire demeure le coeur de la défense française ; et son maintien au niveau de suffisance indispensable et, notamment, le poids des programmes engagés -à commencer par celui des SNI.E de nouvelle génération- empêche de

diminuer considérablement les crédits consacrés au nucléaire, qui ont déjà fait l'objet de fortes réductions, et souligne la faiblesse de la marge de manoeuvre financière en ce domaine.

**b. L'évolution globale des équipements nucléaires :
maintien du niveau de suffisance et préparation du
renouvellement de composantes**

Le tableau suivant récapitule l'évolution des forces nucléaires entre 1994 et 2000 :

	1994	2000
DISSUASION NUCLÉAIRE	5 SNLE - 18 SSBS-S3 18 Mirage IV - ASMP 30 HADES 3 escadrons Mirage 2000-N)équipés 2 flottilles Super Etendard)ASMP	5 SNLE (dont 2 NG) - 18 SSBS-S3 30 HADES 3 escadrons Mirage 2000-N)équipés 2 flottilles Super Etendard)ASMP

Les deux principales orientations du projet de loi résident dans le maintien de nos forces au niveau de suffisance et la préparation du renouvellement des composantes actuelles dont les caractéristiques précises devront être arrêtées à l'issue des études entreprises sur la simulation et, au plus tard, en 1997 lors du réexamen de la programmation. Ces orientations recouvrent principalement les objectifs suivants :

- la poursuite du programme de 4 SNLE de nouvelle génération, dont deux seront livrés sur la période et équipés des missiles M45 mis en service à partir de 1996 ;
- la poursuite des études du missile M5 pour une mise en service reportée de 2005 à 2010 ;
- l'étude d'une adaptation du missile M4 pour la composante terrestre du plateau d'Albion en 2005 ;
- l'étude d'un remplacement du missile ASMP ;

- un effort très important sur le programme PAI.EN de simulation et d'aide à la limitation des expérimentations nucléaires ;
- le maintien en veille opérationnelle de 30 missiles Hadès ;
- et, s'agissant des vecteurs de la composante aéroportée : le retrait en 1996 des 18 Mirage IV/P, tandis que 60 Mirage 2000 N et 20 Super-Etendard resteront équipés du missile ASMP.

2°) Les principaux programmes d'équipement des forces nucléaires

a. Le programme des SNLE de nouvelle génération

La modernisation de la force océanique stratégique (FOST) demeurant la première des priorités, la programmation prévoit la poursuite du programme des sous-marins de nouvelle génération, le principe de suffisance conduisant à maintenir à la mer une permanence d'au moins deux SNLE.

Le "Triomphant" a commencé ses essais à la mer, il doit être admis au service actif mi-1996 équipé de missiles M45. Les crédits mis en place permettront au "Téméraire" et au "Vigilant", commandés respectivement en 1989 et 1993, d'assurer la continuité de la flotte sous-marine stratégique, le "Téméraire" étant également mis en service avant la fin du siècle, en 1999.

Le quatrième SNLE de nouvelle génération pourra être commandé en 1996 ; ainsi, compte tenu des performances de ces sous-marins, sera-t-il possible à terme de disposer de 3 sous-marins en permanence dans le cycle opérationnel.

Il est cependant à noter que ce quatrième sous-marin sera lui aussi doté de missiles M45, la décision de reculer la mise en service du M5 à l'année 2010 ayant été prise.

b. Les programmes M45 et M5 de missiles mer-sol balistiques stratégiques

- Les missiles M45, résultant de la modernisation du missile M4, seront mis en service durant la période de programmation à partir de 1996. Chaque SNLE-NG sera équipé de 16 missiles à six têtes nucléaires chacun, soit un total de 384 charges nucléaires.

- La mise en service du missile M5, d'une portée, d'une précision et d'une capacité de pénétration accrues, est pour sa part reportée de 2005 à 2010 par le présent projet de loi. Cette décision apparaît raisonnable et satisfaisante à votre rapporteur, pour les raisons qu'il a précédemment exposées (cf. deuxième partie, chapitre I ci-dessus), dans la mesure où sont prises simultanément -et votre rapporteur en a obtenu l'assurance- les dispositions en matière de crédits d'études amont et de recherches exploratoires qui permettront d'assurer le maintien de la compétence stratégique.

c. La préparation du renouvellement des autres composantes nucléaires

Sans prendre de décisions irrévocables en la matière, le présent projet de loi prévoit les études nécessaires au renouvellement des composantes terrestre et aéroportée de notre dissuasion nucléaire :

- s'agissant de la composante terrestre, il prévoit les études pour une adaptation du missile M4 aux silos du plateau d'Albion dans les termes suivants : "la préparation du remplacement en 2005 des missiles sol-sol S3 par des missiles M4 adaptés à partir d'un lot rendu disponible par le retrait anticipé du service d'un SNLE" ; votre rapporteur ne reviendra pas ici sur les réflexions que lui inspire cette solution de mise en silo d'un missile MSBS (cf deuxième partie, chapitre I) ; il souligne cependant la nécessité de préciser les conditions de cette éventuelle modernisation du plateau d'Albion et, notamment, le point de savoir s'il devrait s'agir de missiles M4 ou M45, ainsi que l'a évoqué le Chef de l'Etat ;

- Concernant d'autre part la composante aéroportée, le rapport annexé au projet de loi prévoit seulement "l'étude du remplaçant du missile air-sol ASMP", en tenant compte de l'évolution des menaces et des défenses antimissiles"; aucune autre précision n'est donnée sinon que "la situation mondiale ne justifie pas l'amélioration immédiate des performances techniques de nos forces" et que "les caractéristiques précises des armes futures (...) seront définies à l'issue des études entreprises sur la simulation, et au plus tard en 1997, lors du réexamen de la loi".

d. L'accélération du programme P.A.I.E.N de simulation des expérimentations nucléaires

Toutes les décisions à venir concernant la modernisation, et donc le maintien de la crédibilité, des composantes nucléaires actuelles étant dépendantes de la question des expérimentations nucléaires, le projet de programmation prévoit un effort considérable dans le domaine des moyens de simulation et de modélisation des essais.

Environ dix milliards de francs seront ainsi dépensés, en six ou sept ans, pour le programme P.A.I.E.N (préparation à la limitation des essais nucléaires) lancé par la direction des applications militaires du CEA en 1991, et notre commission devra être particulièrement vigilante à cet égard.

Le Chef de l'Etat, à l'occasion de son intervention du 5 mai dernier relative à la dissuasion, a de surcroît ordonné que le programme de simulation se fasse sans nouveaux essais nucléaires. L'avenir dira le caractère réaliste ou, au contraire, déraisonnable de ce "pari". Votre rapporteur se contentera ici de rappeler que les experts considèrent des essais supplémentaires comme absolument nécessaires et de réaffirmer qu'à ses yeux la décision concernant les essais nucléaires doit être conditionnée par la capacité pour la France de maintenir la crédibilité de ses forces de dissuasion nucléaire, et non l'inverse.

•

• •

B - LES MOYENS INTERARMÉES

1°) L'évolution globale des moyens de commandement et de renseignement

a. Des priorités conformes aux orientations du Livre blanc

Parmi les capacités jugées prioritaires par le Livre blanc, les moyens interarmées de commandement et de renseignement, y compris les moyens spatiaux, feront l'objet d'un renforcement d'ici l'an 2000.

- Les instruments de commandement, de contrôle et de gestion de l'information constitueront à l'avenir un facteur déterminant pour la gestion des crises et des engagements futurs de nos forces.

C'est pourquoi le projet de loi prévoit, malgré quelques étalements, des efforts significatifs en matière d'informatique de commandement. La réalisation progressive d'un centre interarmées de commandement de théâtre, projetable et interopérable avec nos alliés, sera parallèlement entreprise. Enfin, les crédits consacrés aux communications bénéficieront d'un accroissement sensible, avec notamment la réalisation du programme de communication par satellite Syracuse II, puis Syracuse III.

- Le développement des capacités de renseignement figure également parmi les priorités du Livre blanc maintenues par le présent projet de loi. Cet effort s'applique, selon le rapport annexé, sur un triple plan :

- sur le plan stratégique, principal bénéficiaire de la croissance des crédits, avec le remplacement de nos moyens d'écoute électronique (navire Berry et aéonef Sarigue), la préparation du satellite radar Osiris et, bien sûr, la poursuite du programme de satellites optiques Helios I et Helios II ;

- sur le plan du renseignement de théâtre, avec notamment la livraison de deux systèmes d'observation Horizon (quatre hélicoptères) et l'achèvement du programme des avions de patrouille maritime Atlantique 2 ;

- et sur le plan tactique, avec en particulier le développement du Brevel (avion léger télépiloté) et les premiers radars de trajectographie Cobra.

b. L'évolution globale des moyens de renseignement et de commandement

Le tableau ci-dessous récapitule ainsi l'évolution attendue des équipements relatifs aux moyens de renseignement et de commandement entre 1994 et 2000 :

	1994	2000
MOYENS INTERARMÉES		
Commandement	3 satellites de télécommunication (1e génération)	4 satellites de 2e génération (Syracuse III POST 2000) Centre d'opération et poste de commandement interarmées
Renseignement	Réseaux de transmission Air et Terre Un navire et un avion spécialisés dans le renseignement de théâtre	Réseau Socrate interarmées Informatique opérationnelle interarmées 2 satellites optiques (+ HELIOS II en 2001 et OSIRIS en 2004) Un bâtiment neuf et un avion modernisé
Action	Forces spéciales	Moyens terrestres et aériens renforcés

2°) Les principaux programmes d'équipement de communication et de renseignement

Les principaux programmes d'équipement relatifs aux moyens de renseignement, de commandement et de communication appellent de votre rapporteur les observations suivantes.

- L'effort développé au cours des dernières années dans le domaine spatial est poursuivi.

- Le programme Syracuse de télécommunications par satellites sera développé. Les deux derniers satellites Syracuse 2 seront lancés en 1995 et 1996, marquant des progrès substantiels par rapport au programme Syracuse 1 : accroissement des zones couvertes, amélioration des liaisons et de l'interopérabilité avec les principaux réseaux alliés. Le système comportera une centaine de stations de réception. La période de la programmation verra d'autre part la définition du programme Syracuse 3 appelé à succéder à Syracuse 2 aux environs de 2005.

- Le programme Helios de satellites d'observation demeure prioritaire. Le satellite optique Helios 1, réalisé en coopération avec l'Italie et l'Espagne, sera lancé en 1995, le lancement d'un deuxième satellite étant prévu pour 1996 ainsi que deux stations mobiles en 1998. La phase de définition des satellites Helios 2 appelés à leur succéder est d'ores et déjà en cours et doit déboucher sur le lancement de quatre satellites valorisés, avec une mise en service en 2001.

