

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 décembre 1992.

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1), en application de l'article 22, premier alinéa, du Règlement sur la programmation des équipements militaires pour les années 1992-1994,*

Par M. Jacques GENTON ,

Senateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président, Yvon Bourges, Michel d'Aillheres, François Abadie, Guy Fenne, vice-présidents ; Jean Garcia, Michel Allouche, Roland Bernard, Xavier de Villepin, secrétaires ; Jean-Luc Bécart, Mme Monique Ben Guiga, MM. Daniel Bernardet, André Bettencourt, André Bayer, Mme Paulette Brisepierre, MM. Michel Caldagues, Paul Caron, Jean Paul Chambriard, Yvon Collin, Claude Cornac, Charles Henri de Cosse Brissac, Michel Crucis, Hubert Durand-Chastel, Claude Estier, Gérard Gaud, Jean Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Jacques Golliet, Yves Guena, Bernard Guyomard, Jacques Habert, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Christian de La Malene, Marc Lauriol, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Philippe Madrelle, Michel Maurice Bokanowski, Pierre Mauroy, Jean Luc Melenchon, Paul d'Ornano, Alain Poher, Michel Pomatowski, André Rouvière, Jean Simonin, Robert Paul Vigouroux, Serge Vinçon, Albert Volquin.*

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
Introduction .....	15
<b>CHAPITRE PRÉLIMINAIRE - LA MÉTHODOLOGIE FLUCTUANTE ET IMPARFAITE DES LOIS DE PROGRAMMATION .....</b>	<b>19</b>
<b>A - L'évolution des lois de programmation : une     méthodologie fluctuante .....</b>	<b>20</b>
1. La première loi de programme : 1960-1964 .....	20
2. La seconde loi de programme : 1965-1970 .....	21
3. La troisième loi de programme : 1971-1975 .....	21
4. La quatrième loi de programmation : 1977-1982 .....	22
5. La cinquième loi de programmation : 1984-1988 .....	22
6. La sixième loi de programmation : 1987-1991 .....	23
7. La septième loi de programmation : 1990-1993 .....	23
<b>B - Les lacunes du système de programmation : une     méthodologie imparfaite .....</b>	<b>24</b>
1. La nécessité de travaux de planification à long terme .....	24
2. Les difficultés inhérentes à l'évaluation des dépenses consacrées aux études et aux développements qui imposent des réductions des crédits consacrés aux fabrications .....	25
3. Le caractère partiel des dépenses concernées par la programmation en raison du poids des engagements antérieurs et de l'exclusion des dépenses de fonctionnement ..	26
4. Les aléas qui affectent l'exécution de la programmation ...	28
5. Le caractère nécessairement évolutif de la programmation des dépenses militaires .....	29
<b>C - Le projet de loi de programmation 1992-1994 : des     innovations méthodologiques peu convaincantes .....</b>	<b>31</b>
1. Une loi d'adaptation triennale .....	33
2. La répartition des moyens des forces en "modules" de programmation .....	34
3. Une loi "relative à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense" .....	36

<b>PREMIÈRE PARTIE - LE CONTEXTE INTERNATIONAL DE LA PROGRAMMATION</b> .....	<b>39</b>
<b>CHAPITRE I - UNE ÉVOLUTION GÉOSTRATÉGIQUE ACCÉLÉRÉE ET INCERTAINE QUI RENOUVELLE LES MENACES ET LES RISQUES AUXQUELS NOTRE APPAREIL DE DÉFENSE PEUT SE TROUVER AFFRONTÉ</b>	<b>40</b>
<b>A - Risques et incertitudes liés à l'effondrement des régimes communistes d'Europe de l'Est</b> .....	<b>41</b>
<b>1°) La dislocation de l'ancien système central soviétique</b>	<b>43</b>
a) Une puissance militaire majeure, tant par ses capacités nucléaires que conventionnelles, subsiste à l'Est .....	<b>43</b>
b) Le devenir de l'arsenal pléthorique accumulé par l'ancienne Union soviétique .....	<b>44</b>
<b>2°) Le morcellement de la carte géopolitique en Europe centrale et orientale</b> .....	<b>47</b>
<b>B - Des risques de plus en plus pressants venant du Sud et de l'Orient</b> .....	<b>50</b>
<b>1°) La prolifération nucléaire au Sud</b> .....	<b>51</b>
<b>2°) Les tensions dans le bassin méditerranéen</b> .....	<b>54</b>
<b>C - Progrès et insuffisances du processus de contrôle des armements et de désarmement</b> .....	<b>56</b>
<b>1°) Un désarmement nucléaire annoncé, aux conséquences incertaines</b> .....	<b>56</b>
a) De spectaculaires initiatives successives américaines et russes .....	<b>56</b>
b) Les incertitudes du désarmement nucléaire .....	<b>60</b>
<b>2°) Un désarmement conventionnel amorcé, de portée encore limitée</b> .....	<b>62</b>
a) Les caractéristiques du traité sur les forces conventionnelles en Europe (F.C.E.) .....	<b>62</b>
b) Les limites et les incertitudes des accords relatifs aux armes conventionnelles .....	<b>64</b>
<b>CHAPITRE II - DES DONNÉES MILITAIRES MODIFIÉES QUI DOIVENT ÊTRE PRISES EN COMPTE DANS LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE DE LA FRANCE</b> .....	<b>67</b>
<b>A - Le rôle déterminant du renseignement et de l'espace militaire : une leçon prioritaire</b> .....	<b>68</b>