- Le programme Osiris de satellite militaire d'observation radar devrait pour sa part constituer le complément idéal du système Helios en permettant des missions d'observation précises et en permanence, grâce à sa capacité "tous temps". Le programme, qui pourrait faire l'objet d'une coopération avec plusieurs pays européens, verra son développement débiter en 1998 pour une mise en service dans les premières années de la prochaine décennie, aux environs de 2004.

- En revanche, si les recherches en matière d'études électromagnétiques seront poursuivies, le projet Zénon de satellite militaire d'écoute électronique n'est pas inscrit dans le projet de loi de programmation. Il n'est donc pas officiellement décidé, mais n'est pas pour autant abandonné, et fera l'objet d'études amont permettant son lancement ultérieur.

Ces programmes spatiaux soulignent aux yeux de votre rapporteur qu'une véritable politique spatiale fait désormais partie intégrante d'un système de défense efficace. Il estime que le succès de cette politique passe nécessairement par une pleine exploitation de l'indispensable synergie entre applications civiles et militaires dans ce domaine et par une coopération européenne accrue, dont l'espace constitue un champ d'action privilégié propice à l'affirmation de l'Europe dans un domaine clé pour sa sécurité. Il en va d'ailleurs de même des perspectives de défense antimissile qui ne sauraient être conçues que dans un cadre européen.

- Parmi les autres programmes d'équipement concernant le renseignement, il convient notamment de souligner :

- dans le domaine stratégique, le programme Sarigue de nouvelle génération qui, lancé en 1993, se déroule conformément au calendrier prévu pour une mise en service de ce système aéroporté d'écoute électromagnétique en 1999 ; intégré sur un DC8 de l'Armée de l'air, ce système a pour mission la recherche électromagnétique du renseignement ;

- le programme MINREM permettra d'autre part la mise en service du successeur du Berry, bâtiment d'écoute électromagnétique, en 1998 ;

- dans le domaine du renseignement de théâtre, la période de la loi de programmation verra l'achèvement du programme Atlantique 2 de 28 avions de patrouille maritime conçus pour des missions de lutte anti-surface et anti-sous-marine ; 22 appareils ayant

déjà été livrés, les six derniers seront fournis en 1995 et 1996 ; près de trois milliards seront encore nécessaires durant la période de programmation pour l'achèvement de ce programme dont le coût total se sera élevé à environ 25 milliards, la réduction de cible ayant fortement contribué à accroître le coût unitaire de ces appareils exceptionnellement performants ;

- le projet de loi est aussi marqué, en ce domaine, par le programme Horizon de radar hélicoptéré qui permettra la surveillance en temps de crise, sur une profondeur de 150 kms, des mouvements de véhicules et d'hélicoptères ; répondant à un besoin de renseignement essentiel, la livraison de deux systèmes d'observation (soit quatre hélicoptères) est prévue pour 1996 et 1998, chaque système comprenant deux hélicoptères et une station au sol d'exploitation du renseignement ;

- dans le domaine du renseignement tactique, l'armée de terre bénéficiera en 1999 -avec toutefois un décalage de plus de deux ans par rapport aux prévisions initiales -des premières livraisons de radars de contrebatterie Cobra permettant de localiser avec précision les lanceurs adverses ; mené en coopération avec le Royaume-Uni et l'Allemagne et destiné à équiper prioritairement deux régiments de LRM, ce programme a, pour la France, une cible fixée à quinze exemplaires ;

- la programmation voit enfin réapparaître le programme Brevol d'avion léger télépiloté, qui avait paru devoir être abandonné, et dont le projet de loi prévoit les livraisons à l'armée de terre après l'an 2000 ; il s'agit d'un programme développé en coopération avec l'Allemagne.

- Il convient enfin de relever, parmi les programmes concernant le commandement et les communications cités par le rapport annexé au présent projet de loi :

- les systèmes d'informatique de commandement qui feront l'objet d'un effort important pour le recueil, la gestion, le traitement et la diffusion de l'information concernant l'ensemble des missions opérationnelles ; ils visent à la fois :

. le système interarmées SICA dont la mise en service est prévue à partir de l'an 2000 ;

. le système terrestre SIC/SIR dont la mise en service est prévue en 1999 avec l'équipement de deux divisions en 2000 ;

. le système maritime SYCOM-NG dont l'entrée en service est prévue pour 1998 ;

. et enfin le système aérien SCCOA qui prévoit la modernisation du système de commandement des opérations aériennes en trois étapes, les livraisons de la première étape devant se dérouler d'ici 1998 et le projet de loi de programmation permettant d'envisager le lancement de la deuxième étape en 1997 et de la troisième en 1999 ;

- la programmation prévoit également l'achèvement pour l'an 2000 du réseau interarmées de transmissions SOCRATE de modernisation des télécommunications des bases aériennes ;

- enfin, le programme PR4G de postes radio de quatrième génération se poursuit à un rythme et à un coût très satisfaisant, 80% des PR4G devant être livrés d'ici l'an 2000, tandis que l'armée de terre bénéficiera également de la valorisation du système RITA dont la livraison est prévue à partir de 2001.

*

* *

C - LES MOYENS TERRESTRES

1°) L'évolution globale des crédits et des équipements

a. Une progression de 1,45 % par an des crédits consacrés aux équipements de l'armée de terre

L'ensemble des crédits d'équipement de l'armée de terre s'élèveront, de 1995 à 2000, à 140,4 milliards de francs, sous réserve des crédits supplémentaires qui pourraient résulter de la nouvelle loi de programmation, prévue en 1997, en particulier pour le développement du programme d'hélicoptère de transport NH90 dont le coût doit être diminué de 20 à 30 %.

Ces crédits représenteront 22,9 % des quelque 613 milliards prévus pour la période 1995-2000 et permettront ainsi une progression annuelle de 1,45 %, sensiblement plus rapide pour les forces terrestres que la moyenne générale (+ 0,5 %) en raison du poids extrêmement lourd des fabrications des nouveaux équipements dans lesquels l'armée de terre est engagée.

La répartition de ces 140,4 milliards en six ans souligne l'importance très grande des crédits consacrés aux livraisons à nos forces des matériels en cours de fabrication :

- 48 % pour les fabrications ;
- 14 % pour les études et les développements ;
- et 38 % pour l'environnement opérationnel (dont 18 % pour l'entretien des personnels et des matériels, 7 % pour les munitions et 14 % pour les infrastructures).

Ces données appellent trois observations principales :

- un effort très marqué sur les programmes d'équipements en cours, correspondant à une exigence au demeurant soulignée par le Livre blanc : les crédits consacrés aux

fabrications progresseront ainsi de 2,5 % par an passant, en montants annuels, de 9 108 millions en 1994 à 13 001 millions en l'an 2000 ;

- une stagnation des crédits consacrés à l'environnement opérationnel qui ne progresseront que de 0,25 % par an, passant ainsi de 8 788 millions en 1994 à 8 932 millions en 2000, ce qui risque de créer une situation particulièrement difficile, singulièrement pour l'entretien programmé des personnels et des matériels (EPP, EPM) indispensable à la cohérence de nos forces ;

- enfin une spectaculaire diminution des études et développements qui passeront, en volume, de 4 337 millions en 1994 à 2 325 millions en l'an 2000, ce qui apparaît potentiellement très préoccupant à votre rapporteur au regard de la préparation de l'avenir de nos forces terrestres.

b. L'évolution globale des équipements des forces terrestres : projection de forces et capacités défensives

Le tableau ci-dessous synthétise l'évolution des équipements de l'armée de terre de 1994 à 2000 :

ARMEE DE TERRE	1994	2000
Commandement/Communication	Réseau tactique RITA 1ère génération SIC 1ère génération Radio tactique 3e génération	Valorisation réseau RITA en cours 2 divisions équipées avec SIC 2e G/SIR 80 % des forces équipées de postes de 4e génération
Renseignement	Drones CL 289 Pax de trajectographie	Drones CL 289 + 2 systèmes Horizon (BREVEL post 2000) 4 radars COBRA
Forces	9 divisions équipées de : . 1056 chars dont 51 Leclerc . 399 pièces d'artillerie dont 52 LRM . 290 hélicoptères antichar et de manoeuvre dont : 160 Gazelle Hot 130 Puma/Super Puma . Armes antichar de 2e génération	8 divisions dotées de : . 792 chars dont 310 Leclerc . 405 pièces d'artillerie dont 52 LRM . 264 hélicoptères antichar et de manoeuvre dont : 142 Gazelle Hot (Tigre en 2001) 122 Puma/Super Puma (NH90 post 2000) ERYX (+ AC 3G MP en 2003)

L'évolution des moyens de commandement et de renseignement a été analysée précédemment (cf. B ci-dessus). S'agissant des forces terrestres elles-mêmes, le passage, décidé, de neuf à huit divisions doit s'accompagner d'une densification des unités. Et, de manière générale, le renforcement de la capacité d'action conventionnelle de nos forces terrestres répond à deux objectifs principaux :

- d'une part, le renforcement des capacités de projection de forces qui constitue désormais l'un des objectifs prioritaires de l'armée de terre : c'est ainsi que 310 chars Leclerc devront être en service en l'an 2000 pour équiper un peu plus d'une division et demie, que le programme d'hélicoptères franco-allemands Tigre préparera la relève des hélicoptères Gazelle, et que le programme de missiles antichar longue portée AC3GLP, dont sera équipé le Tigre, sera poursuivi ;

- d'autre part, la modernisation des armements défensifs de l'armée de terre avec le développement de missiles nouveaux, résistant aux contre-mesures et à effet terminal précis ; ainsi, dans le domaine antiaérien, deux familles de missiles sont programmées : la fabrication des missiles de très courte portée Mistral et le développement de la famille des systèmes sol-air future (FSAF) à moyenne portée, tandis que l'armée de terre bénéficiera parallèlement de 98 systèmes sol-air Roland valorisés ; et dans le domaine antichar, le missile de moyenne portée AC3GMP doit déboucher sur des livraisons en 2003 et le missile à courte portée Eryx sera livré aux forces.

Ces progrès ne sauraient toutefois dissimuler que, faute de crédits suffisants, bon nombre des programmes d'équipement de l'armée de terre ont dû être décalés ou modifiés. C'est ce que fait apparaître l'évolution des principaux programmes.

2°) Les principaux programmes d'équipement des forces terrestres

a. Une baisse de la cadence de production du char Leclerc

Apte au combat mobile antichar et antiblindé et doté d'armement secondaire capable d'assurer son autodéfense, le char Leclerc bénéficie d'une haute mobilité tout terrain et d'une architecture informatique adaptée à l'intégration dans un système de commandement.

Sous la maîtrise d'oeuvre du GIAT-Industries, la cible du programme reste fixée à 650 chars tandis que l'objectif pour l'an 2000 est de 310 chars livrés.

L'échéancier des commandes et des livraisons est ainsi corrigé comme suit :

Années	<1994	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total 1995-2000
Commandes	134	44	44	44	44	44	44	44	264
Livraisons	15	34	40	45	44	44	44	44	261

Le projet de loi de programmation traduit ainsi une baisse de la cadence de production prévue de 66 à 44 chars par an. Il convient de rappeler que le programme prévoyait à l'origine une cible finale de 1 400 chars et une cadence annuelle de production de 100 chars. En contrepartie, GIAT-Industries bénéficie de la commande, confirmée en 1993, de 390 chars Leclerc par les Emirats arabes unis.

Près de 14 milliards de crédits de paiement seront consacrés durant les six années de la programmation au programme Leclerc dont le coût total dépassera 40 milliards pour une cible de 650 chars.

b. Le décalage d'un an du programme d'hélicoptère Tigre

L'hélicoptère antichar et appui-protection (HAP-HAC) Tigre est destiné à remplacer l'hélicoptère Gazelle mis en service en 1971. Mené en coopération avec l'Allemagne, l'hélicoptère Tigre existera en deux versions :

- une version appui-protection équipée de missiles Mistral et d'une capacité de roquettes ;

- et une version antichar équipée du missile antichar de troisième génération.

La cible finale est de 215 appareils pour ce programme dont la phase de production n'est pas encore lancée et qui ne donnera lieu à aucune livraison d'ici l'an 2000 puisque les premières livraisons sont désormais prévues en 2001, soit un décalage d'un an par rapport aux données précédentes.

En revanche, 37 hélicoptères de série devraient être commandés d'ici l'an 2000 et le cumul des crédits de paiement consacrés à ce programme durant la période de programmation dépasserait 6,5 milliards de francs.

Rappelons enfin, dans ce domaine de l'aéromobilité, la décision de redéfinir l'hélicoptère NH90 (cf. E ci-dessous) dont le rythme de réalisation devrait être fixé en 1997.

c. Les armements antichars de troisième génération

Destiné à remplacer le système d'arme Hot et à constituer l'armement principal de l'hélicoptère Tigre, le système AC3G de longue portée est mené en coopération avec l'Allemagne et le Royaume-Uni. La diminution de la participation britannique et des difficultés techniques entraînent toutefois un retard de l'ordre d'un

an du développement du système dont la portée de tir est supérieure à 4 500 mètres, de jour comme de nuit. L'équipement prévu pour la France est de 3 600 munitions et de 140 postes de tir (inclus dans le programme Tigre). Le cumul des annuités de la programmation pour ce programme dépassera 1 100 millions en six ans.

Le système AC3G de moyenne portée (environ 2 000 mètres) est pour sa part appelé à succéder au Milan à partir de 2003 avec une meilleure efficacité terminale et une meilleure résistance aux contre-mesures. Actuellement en phase de développement en coopération avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Belgique et les Pays-Bas, ce programme a été décalé d'environ un an et demi par rapport aux prévisions initiales pour des raisons essentiellement techniques. La cible actuellement envisagée pour la France est de 730 postes de tir et de 13 000 missiles. Des crédits d'environ 800 millions seront nécessaires durant la période de programmation.

Le système ACCP Eryx (antichar de courte portée), d'une portée d'environ 600 mètres, est enfin destiné à équiper les sections d'infanterie d'une arme portable équipée d'une lunette thermique permettant le tir de nuit. La cible pour la France est de 1 100 postes de tir (et lunettes thermiques) et de 21 600 munitions. 700 postes de tir et 9 300 munitions supplémentaires devraient être livrés durant la période couverte par la programmation qui, si elle maintient la cible, entraîne une réduction des commandes à partir de 1998 et des livraisons à partir de 1997. Le cumul des annuités pour ce programme de 1995 à 2000 dépassera 1 200 millions de francs.

d. Les autres programmes

Sans revenir ici sur les moyens de commandement et de renseignement de l'armée de terre (cf. B ci-dessus) -notamment les programmes Horizon, dont deux systèmes seront livrés en 1998 et les postes radio de 4^e génération, dont 80 % seront livrés en l'an 2000- ou sur le programme d'hélicoptères NH90 commun à la Marine, il convient enfin de relever, parmi les quelque 40 programmes d'équipement de l'armée de terre, deux programmes particulièrement importants :

- d'une part le programme VBM de véhicules blindés modulaires dont les premières livraisons sont prévues par le projet

de programmation en 2002 pour assurer le renouvellement des véhicules blindés actuels en contribuant à la modernisation des capacités défensives de nos forces ;

- et d'autre part l'achèvement du programme LRM de lance-roquettes multiples, même si la réduction des cibles de ce programme en coopération a entraîné des surcoûts sur les matériels restant à livrer et si la France doit faire face, pour le LRM phase 3 (roquette à tête à sous-munitions à guidage terminal), au retrait de ses partenaires américains, allemands et britanniques.

*

* *

D - LES FORCES AERIENNES

1°) L'évolution globale des crédits et des équipements

a. Une stabilité des crédits consacrés aux équipements de l'armée de l'air

Le total des crédits d'équipement de l'armée de l'air pour les six prochaines années s'élèvera, sous réserve de modifications éventuelles à l'occasion du rendez-vous de 1997 qui sera capital pour l'armée de l'air en particulier pour le programme, encore optionnel, d'avion européen de transport futur (ATF), à 145 milliards de francs.

Ils représenteront 23,65 % du total des crédits qui doivent être inscrits au titre V de 1995 à 2000. Leur évolution en volume sera toutefois minimale puisqu'ils passeront seulement de 24 113 millions de francs en 1994 à 24 221 millions de francs en l'an 2000.

Leur répartition souligne, ici encore, la part prépondérante accordée aux fabrications durant la période puisque celles-ci représenteront plus de la moitié du total des crédits d'équipement de l'armée de l'air qui comportent :

. 52 % pour les dépenses de fabrication ;

. 21 % pour les crédits d'études et de développements ;
 . et 27 % pour l'environnement opérationnel (dont 15 % pour l'entretien des personnels et des matériels, 8 % pour les munitions et 5 % pour les infrastructures).

La part des fabrications progressera toutefois relativement faiblement sur la période, passant de 11 628 millions en 1994 à 12 567 millions en 2000. La part des études et développements régressera en volume, de 5 899 millions en 1994 à 4 526 millions en 2000, mais de façon cependant beaucoup moins importante que pour l'armée de terre. Enfin, l'environnement des forces sera préservé et disposera même de moyens légèrement accrus, passant de 6 585 millions en 1994 à 7 128 millions en l'an 2000.

b. L'évolution globale des équipements de l'armée de l'air : mobilité stratégique et action dans la profondeur

Le tableau suivant récapitule l'évolution globale des équipements de l'armée de l'air durant la période de six ans couverte par la loi de programmation.

AIR	1994	2000
Commandement/Communication	Système de commandement des opérations aériennes, dont radars au sol	Modernisation en cours
Renseignement	Transmissions modernes sur 4 bases 4 avions de détection aéroportée	Extension à 32 sites opérationnels 4 avions SIDA modernisés
Forces	Avions de reconnaissance (FICR, C160 GABRIEL) 400 avions de combat en ligne répartis dans 24 escadrons	Avions de reconnaissance (FICR, C160 GABRIEL) 380 avions de combat répartis dans 20 escadrons, dont : 3 escadrons M 2000 I) 2 escadrons M 2000 B (+ 1 escadron Rafale ACT en 2002) mise en service des missiles MICA mise en service des missiles APACHE antiplote Missiles de précision à longue portée
	82 avions de transport tactique 11 C135 ravitailleurs 2 Airbus A310 + 4 DC8	82 avions de transport tactique 16 C135 ravitailleurs 4 Airbus A310 + 2 DC8

Cette évolution des forces aériennes met en lumière deux objectifs majeurs : l'accroissement de la mobilité stratégique et la modernisation de la capacité d'action dans la profondeur.

La mobilité stratégique fera l'objet d'une priorité marquée. Il est ainsi prévu d'acquérir dès 1995 cinq avions ravitailleurs KC135 pour renforcer nos capacités de ravitaillement en vol (portant la flotte de 11 à 16 appareils), et en 1998-1999 deux avions Airbus A310 pour renforcer notre flotte de transport à long rayon d'action. Enfin, les travaux de définition et de pré-développement d'un avion de transport futur (ATF) seront entrepris dès 1994 afin de parvenir à une décision définitive sur ce programme conçu en coopération lors de la révision de la loi de programmation prévue en 1997.

La modernisation de notre capacité d'action dans la profondeur constituera l'objectif principal de l'évolution de nos appareils de combat : 86 avions Mirage 2000D seront livrés d'ici l'an 2000 et constitueront alors le coeur de cette flotte ; mais le programme majeur est évidemment constitué par le Rafale ACT dont le premier escadron ne sera toutefois opérationnel que mi-2002. Ces avions seront équipés du missile air-sol Apache disposant d'une version antipistes à partir de 1998 et d'une version anti-infrastructure après l'an 2000.

On soulignera enfin que l'armée de l'air bénéficiera d'une capacité accrue de gestion des crises avec le seul programme véritablement nouveau lancé à l'occasion du présent projet de loi : celui d'un missile de croisière à longue portée et de grande précision (APTGD) développé pour une mise en service en 2001.

2°) Les principaux programmes d'équipement des forces aériennes

a. Le décalage du programme d'avions de combat Rafale air

Le programme Rafale est destiné à renouveler, avec une seule famille d'appareils, tous les types d'avions de combat actuellement en service. Pour l'armée de l'air, le Rafale remplacera :

- les avions d'attaque au sol, conventionnelle ou nucléaire Jaguar, Mirage F1CT et ultérieurement Mirage 2000N et Mirage 2000D

- les avions de défense aérienne F1C et ultérieurement Mirage 2000DA.

La cible du Rafale est de 234 Rafale air sur un total de 320 avions. Lancé en 1989, le programme est entré en phase de production en 1992.

Le projet de loi de programmation entérine un décalage du programme Rafale air, l'objectif étant de disposer d'un premier escadron en service opérationnel à la mi-2002. Durant la période 1995-2000, 59 Rafale air seront commandés, mais 5 seulement seront livrés.

Le coût de ce programme exceptionnel pèse très lourdement sur le budget de la Défense puisque, pour la seule partie air, le cumul des crédits de paiement prévus pour les six années 1995-2000 est de l'ordre de 35 milliards de francs.

Il faut noter aussi qu'en l'état actuel du programme, la cadence annuelle de production affichée a été maintenue à 16 avions, mais que cette cadence sera en réalité inférieure à 10 en moyenne pour la période 1995-2000, ce qui conduit à moyen terme à une Armée de l'air à 320 avions, en contradiction nette avec le format à 380 prévu

dans le Livre blanc. Seule une décision d'augmentation de la cadence de production à 20 avions par an, prise au moment de la révision de la loi, permettra de maintenir ce format.

b. Les programmes Mirage 2000D et 2000-5

Parmi les différents programmes Mirage qui seront poursuivis durant la période de programmation, il convient essentiellement de souligner la poursuite du programme Mirage 2000 D et la modernisation de Mirage 2000 DA en 2000-5.

Le Mirage 2000 D est un avion de pénétration et d'attaque au sol tout temps. Appareil biplace dérivé de la version Mirage 2000 N, il peut tirer les armements air-sol les plus modernes de l'armée de l'air.

Ce programme, actuellement en phase de production, a donné lieu aux premières livraisons en 1993. La programmation prévoit une cadence de 10 avions livrés par an à partir de 1996, au lieu de 15 prévus antérieurement. 86 appareils devraient ainsi avoir été livrés d'ici la fin de l'an 2000.

Le cumul des crédits de paiement prévus pour ce programme très important durant la période 1995-2000 s'élèvera à près de 15 milliards de francs.

La modernisation en Mirage 2000-5 de 37 Mirage 2000 DA de défense et supériorité aérienne se poursuit conformément à la décision prise en 1993. Cette transformation en Mirage 2000-5 suppose de doter les appareils d'un radar RDY, de missiles air-air MICA (dont l'armée de l'air disposera de 180 exemplaires en l'an 2000) et d'une cabine de pilotage adaptée.

Les commandes des 37 appareils rénovés s'étaleront de 1994 à 1997 et les livraisons de 1997 à l'an 2000, pour un coût durant la période 1995-2000 supérieur à 4 milliards de francs.

c. L'arme de précision tirée à grande distance (APTGD) constitue le seul programme entièrement nouveau prévu par le projet de loi.

Le missile de croisière de précision et à longue portée décidé devrait être mis en service en l'an 2001.

Ses caractéristiques seraient : une précision terminale au moins décamétrique et, si possible, métrique ; une portée d'environ 400 km et une charge conventionnelle pouvant être tirée d'un avion ou d'un navire de surface.

Le choix n'est toutefois pas définitivement effectué entre un missile subsonique furtif (comme l'Apache C proposé par Matra) et un missile supersonique (comme l'ASMP C proposé par l'Aérospatiale).

d. Les capacités de transport aérien militaire feront l'objet d'une double évolution durant la période couverte par la loi de programmation pour assurer la succession des DC8 de transport logistique et des Transall de transport tactique.

Dans le domaine du transport logistique à long rayon d'action, deux Airbus A310 d'occasion ont été acquis en 1994 et deux nouveaux appareils seront achetés en 1998 et 1999 au fur et à mesure du retrait progressif du service des DC8 actuels.

Dans le domaine du transport tactique, les Transall devront également être retirés progressivement du service à partir de 2003-2005.

C'est la raison pour laquelle plusieurs pays européens ayant potentiellement des besoins de même nature avec des calendriers similaires, une approche de coopération européenne a été entreprise.

Cette approche s'est concrétisée par la signature d'un "Memorandum of Understanding" le 27 octobre 1993 entre la France, l'Allemagne, le Portugal, l'Espagne, l'Italie et la Turquie, pour réaliser les études de faisabilité d'un Future Large Aircraft (FLA). Cette faisabilité devrait être suivie à partir de 1995 par une phase de définition, afin d'aboutir avant la fin du siècle à un engagement sur les coûts de réalisation et la définition de l'avion.

Le projet est très ambitieux et les coûts particulièrement élevés. C'est pourquoi la réalisation de ce programme -qui apparaît à votre rapporteur d'une importance capitale- exigera :

- une coopération internationale,**
- la recherche d'un coût minimal,**
- et la poursuite à une structure industrielle efficace.**

Le présent projet de loi prévoit ainsi que c'est à l'occasion de la révision à mi-parcours de la programmation, en 1997, que sera éventuellement prise la décision de lancer le développement du programme, si les conditions économiques et financières le permettent, durant la période 1998-2000.

*

* *

E - LES FORCES MARITIMES

1°) L'évolution globale des crédits et des équipements

a. La stagnation des crédits d'équipement de la Marine

L'ensemble des crédits consacrés à l'équipement de la Marine nationale, y compris à la Force océanique stratégique (FOST), représenteront, de 1995 à 2000, 145,3 milliards de francs, soit 23,7% de l'ensemble des 613,1 milliards prévus pour la période.

Ces crédits n'évolueront guère durant la durée de la programmation puisqu'ils s'élèveront à 24 091 millions en l'an 2000 alors qu'ils atteignent en 1994 24 411 millions, soit une somme quasi-identique.

Il convient néanmoins de souligner ici l'extrême importance pour la Marine des décisions qui seront prises -ou ne seront pas prises- ultérieurement, en 1997, à l'occasion de la révision de la présente programmation, puisqu'en dépendent notamment :

- la décision concernant la commande d'un second porte-avions nucléaire, qui conditionne la permanence du groupe aéronaval ;
- la redéfinition et le rythme de réalisation de l'hélicoptère NH 90 indispensable à la Marine pour disposer d'un hélicoptère embarquable et répondre à son double besoin d'hélicoptères d'armes et de transport ;
- enfin, la décision relative au missile anti-navire futur successeur de l'Exocet.

La répartition de ces crédits fait apparaître à la fois la part exceptionnelle des crédits consacrés aux fabrications (65% pour l'ensemble de la période, soit beaucoup plus que dans les autres armées) et, en même temps, la réduction de cette part dans les années

à venir puisque ces crédits de fabrication passeront de 16 865 millions en 1994 à 14 816 millions en l'an 2000.

Simultanément, les crédits d'études et développement s'accroîtront très fortement (2 540 millions en 1994, 3 839 millions en l'an 2000) et représenteront, sur l'ensemble de la période, 14% de l'ensemble des crédits d'équipement de la Marine nationale.

Enfin, les dépenses consacrées à l'environnement opérationnel resteront stables (5 006 millions en 1994, 5 436 millions en 2000), représentant 22% des crédits de la Marine inscrits au titre V : 13% pour l'entretien des personnels et des matériels, 6% pour les munitions et 3% pour les infrastructures.

b. L'évolution globale des équipements de la Marine nationale : vers un groupe aéronaval cohérent et modernisé

Sans revenir sur les moyens nucléaires de la force océanique stratégique (FOST), le tableau suivant précise l'évolution des équipements de la Marine entre aujourd'hui et la fin de la période couverte par la programmation :

	1994	2000
MARINE		
Renseignement	15 avions ATL 1 et 22 avions A'TL 2	28 avions ATL 2
Forces	103 bâtiments de combat dont : 6 SNA et 7 sous-marins diesel 2 porte-avions 1 porte-hélicoptères et 3 transports de chalands de débarquement 15 grands bâtiments 25 bâtiments de tonnage moyen 18 avions Crusader et 54 avions Super Etendard dont 20 à capacité ASMP	98 bâtiments de combat dont : 6 SNA et 4 sous-marins diesel 2 porte-avions dont 1 nucléaire ; 2 avions de guet 1 porte-hélicoptères et 3 transports de chalands de débarquement 15 grands bâtiments 28 bâtiments de tonnage moyen 12 avions Rafale ACM et 47 Super Etendard modernisés dont 20 à capacité ASMP

Cette modernisation des équipements de la Marine a ainsi pour principale caractéristique le renforcement du groupe

aéronaval, élément essentiel d'une capacité accrue de projection de puissance. Cette modernisation comprendra :

- la mise en service, en 1999, du porte-avions nucléaire "Charles de Gaulle" qui a été mis à flot le 7 mai dernier,
- la première flottille d'avions embarqués Rafale-Marine qui sera opérationnelle pour la même date, en 1999,
- et l'achat de deux avions de guet embarqués indispensables à la protection du groupe et à la conduite des opérations aériennes.

Les autres objectifs principaux concerneront :

- la mobilité stratégique, avec la construction d'un TCD (transport de chalands de débarquement) livré en 1998 et la commande d'un bâtiment supplémentaire qui serait livré en 2001 ;
- la préparation des sous-marins nucléaires d'attaque de nouvelle génération appelés à assurer la relève des bâtiments actuels en 2007 ;
- la gestion des crises avec la livraison des trois dernières frégates La Fayette en 1998, 2000 et 2001,
- et les capacités défensives avec le développement de la frégate anti-aérienne de nouvelle génération (programme Horizon) dont quatre exemplaires seront commandés pour une première admission au service actif en 2002.

2°) Les principaux programmes d'équipement de la Marine

a. Le groupe aéronaval modernisé reposera naturellement sur le porte-avions nucléaire "Charles de Gaulle" qui commencera ses essais à la mer en janvier 1998 pour être admis au service actif mi-1999, sans décalage supplémentaire imputable au présent projet de loi.

La réalisation de ce bâtiment complexe de 36 890 tonnes témoigne du savoir faire de la direction des constructions navales, savoir faire qui constitue un atout important pour la France dans le cadre de l'émergence de l'industrie européenne de défense.

Sur un coût total d'environ 16 milliards, 6,9 milliards seront consacrés au "Charles de Gaulle" durant la période couverte par la programmation.

- La première flottille opérationnelle de Rafale-Marine devrait être constituée en 1999 en même temps que la mise en service du porte-avions.

Ce programme demande un effort financier considérable, mais contribue de manière significative à la cohérence du groupe aéronaval. Le Rafale, qui est appelé à remplacer tous les types d'avions de combat actuellement en service, remplacera notamment à terme les avions Crusader et Super Etendard de la Marine.

Sur une cible totale de 86 Rafale-Marine (sur un total de 320 avions Rafale), 11 devraient être commandés et 16 livrés durant la période 1995-2000. Il en résultera un coût de plus de 14 milliards durant ces six années.

- La cohérence du groupe aéronaval suppose également de disposer d'avions de guet embarqués, avions dotés de systèmes de détection radar identifiant les bâtiments ou les avions susceptibles de lancer des missiles à destination du groupe aéronaval et assurant le guidage des raids d'assaut en mer.

La programmation prévoit la commande de deux avions de sorte que leur livraison s'effectue en cohérence avec l'admission au service actif du porte-avions "Charles de Gaulle". Deux autres avions seront livrés au-delà de 2000 pour compléter la dotation initiale. La programmation prévoit également les ressources nécessaires à l'environnement du groupe aéronaval (simulation, matériels de servitude, de test, formation, etc.).

- La cohérence ne serait enfin complète qu'avec l'existence après 2004, date de désarmement du "Foch", d'un deuxième porte-avions du même type que le "Charles de Gaulle". Rappelons en effet que la permanence opérationnelle du groupe aéronaval nécessite au

moins deux porte-avions pour tenir compte des différentes contraintes liées notamment à l'entretien et l'entraînement des pilotes.

Or, dans le projet de loi de programmation qui nous est soumis, ce deuxième porte-avions est encore "optionnel" ; il conviendra, en conséquence, d'être vigilant pour que les conditions requises à son lancement soient réunies en 1997, date souhaitable de prise de décision pour assurer la nécessaire continuité avec le "Foch".

b. Le programme TCD de transport opérationnel

La capacité de projection de puissance aérienne se prolonge par celle de transporter et de mettre à terre le personnel jugé nécessaire et un volume de matériels adaptés aux besoins. Ce transport recourt, parmi d'autres moyens, aux grands bâtiments amphibies type "transport de chalands de débarquement" (TCD). Avec la commande en 1994 d'un deuxième TCD du type "Foudre", qui sera livré en 1998, la Marine disposera de quatre de ces bâtiments, chiffre estimé nécessaire pour remplir les tâches confiées.

Le projet de loi inclut également, pour remplacer l'"Ouragan" qui a désormais plus de trente ans d'âge, un troisième TCD qui sera commandé en 1997 et livré en 2001.

Il est envisagé de remplacer ultérieurement l'"Orage", au début des années 2000, de manière à maintenir le nombre de ces bâtiments à quatre.

Les ressources financières prévues pour ces opérations pendant la période couverte par le projet de loi s'élèvent à environ 2 milliards de francs.

c. La flotte de surface

- Les forces de vigilance et de souveraineté comprennent désormais les six frégates de type "Floréal" de capacités militaires réduites dont l'action essentielle est de déceler les indices précurseurs d'une crise notamment dans les DOM/TOM.

Ces forces comporteront également les six frégates du type "La Fayette" mieux armées et mieux équipées pour séjourner dans les zones de tensions graves avant le déploiement, éventuel, du groupe aéronaval.

Les trois premières frégates "La Fayette" ont été commandées en 1988, la première d'entre elles entrera en service en 1995 ; l'admission au service actif de la sixième et dernière frégate devrait intervenir en l'an 2000 pour respecter les délais et les coûts (9 milliards pour l'ensemble de ce programme).

Le projet de loi permet de prévoir pour la période considérée environ 4,5 milliards de francs pour les bâtiments de ce type.

- La flotte d'accompagnement du porte-avions comprend des frégates anti-aériennes et anti-sous-marines. Le renouvellement des frégates anti-aériennes repose sur le programme Horizon entrepris en coopération avec les Britanniques et les Italiens.

Ce programme ambitieux -concernant, pour la France, quatre bâtiments- se heurte aujourd'hui à certaines difficultés d'ordre technique et financier, mais aussi difficultés relatives aux choix des différents maîtres d'oeuvre. Celles-ci devront être surmontées, non seulement pour que la France puisse remplacer en temps voulu les "Suffren" et "Duquesne" vieillissants, mais aussi pour concrétiser l'idée de défense européenne.

Le projet de loi de programmation permet de dégager une ressource de l'ordre de 6 milliards de francs pour ce programme qui risque toutefois d'accuser deux ans de retard : l'admission au service actif du premier bâtiment de la série pourrait alors être repoussée de 2002 à 2004.

d. Le programme d'hélicoptères NH 90

L'hélicoptère NH 90 doit permettre, d'une part, le transport tactique de 14 commandos ou d'un véhicule de combat antichar dans sa version Terre et, d'autre part, la lutte anti-sous-marine et anti-navires à partir de frégates légères dans sa version Marine. Ce programme est en coopération européenne (France, Italie, Allemagne et Pays-Bas). Le développement a été lancé en 1992.

La cible pour la France est de 160 hélicoptères en version Terre et 60 en version Marine, mais aucune commande ni livraison de matériel n'est prévue durant la période de programmation. Le projet de loi prévoit la redéfinition du programme et la fixation de son rythme de réalisation en 1997.

Afin de réduire de façon substantielle -de 20 à 30%- les coûts de ce programme, il est prévu de reprendre la définition de l'hélicoptère sur des spécifications plus simples dans les deux prochaines années. Il reste toutefois, pour y parvenir, à obtenir l'assentiment des partenaires de la France sur cette démarche qui entraînera nécessairement des visées moins ambitieuses pour les performances de l'appareil.

e. Le programme des sous-marins nucléaires d'attaque de nouvelle génération (SNA-NG) sera enfin lancé durant la période de programmation en vue de remplacer les SNA actuels du type Rubis à partir de 2007.

Ces sous-marins d'attaque de 5 000 tonnes environ feront l'objet de près de 2 milliards de crédits de paiement pendant la période 1995-2000.

Votre rapporteur souligne ici que ce lancement des SNA de nouvelle génération renforce encore la nécessité de la réalisation, dans les délais requis, d'un nouveau réacteur d'essais RES pour succéder, au tournant du siècle, à l'actuel réacteur de Cadarache.

*

* *

F - L'ÉQUIPEMENT DE LA GENDARMERIE

1°) L'évolution globale des crédits d'équipements

Evidemment beaucoup plus modestes, les crédits d'équipement consacrés à la Gendarmerie -dont le budget est pour l'essentiel un budget de fonctionnement- s'élèveront néanmoins à 14,9 milliards de francs, soit 2,43% de l'ensemble des 613,1 milliards d'équipements prévus en six ans.

Ces crédits marqueront une sensible progression, passant de 2 316 millions en 1994 à 2 592 millions en l'an 2000, ce qui permettra à la fois :

- une augmentation des crédits consacrés aux fabrications, qui passeront de 1 461 millions en 1994 à 1 536 millions en l'an 2000, représentant 59% des crédits d'équipement,
- et l'accroissement des dépenses d'infrastructures, qui passeront de 855 millions à 1 056 millions de 1994 à 2000, représentant au total 41% des crédits d'équipement de la Gendarmerie.

2°) L'évolution des programmes d'équipements de la Gendarmerie

Le tableau ci-dessous récapitule les trois principales évolutions de l'équipement de la Gendarmerie nationale dans les six années à venir :

	1994	2000
GENDARMERIE	RUBIS : . 1 département équipé 165 VBRQ 41 hélicos	RUBIS : . couverture totale du territoire 165 VBRQ (début de renouvellement) 41 hélicos (début de renouvellement)

- Sont ainsi prévus, pendant la période de programmation, le début des renouvellements :

- du parc de 41 hélicoptères dont dispose la Gendarmerie ;
- ainsi que des 165 véhicules blindés de la Gendarmerie.

- Mais le principal objectif demeure l'achèvement, prévu pour 1999, de la mise en place du réseau de transmissions Rubis.

Rappelons que le programme Rubis est destiné à renouveler les réseaux radioélectriques de l'ensemble des unités de Gendarmerie départementale du territoire métropolitain.

Le système est composé d'une centaine de réseaux départementaux "tout numérique" interconnectés au réseau filaire Saphir. Chaque réseau départemental s'appuie sur une infrastructure à base d'artères hertziennes reliant entre eux des relais assurant la commutation et la couverture radio au profit des abonnés fixes (groupement, brigade, compagnie ...) ou mobiles (tous véhicules et hommes à pied).

Le programme a été lancé en 1987. La remise aux utilisateurs du réseau expérimental a eu lieu en septembre 1993. A partir de fin 1994 va débiter le déploiement national, en vue d'une mise en service opérationnelle des derniers départements en 1999.

Près de deux milliards de francs 1994 seront consacrés, durant la période de programmation, au programme Rubis dont le coût global sera de l'ordre de trois milliards.

*

* *

LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Cette évolution des crédits d'équipement prévue par le projet de loi pour les six années 1995 à 2000 conduit votre rapporteur à trois observations principales :

1°) Première observation : en dépit d'un effort d'équipement exemplaire en Europe et de la priorité donnée aux livraisons d'armements, de nombreux programmes ont dû être reportés ou revus à la baisse

- Avec 613, voire 619 milliards, de crédits d'équipement, la France accomplira d'ici la fin du siècle un effort exemplaire qui verra ces crédits progresser régulièrement (de 0,5%) chaque année, au moment où la plupart des pays européens -et les Etats-Unis- ont diminué leur effort de défense, certains de façon considérable.

Cet effort était nécessaire et est substantiel. Il est particulièrement courageux, compte tenu des exigences de l'effort de redressement des finances publiques entrepris par la France. Il ne doit toutefois pas être surestimé et votre rapporteur se doit de rappeler que le prélèvement réalisé au profit de la défense, par rapport au PIB, demeure inférieur en France à ce qu'il est en

Grande-Bretagne et aux Etats-Unis et sera réduit en fin de période, en l'état actuel des prévisions économiques et financières, à environ 3% du PIB.

- Cet effort d'équipement, qui demeure exceptionnellement important -certains ont pu parler d'"exception française"- vise d'abord à répondre au renouvellement de la majeure partie de ses équipements, principalement conventionnels, dans lequel notre pays est engagé.

Les dispositions proposées dans le présent projet de loi privilégient la fabrication et la livraison à nos forces d'armements conventionnels, en développement ou parvenus à maturité, nécessaires à nos armées et pour lesquels des masses financières considérables ont déjà souvent été dépensées. Tous les programmes d'équipement majeurs pourront ainsi être poursuivis. Il n'existait, aux yeux de votre rapporteur, aucune autre solution raisonnable.

- Il reste que la progression des crédits d'équipement proposée (+ 0,5% par an pendant six ans) demeure encore très insuffisante pour mettre en oeuvre intégralement l'ensemble des programmes, déjà lancés, arrivant simultanément en phase de production.

Des choix ont donc été nécessaires, touchant de nombreux programmes, à l'exemple du report de la mise en service du missile M5 de 2005 à 2010 ou du décalage de l'hélicoptère Tigre et du Rafale-air. Les trois-quarts des programmes terrestres ont dû ainsi être modifiés. Ils illustrent l'impossibilité de poursuivre tous les programmes majeurs au rythme initialement prévu.

Ces contraintes financières ont naturellement très fortement obéré la possibilité de lancer immédiatement des programmes nouveaux.

2°) Deuxième observation : si un certain nombre de programmes nouveaux sont confirmés ou décidés par la programmation, des décisions très importantes ont été reportées qui soulignent l'importance du rendez-vous de 1997.

- Le poids extrêmement lourd des programmes lancés il y a quelques années et arrivant aujourd'hui à maturité ne saurait conduire à mésestimer les programmes nouveaux, conformes aux besoins prioritaires définis par le Livre blanc, confirmés ou décidés par le présent projet de loi.

Si le programme de missiles de croisière à longue portée et de grande précision (APTGD), qui seront mis en service en 2001, constitue le seul programme entièrement nouveau décidé à l'occasion de la présente programmation, le projet de loi confirme les études ou le lancement de nombreux programmes nouveaux récapitulés dans le tableau ci-dessous :

PROGRAMMES NOUVEAUX

RENSEIGNEMENT
Satellite d'observation optique HELIOS 2 Développement du satellite radar OSIRIS à partir de 1998 Moyens des forces spéciales

COMMANDEMENT
Satellite de transmission SYRACUSE III SYCOM/NG. Système informatisé de commandement opérationnel Marine SICA. Système informatisé de commandement des armées

MOBILITE STRATEGIQUE
Avion de transport futur * 5 avions ravitailleurs 2 avions à long rayon d'action Transport de chalands de débarquement n° 3

PROJECTION DE PUISSANCE
Avion de guet aérien Porte-avions nucléaire n° 2 * Armement naval futur * Missile précis à longue portée Armement air-air modulaire Sous-marin nucléaire d'attaque - nouvelle génération

* optionnels en 1997.

- Ainsi se trouve soulignée l'importance du rendez-vous de 1997, dont dépendent des décisions aussi importantes que :

- les conditions de réalisation de l'hélicoptère NH 90,
- le développement de l'avion de transport futur,
- la construction d'un second porte-avions nucléaire,
- le développement du missile anti-navire futur, successeur de l'Exocet,
- voire le renforcement des études portant sur la défense aérienne élargie et relatives à l'alerte contre les missiles balistiques de théâtre.

Cette révision de la programmation est ainsi particulièrement importante, singulièrement pour la Marine qui devra alors prendre plusieurs décisions (notamment le second porte-avions et le NH 90) qui détermineront le maintien de ses capacités dans l'avenir.

Ces décisions dépendront essentiellement de deux facteurs : la situation économique et financière du moment ; et la capacité qu'auront -ou non- démontrée les industriels à obtenir des gains de productivité supplémentaires suffisants -de 2% par an- et de mieux maîtriser le coût des programmes d'armement. Tel est, aux yeux de votre rapporteur, le défi principal que représente le présent projet de loi de programmation.

3°) Troisième observation : la priorité accordée aux fabrications va de pair avec la recherche d'un équilibre pour préserver la recherche et l'environnement opérationnel

- Le présent projet de loi marque, conformément aux orientations du Livre blanc, une priorité marquée en faveur des programmes classiques entrés dans leur phase de production. Ce choix était, selon votre rapporteur, indispensable et inévitable pour les prochaines années.

Il est toutefois impératif que cette priorité ne compromette ni la cohérence des forces ni la préparation de l'avenir. C'est au regard de cet objectif que doivent être appréciés les équilibres recherchés par la programmation en ce qui concerne tant l'environnement des forces que les études et les développements.

- S'agissant de l'environnement opérationnel, votre rapporteur ne peut qu'approuver les priorités sculignées par le rapport annexé en ce qui concerne :

- les munitions : "constituer un stock permettant d'intervenir efficacement dans les crises durables tout en donnant aux forces les moyens d'assurer dès le temps de paix l'entraînement indispensable",

- les infrastructures, "qui requièrent des investissements importants",

- et l'entretien des matériels et des personnels qui, "très sollicités par les opérations extérieures, seront dotés de façon à maintenir le niveau de disponibilité opérationnelle des forces".

Il s'inquiète toutefois de la possibilité d'atteindre effectivement tous ces objectifs, compte tenu de la très faible évolution des crédits qui seront consacrés, durant les six années à venir, à ces postes, assurément moins "visibles" que ceux consacrés aux grands programmes, mais qui revêtent un rôle déterminant dans la cohérence d'un système de forces. Faut-il en particulier rappeler l'importance capitale d'un stock suffisant de munitions dans les crises où nos forces sont de plus en plus souvent engagées, mais aussi, en permanence, pour assurer l'entraînement indispensable ?

- Il en va de même pour les crédits de recherche qui conditionnent l'avenir et subissent également le contrecoup - inévitable - de la priorité qui sera accordée, pendant les prochaines années, aux fabrications - ce qui ne manque pas de susciter une vive inquiétude parmi les industriels de l'armement -.

L'évolution n'est pas insensible puisque le rapport entre études-développements et fabrications doit passer, on l'a vu, pour les armements classiques, de 30%-70% en 1994 à 25%-75% en l'an 2000.

Les dépenses de recherche passeront de 5,6% du total des crédits du titre V aujourd'hui à 5,3% durant la loi de programmation.

Mais, compte tenu de la progression globale des crédits, les crédits consacrés aux études amont seront globalement maintenus, en volume, durant la période 1995-2000. D'autre part, le gouvernement a veillé à ce que la répartition industrielle des programmes soit équitable et favorise la préservation des compétences de notre industrie de défense.

Aucune impasse majeure n'a donc été effectuée, à l'exemple des crédits d'études et de recherche exploratoire qui assureront le maintien de la compétence balistique stratégique ou celle des sous-marins.

Votre rapporteur tient toutefois à attirer fortement l'attention du gouvernement sur l'absolue nécessité que la priorité consacrée aujourd'hui aux fabrications ne fasse pas obstacle à une politique ambitieuse en matière d'études amonts et de développements exploratoires, seule susceptible de préserver nos compétences dans la conjoncture actuelle de guerre économique et de permettre la préparation des programmes futurs nécessaires à nos armées. Il se réjouit de l'amendement au rapport annexé au présent projet de loi adopté en ce sens par l'Assemblée nationale.

*

* *

LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR

Au terme de cette analyse, et pour toutes les raisons précédemment évoquées, votre rapporteur estime particulièrement opportun, important et courageux le projet de loi de programmation militaire pour les années 1995 à 2000.

Dans une conjoncture extrêmement contraignante marquée par des menaces devenues multiples et parfois insaisissables et par le poids très lourd du renouvellement de la plupart de nos matériels majeurs, il constitue un message particulièrement fort et positif adressé à nos forces armées au moment où celles-ci sont de plus en plus sollicitées au service de la paix et pour défendre le rang de la France dans le monde.

Au moment où la France se trouve dans l'obligation de rétablir les comptes publics et de réduire son déficit budgétaire, l'enveloppe globale de crédits prévue par ce projet de loi -qui est apparue à beaucoup inespérée au regard des prévisions faites il y a encore quelques mois- constitue une dérogation significative aux dispositions de la loi quinquennale sur la maîtrise des finances publiques qui illustre la priorité accordée à la Défense dans la politique gouvernementale.

Certes, les choix -nécessaires- effectués par le projet de loi, en particulier la priorité accordée à la livraison à nos forces dans les prochaines années d'armements modernes en cours de développement et de fabrication, ne vont pas sans contrepartie. Et votre rapporteur tient ici à souligner, une nouvelle fois, l'importance, cruciale pour l'avenir, d'un effort de recherche suffisant permettant de préserver la capacité de notre pays à concevoir et à développer les armements du futur en préservant ses compétences face à une concurrence internationale -et notamment américaine- exacerbée.

Certes, les décisions indispensables devront être prises, le moment venu, pour assurer demain la crédibilité et la modernisation de notre arsenal nucléaire, qu'il s'agisse du

moratoire sur les essais nucléaires ou du renouvellement, qui en dépend, de nos composantes nucléaires actuelles.

Certes, enfin, une très grande vigilance s'imposera, à l'occasion des budgets successifs, pour éviter que des tensions trop fortes ne pèsent, en raison précisément de l'effort consacré aux équipements, sur les crédits de fonctionnement qui ne sont pas inclus dans la programmation.

Il reste qu'en l'état, le projet de loi qui nous est proposé semble à votre rapporteur devoir être vigoureusement approuvé pour cinq raisons principales :

- il conduit la France à maintenir un effort de défense sans équivalent en Europe au moment où la plupart de nos partenaires réduisent, parfois fortement, leurs crédits militaires ;

- il permet -et il n'y avait pas, selon votre rapporteur, d'autre choix raisonnable- le maintien de l'ensemble des programmes en cours de développement ou de fabrication, assurant ainsi la modernisation indispensable de l'équipement de nos forces dans des conditions globalement satisfaisantes ;

- il s'inscrit en cohérence avec les principales orientations du Livre blanc qui, par-delà l'indispensable visibilité à moyen terme fournie par la programmation, inscrit l'effort de défense de la France dans une perspective à long terme ;

- il fixe le format à venir de nos armées, qui sauront ainsi précisément où elles vont, l'évolution de leurs effectifs étant connue à l'avance dans un contexte marqué par la réaffirmation du service national et une professionnalisation sensiblement accrue ;

- il maintient enfin l'ambition européenne de la France en matière de défense, en particulier par une stratégie industrielle sérieuse et volontariste qui prend en compte la nécessité d'une coopération européenne renforcée.

Pour toutes ces raisons, et tout en soulignant la nécessité d'une application intégrale de cette programmation dans les termes où elle sera votée par le Parlement, votre rapporteur vous invite à approuver le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000.

EXAMEN EN COMMISSION

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a consacré dix réunions à l'examen du présent projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 1995 à 2000. Elle a successivement entendu :

- M. François Léotard, ministre d'Etat, ministre de la Défense, le 21 avril 1994,
- M. Henri Conze, Délégué général pour l'armement, le 28 avril 1994,
- l'Amiral Alain Coatanéa, Chef d'état-major de la Marine, le 4 mai 1994,
- le Général Amédée Monchal, Chef d'état-major de l'Armée de terre, le 4 mai 1994,
- le Général Vincent Lanata, Chef d'état-major de l'Armée de l'air, le 11 mai 1994,
- l'Amiral Jacques Lanxade, Chef d'état-major des Armées, le 19 mai 1994,
- M. Louis Gallois, Président directeur général de l'Aérospatiale, le 26 mai 1994,
- M. Pierre Chiquet, Président directeur général de GIAT Industries, le 1er juin 1994,
- et M. Alain Gomez, Président directeur général de Thomson C.S.F., le 2 juin 1994.

La commission a enfin examiné le présent rapport au cours de sa réunion du 8 juin 1994.

A l'issue de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin, président, a estimé que la justification profonde de la loi de programmation militaire devait être recherchée, ainsi que l'a justement souligné M. Jacques Genton, dans l'analyse de nouvel

état du monde et de l'évolution des risques et des menaces à la suite des bouleversements géostratégiques récents. Rappelant notamment la crise dans les Balkans, l'effort de défense russe, la prolifération nucléaire et balistique et la multiplication des conflits régionaux, il a jugé indispensable le maintien, par la France, d'un effort de défense substantiel et pleinement justifié la dérogation significative à la loi quinquennale sur la maîtrise des finances publiques que représente le présent projet de loi.

M. Xavier de Villepin, président, a d'autre part souligné l'exigence de crédits de recherche suffisants, se déclarant préoccupé des conséquences de la priorité accordée aux fabrications sur l'effort de recherche durant la période couverte par la programmation, et estimant nécessaire d'améliorer l'efficacité de la recherche militaire française en remédiant notamment à son excessive dispersion.

M. Jacques Golliet, après avoir également relevé la nécessité d'une analyse approfondie des grands problèmes stratégiques au regard de la programmation militaire, s'est successivement interrogé sur la portée de l'effort de professionnalisation prévu, sur le maintien de crédits de recherche suffisants pour assurer l'indépendance scientifique et technologique de notre pays, sur le bien-fondé des dispositions envisagées pour préparer le renouvellement des missiles de la composante nucléaire terrestre du plateau d'Albion, et sur le financement du budget de la Gendarmerie qui pèse lourdement sur le budget de la Défense. Sur ce dernier point, **M. Michel Alloncle** a souligné la nécessité de conserver la structure militaire de la Gendarmerie dont il a rappelé le rôle essentiel dans le domaine de la sécurité.

M. Marc Lauriol, tout en indiquant qu'il voterait le projet de loi de programmation, a estimé que des choix importants restaient à faire. Après avoir souligné la croissance envisagée de l'effort de défense russe et l'importance de la politique à l'Est de la Russie, il a évoqué plusieurs sujets de préoccupation : la signification exacte de la "nouvelle complémentarité" entre la dissuasion et l'action ; l'incertitude demeurant quant au renouvellement de la composante nucléaire aéroportée ; le report à 1997 de la décision concernant la commande d'un second porte-avions nucléaire ; la vulnérabilité des chars blindés face aux missiles modernes ; le nombre

de frégates nécessaires à la Marine française ; et le nombre insuffisant des livraisons prévues pour l'avion de combat Rafale.

M. Jean Garcia a indiqué, au nom du groupe communiste, qu'il voterait contre le projet de loi de programmation militaire, dénonçant un effort de défense sans équivalent en Europe tout en affirmant la nécessité de protéger la défense nationale et l'industrie nationale de l'armement.

M. Michel d'Allières, au nom du groupe de l'Union des Républicains et Indépendants, a approuvé le projet de loi, estimant qu'il était difficile de faire davantage dans la conjoncture actuelle, rappelant que l'effort de défense consenti par la France serait supérieur à celui de ses principaux partenaires, et se félicitant de la poursuite des programmes d'équipement majeurs. Il a souligné que l'effort de défense français devait être apprécié dans le cadre de l'émergence d'une politique de sécurité européenne et de la rénovation de l'Alliance atlantique. Il a estimé que la France devrait concentrer son arsenal de dissuasion nucléaire autour de deux composantes. Il s'est félicité du maintien de la conscription. **M. Michel d'Allières** a enfin souligné l'importance de la préparation de l'avenir, de la restructuration de l'industrie de défense et d'une exécution intégrale de la loi de programmation au cours des années à venir.

M. André Rouvière s'est interrogé sur l'accroissement des effectifs dont bénéficierait la Gendarmerie nationale durant la période couverte par la programmation et sur l'évolution de l'organisation territoriale de la Gendarmerie. Il a d'autre part souligné les surcoûts entraînés par les étalements ou reports des programmes prévus par le projet de loi.

M. Hubert Durand-Chastel, après avoir indiqué qu'il partageait les conclusions du rapporteur, a souhaité que les formes civiles du service national soient élargies à des tâches de solidarité à l'étranger, et notamment en Afrique.

M. Albert Voilquin a souligné l'importance de la revalorisation de la condition militaire, rappelant qu'une Défense

n'est rien sans la compétence et la motivation des hommes qui la servent. Il a marqué l'importance des questions relatives à la sécurité intérieure et s'est interrogé sur les moyens dont disposera le Commissariat à l'énergie atomique (C.E.A.) dans le domaine de la recherche nucléaire.

M. Roland Bernard, après s'être félicité du maintien du service national et de la doctrine de dissuasion nucléaire, a estimé que le présent projet de loi n'innovait en rien par rapport aux précédentes lois de programmation et planifiait une diminution de l'effort de défense d'ici la fin du siècle. Il s'est également interrogé sur les progrès que représentait le projet de loi au regard de l'émergence d'une défense européenne, sur les dispositions prévues pour assurer le financement des opérations extérieures et sur les gels ou annulations de crédits affectant l'exécution du budget de la défense pour 1994.

M. Jacques Habert a eu un échange de vues avec le rapporteur sur les moyens en personnels supplémentaires consacrés au renseignement et sur le développement des programmes militaires spatiaux.

M. Claude Estier a enfin précisé que le groupe socialiste fixerait ultérieurement sa position sur le présent projet de loi et que, dans cette attente, il ne prendrait pas part aux votes en commission sur ce texte.

Répondant aux intervenants, **M. Jacques Genton**, rapporteur, a notamment apporté les éléments de réponse suivants :

- les crédits de recherche, s'ils sont maintenus à un niveau substantiel, diminueront légèrement en pourcentage du titre V en raison de la priorité accordée aux fabrications, alors que les Etats-Unis accroissent actuellement de manière importante leur effort de recherche militaire ;

- l'effort de professionnalisation prévu par le projet de loi va dans le sens souhaité mais devra être poursuivi dans l'avenir ;

- dans le domaine nucléaire, la notion de "capacité de frappe en second" évoquée par le Livre blanc sur la défense paraît limiter l'incertitude nécessaire à l'efficacité du concept français de dissuasion, et surtout évoque l'hypothèse d'une première attaque qui prouverait que la dissuasion n'a pas réussi ;

- la commission a , à plusieurs reprises, estimé l'hypothèse d'une mise en silo de missiles mer-sol techniquement plus vulnérable, moins souple d'emploi et doctrinalement moins adaptée à l'évolution des menaces qu'un missile air-sol à longue portée ;

- la Direction des applications militaires du CEA doit bénéficier, d'ici l'an 2000, d'environ 10 milliards de francs de crédits pour le développement du programme PALEN d'aide à la limitation des essais nucléaires ;

- les effectifs totaux de la Gendarmerie passeront de 93 000 personnes aujourd'hui à 95 000 en l'an 2000, conformément aux orientations du Livre blanc ;

- la Gendarmerie nationale doit demeurer rattachée au ministère de la Défense mais la priorité dont elle fait justement l'objet doit être prise en compte pour apprécier exactement l'effort de défense du pays, sachant que les missions proprement militaires de la Gendarmerie ne représentent que 7 à 8% des activités de l'Arme ;

- la cadence de livraisons du programme Rafale-air prévue par le projet de loi est insuffisante pour atteindre, à terme, le format de 380 avions de combat en ligne prévu par le Livre blanc pour l'armée de l'air ;

- les rapports annuels qui seront présentés par le Gouvernement devront permettre au Parlement de veiller à l'exécution précise de la loi de programmation militaire ;

- le développement des formes civiles du service national est souhaitable à la condition que soient préalablement satisfaits les besoins des armées, qui doivent demeurer prioritaires ;

- le problème reste posé du financement des opérations extérieures auxquelles les forces françaises participent, même si le surcoût qui en résulte devrait être sensiblement plus faible en 1994 qu'en 1993 ;

- le coût cumulé des programmes spatiaux militaires dépassera enfin 19 milliards de francs de 1995 à 2000.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles et a successivement adopté les articles 1er, 2, 3, 4, 5 et 6 (nouveau) du projet de loi.

La commission a enfin adopté sans modification l'ensemble du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Approbation du rapport annexé sur les orientations de la politique de défense

L'article premier a pour objet d'approuver, et donc de donner valeur législative, au rapport annexé au projet de loi de programmation et concernant les orientations relatives à la politique de défense, à l'équipement et au format des forces armées pour les années 1995 à 2000.

Il s'agit là d'une pratique usuelle dans les lois de programmation militaire dont le dispositif, généralement très bref, comporte en annexe un rapport inscrivant le projet de loi dans son contexte et précisant les orientations de la politique gouvernementale en matière de défense.

Le rapport annexé évoque ainsi successivement :

- en introduction, les principales caractéristiques de la loi de programmation ;

- dans une première partie, les questions relatives aux personnels de la défense et notamment l'évolution des effectifs par armée et par catégorie de personnels ;

- dans une deuxième partie, l'évolution de l'équipement des forces armées comportant la liste des programmes les plus importants ;

- et dans une troisième partie, les principales orientations en matière de politique d'armement et de stratégie industrielle

(maîtrise des coûts, recherche-développement, dimension européenne, retombées sur l'économie nationale).

Chacun de ces points a été examiné par votre rapporteur dans le rapport ci-dessus et n'appelle donc pas ici de commentaires supplémentaires.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 2

Fixation des moyens affectés à l'équipement des forces armées pour les années 1995 à 2000

L'article 2 du projet de loi fixe, pour les six années couvertes par la programmation, les crédits qui seront affectés à l'équipement des forces armées. Ces crédits marquent une progression annuelle régulière de + 0,5 % sur la base de 100,4 milliards en 1994. Ils ne concernent que les crédits d'équipement, aucune donnée chiffrée n'étant indiquée pour le titre III.

Il est précisé :

- que ces moyens, exprimés en francs constants de 1994, feront l'objet d'une réactualisation annuelle en fonction de la hausse des prix à la consommation hors tabac (indice retenu par la loi de finances annuelle) ;

- que les autorisations de programme correspondantes seront déterminées chaque année en cohérence avec l'échéancier de ces moyens financiers ;

- et enfin que ces dotations annuelles incluent non seulement les crédits de paiement de l'année mais aussi les crédits reportés et les produits de fonds de concours.

Cette dernière précision appelle deux observations de votre rapporteur :

- les crédits reportés disponibles provenant des exercices antérieurs à 1995 ne s'élèvent plus aujourd'hui qu'à moins de 5,7 milliards de francs après les prélèvements déjà effectués en 1993 (3,5 milliards) et 1994 (5,5 milliards) ; il est donc peu probable que des prélèvements importants puissent être à nouveau effectués sauf à compromettre le volant de trésorerie nécessaire à la gestion du budget de la défense ;

- quant au produit éventuel de fonds de concours, il risque d'introduire un regrettable élément d'incertitude dans la procédure budgétaire (puisque les lois de finances ne les prévoient pas) et tous les chefs d'état-major, interrogés par votre rapporteur, ont estimé extrêmement faible le produit des cessions diverses (matériels ou immeubles) auxquelles les armées pourraient encore procéder dans les années à venir.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 3

Actualisation et prolongation de la loi de programmation en 1997

L'article 3 prévoit le dépôt, en 1997, d'un nouveau projet de loi actualisant la loi de programmation pour les années 1998, 1999 et 2000 et la prolongeant pour trois années supplémentaires (2001, 2002 et 2003). Cette disposition correspond à l'idée d'une programmation "glissante" de trois ans en trois ans, préconisée par de nombreux experts, pour garder en permanence une vision à moyen terme tout en procédant aux adaptations nécessaires de la programmation à échéances régulières.

Le second alinéa de l'article précise que, "si la situation économique et financière le permet", les crédits affectés à l'équipement des armées pour la période 1998-2000 pourront à cette

occasion faire l'objet d'une augmentation annuelle de 1,5 % (au lieu de 0,5 %).

Le critère retenu pour faire passer le taux de progression annuel à 1,5 % pour la seconde période triennale couverte par la programmation est ainsi particulièrement imprécis, alors que votre rapporteur a souligné l'importance de ce rendez-vous de 1997 pour mesurer le résultat des efforts de maîtrise des coûts des programmes et pour prendre les décisions attendues sur les programmes encore "optionnels". Mais cette imprécision ne paraît pas condamnable à votre rapporteur qui estime qu'il pourrait être au contraire dangereux, en tout cas inutilement contraignant, de fixer des critères trop précis liés à l'obtention de résultats économiques et financiers déterminés à l'avance.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 4

Evolution des effectifs budgétaires du ministère de la Défense

L'article 4 fixe, année par année, l'évolution globale des effectifs budgétaires, civils et militaires, du ministère de la Défense durant la période 1995-2000.

Ces effectifs passeront ainsi de 609 900 personnes en 1994 à 579 500 en l'an 2000, ce qui correspond à une diminution de 5 % des effectifs en 6 ans, alors que la déflation avait été de 10 % entre 1988 et 1993.

Le détail de la répartition des effectifs en 1994 et en l'an 2000 entre personnels d'active, appelés et civils, est par ailleurs précisé dans un tableau figurant dans le rapport annexé au projet de loi que votre rapporteur a longuement commenté (cf. troisième partie, chapitre II ci-dessus).

L'Assemblée nationale a enfin ajouté à cet article 4 un nouvel alinéa aux termes duquel le Gouvernement déposera au Parlement, avant le 31 décembre 1996, un rapport d'orientation portant sur le service national et l'éventuel développement de ses formes civiles, dans le respect des règles d'égalité et d'universalité.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 5

Effectifs des réserves

L'article 5 fixe à 500 000 hommes en l'an 2000, les effectifs des réserves, dont le rapport annexé précise l'objectif d'emploi et de formation.

Il s'agit de réduire et de moderniser les réserves -dont les effectifs théoriques sont actuellement supérieurs à trois millions- dans le cadre du plan de revalorisation des réserves et à la suite du rapport consacré à ce sujet par notre collègue M. Hubert Haenel. Ce nouveau dispositif d'emploi des réservistes doit reposer sur des personnels mieux qualifiés et mieux entraînés, appelés pour une durée limitée, qui pourront ainsi compléter, dès le temps de paix, les forces permanentes.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 6 nouveau

Rapport sur l'exécution de la loi de programmation

L'article 6 (nouveau) prévoit que le Gouvernement présentera chaque année au Parlement, à l'appui du projet de loi de finances, un rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire. Ce rapport devra faire apparaître la cohérence entre :

- d'une part, le projet de loi de finances et le budget en cours d'exécution ;
- et d'autre part, les réalisations en termes physiques et financiers des grands programmes et les objectifs concernant les effectifs et les réserves.

Au-delà des procédures internes à l'exécutif et du rapport annuel sur l'exécution de la loi remis par le ministre de la Défense au Premier ministre, déjà prévu par le Livre blanc et par l'exposé des motifs du présent projet de loi, ces rapports présentés au Parlement répondent à une volonté d'efficacité de la loi de programmation et à un souci de respect des décisions du Parlement. Ils devront permettre une exacte comparaison entre les annuités budgétaires et les réalisations en termes physiques et financiers, ainsi qu'un suivi régulier par le Parlement des programmes par rapport aux prévisions de la loi de programmation.

Votre rapporteur se félicite donc de l'adjonction, à l'occasion des débats à l'Assemblée nationale, de cet article qui rejoint pleinement ses propres préoccupations (cf troisième partie, chapitre I ci-dessus).

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Sous le bénéfice de ces observations, la commission a adopté l'ensemble du projet de loi.

*
* *

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
Article premier.	Article premier.	Article premier.
Est approuvé le rapport annexé à la présente loi, qui fixe les orientations relatives à la politique de défense, à l'équipement et au format des forces armées pour la période 1995-2000.	<i>Sans modification</i>	<i>Sans modification</i>
(Annexe)	(Annexe)	
... page 21	- après la première phrase, la fin du 2ème alinéa du 1, 1, b) est ainsi rédigée :	
Ces professionnels, dont le nombre devrait atteindre 303.900 à l'horizon 2000, garantissent la capacité d'intervention immédiate et l'encadrement de nos forces. La compensation des contraintes du métier militaire, qui résultent de cette disponibilité permanente, devra faire l'objet d'une attention particulière, notamment pour atténuer les effets de la mobilité. La reconnaissance d'un droit à une seconde carrière devra accompagner la nécessité de reconversion qui touche un nombre élevé de militaires.	<i>Les contraintes spécifiques du métier militaire, qui résultent notamment de cette disponibilité permanente et des effets de la mobilité, devront être reconnues et compensées. Le droit à une deuxième période de carrière professionnelle accomplie dans la vie civile accompagnera la nécessité de reconversion qui touche un nombre élevé de militaires. La pension des militaires retraités ne doit pas être assimilée à un avantage de vieillesse avant l'âge fixé par la loi pour bénéficier de la pension du régime général de la sécurité sociale.</i>	
	- le 3ème alinéa du 1, 2, a) est complété par une phrase ainsi rédigée :	
	<i>Les fonds versés par les sociétés concessionnaires d'autoroutes pour les tronçons nouveaux mis en service à partir du 1er janvier 1995, rattachés au budget de la gendarmerie par arrêté du ministre du budget devront permettre le financement d'emplois budgétaires correspondants conformément à la clé de répartition prévue par l'arrêté du 20 janvier 1992.</i>	

Texte du projet de loi

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Propositions de la commission

—
Sans modification

le 2ème alinéa du II, 2, a) est complété par une phrase ainsi rédigée :

La définition du satellite Syracuse III privilégiera, dans la mesure du possible, une solution faisant appel à la coopération européenne.

- le 2ème alinéa du II, 2, b) est complété par une phrase ainsi rédigée :

La recherche de partenaires européens au programme Hélios II sera poursuivie.

- le 5ème alinéa du II, 3, a) est complété par les mots :

... qui constituent une priorité.

- au II, 3, a) dans la 2ème colonne du tableau des programmes, à la ligne P.A.N. n° 2, les mots : « décision à partir de 1997 » sont remplacés par les mots :

« Décision en 1997 ».

- dans la 2ème colonne du même tableau des programmes, à la ligne Rafale marine, les mots : « en 1999 » sont remplacés par les mots :

« mi-1999 ».

Outre ces programmes, une étape complémentaire pour le développement de la capacité de projection de puissance sera envisagée, lors de la révision de la loi en 1997, avec le lancement possible du second porte-avions nucléaire et du futur missile mer-

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
... page 32	<p>- il est inséré dans le 2ème alinéa du III, 1, une phrase ainsi rédigée:</p>	—
<p>Conditions de l'équilibre d'ensemble, une série de mesures de réduction des coûts seront prises d'ici la fin 1994, comprenant en particulier un recours accru à des contrats forfaitaires.</p>	<p><i>Dans cette perspective, il conviendra de favoriser le concept de famille d'armement, en particulier pour ce qui est des missiles.</i></p>	
<p>D'une façon plus générale, la politique du Gouvernement tend à l'élaboration de relations contractuelles entre l'Etat et les entreprises, qui offrent à celles-ci un cadre à moyen terme, soutiennent leurs efforts technologiques et les incitent à accroître leur compétitivité.</p>	<p>- le III, 2 est complété par un alinéa nouveau ainsi rédigé:</p>	
	<p><i>La priorité donnée aujourd'hui aux fabrications ne doit pas faire obstacle à une politique ambitieuse de développements exploratoires qui sera menée afin de préparer les programmes futurs nécessaires à nos armées.</i></p>	
Art. 2.	<i>Sans modification</i>	Art. 2.
<p>Les moyens affectés à l'équipement des forces armées au cours des années 1995-2000 sont ainsi fixés:</p>		<i>Sans modification</i>

Texte du projet de loi

1995	1996	1997
100.916	101.421	101.928

(Moyens en millions de francs
1994)

1998	1999	2000
102.438	102.950	103.465

(Moyens en millions de francs
1994)

Ces moyens s'entendent des crédits de paiement de l'année, des crédits reportés disponibles provenant des exercices antérieurs à 1996 et des produits de fonds de concours.

Ils seront actualisés chaque année par application de l'indice des prix à la consommation hors tabac retenu par la loi de finances pour chacune des années considérées.

Les autorisations de programme seront déterminées annuellement en cohérence avec cet échéancier.

Art. 3

Le Gouvernement déposera en 1997, dans les mêmes formes que la présente loi, un projet de loi actualisant les données de celle-ci pour 1998, 1999 et 2000 et déterminant celles des années 2001, 2002 et 2003.

Si la situation économique et financière le permet, les moyens pour les années 1998 à 2000 seront fixés dans la limite des montants suivants :

Texte adopté par l'Assemblée nationale**Propositions de la commission**

Sans modification

Art. 3

Sans modification

Texte du projet de loi

1998	1999	2000
103.547	105.009	106.584

(Moyens en millions de francs 1994)

Art. 4

Les effectifs budgétaires du ministère de la Défense évolueront de la façon suivante de 1995 à 2000 :

1995	1996	1997
606.000	602.000	597.000

1998	1999	2000
591.000	585.000	579.500

Texte adopté par l'Assemblée nationale

Sans modification

Art. 4

Alinea sans modification

Propositions de la commission**Art. 4**

Sans modification

Avant le 31 décembre 1998, le Gouvernement déposera au Parlement un rapport d'orientation portant sur le service national et l'éventuel développement des formes civiles dans le respect des règles d'égalité et d'universalité qui président à son exécution.

Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la commission
<p align="center">Art. 5</p> <p>Les effectifs des réserves dans l'objectif d'emploi et de formation mentionné au e) du du I du rapport annexé à la présente loi sont fixés à 500.000 hommes à l'échéance 2000.</p>	<p align="center"><i>Sans modification</i></p>	<p align="center">Art. 5</p> <p align="center"><i>Sans modification</i></p>
	<p align="center">Art. 6bis nouveau</p> <p><i>Le Gouvernement présentera au Parlement chaque année, à l'appui du projet de loi de finances, un rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire faisant apparaître la cohérence entre ledit projet de loi de finances et le budget en cours d'exécution d'une part, les réalisations en termes physiques et financiers des grands programmes et des objectifs concernant les effectifs et les réserves, d'autre part.</i></p>	<p align="center">Art. 6bis nouveau</p> <p align="center"><i>Sans modification</i></p>