	<u>Pages</u>
1°) Le nécessaire renforcement de notre capacité de renseignement et d'utilisation militaire de l'espace .....	69
2°) Les lignes directrices et les moyens nécessaires d'un programme spatial militaire raisonnablement ambitieux .....	71
<b>B - La menace croissante des missiles balistiques et ses conséquences : un phénomène majeur affectant les données actuelles de sécurité .....</b>	<b>73</b>
1°) La prolifération des missiles balistiques et aérobies : le danger de la dissémination .....	74
a) Données sur la prolifération des missiles balistiques ...	74
b) Les conséquences de la prolifération des missiles sur la sécurité internationale .....	76
2°) Le développement de systèmes antimissiles balistiques : la mise en cause de la dissuasion par la protection ? .....	77
a) L'acquisition d'une capacité antimissile par les Etats-Unis et l'ex-Union soviétique .....	78
b) L'acquisition d'une capacité antimissile : un choix stratégique essentiel pour la France et pour l'Europe .....	79
<b>C - Les données majeures en matière d'armements conventionnels : une insuffisance de moyens aggravée par la confirmation de l'importance des nouvelles technologies .....</b>	<b>82</b>
1°) Les lacunes des moyens conventionnels français ....	82
a) Le vieillissement de nos matériels conventionnels majeurs .....	83
b) L'insuffisance des programmes de cohérence et des munitions .....	84
c) Une perte de substance de nos moyens conventionnels ..	85
2°) La confirmation de l'importance des nouvelles technologies .....	87
a) L'ampleur des applications militaires des technologies émergentes validées par la guerre du Golfe .....	88
b) Conséquences, portée et limites du développement des armements conventionnels nouveaux .....	89
 <b>DEUXIÈME PARTIE - L'ÉVOLUTION DES MOYENS MILITAIRES DEPUIS 1981 : UNE DÉCÉLÉRATION RAMPANTE DE L'EFFORT DE DÉFENSE .....</b>	 <b>93</b>
 <b>CHAPITRE I - LA POLITIQUE SUIVIE DANS LE DOMAINE DES ARMEMENTS NUCLÉAIRES .....</b>	 <b>94</b>

<b>I - Le bilan général : un maintien à niveau de la capacité de la dissuasion française aujourd'hui marquée par de fortes hésitations sur l'avenir de la composante sol-sol</b> .....	94
<b>A - Les évolutions majeures</b> .....	94
1. La réalisation d'une force de dissuasion cohérente et internationalement reconnue .....	94
2. L'adaptation de la force de dissuasion à l'évolution des menaces depuis dix ans a privilégié la composante sous-marine .....	95
3. L'adaptation des deux autres composantes stratégiques de la dissuasion française à l'évolution des menaces a été plus modeste .....	96
4. Une modernisation des armes nucléaires à courte portée .....	97
5. Un effort continu dans le domaine des transmissions et l'émergence d'une composante spatiale .....	97
<b>B - L'évolution chronologique dans la succession des lois de programmation</b> .....	98
1. La quatrième loi de programmation : 1977-1982 .....	98
2. La cinquième loi de programmation 1984-1988 .....	101
3. La sixième loi de programmation : 1987-1991 .....	103
4. La septième loi de programmation : 1990-1993 .....	106
<b>II - La composante sous-marine : une modernisation ralentie mais globalement satisfaisante</b> .....	109
<b>A - Les évolutions majeures</b> .....	109
1. Le seuil M4 .....	109
2. Le prochain seuil en matière de vecteur : le M45 et la tête TN 75 très furtive .....	110
3. Le futur sous-marin de nouvelle génération : le SNLE-NG .....	110
<b>B - La pertinence de moins en moins évidente d'une dépendance excessive à l'égard de la composante sous-marine</b> .....	111
1. La pérennité de l'invulnérabilité réputée absolue du tandem SNLE-NG - M 45/M 5 n'est pas avérée .....	112
2. L'irruption accélérée de paramètres géostratégiques nouveaux invite à repenser le rôle et la valeur du couple SNLE-MSBS .....	113
<b>III - La composante balistique stratégique sol-sol : un avenir compromis tendant vers l'abandon de la triade</b> .....	119

	<u>Pages</u>
<b>A - Des hésitations et des reports affectant gravement l'avenir</b> .....	119
1. La perte de valeur par obsolescence d'une composante non dénuée d'arguments .....	119
2. Les hésitations concernant la modernisation de la composante balistique sol-sol et le cheminement vers l'abandon de la triade .....	120
<b>B - Des tergiversations d'autant plus dommageables qu'un missile stratégique déplaçable à tête unique paraissait de nature à apporter des réponses pertinentes aux évolutions stratégiques</b> .....	124
1. Une renonciation unilatérale de nature à affecter la pérennité de la suffisance de la dissuasion française .....	124
2. La nécessité de garantir en Europe une capacité de dissuasion suffisante et adaptée .....	125
3. La nécessité d'un vecteur adapté à l'éloignement géographique de la menace et de nature à renforcer la capacité d'ultime avertissement .....	127
4. La nécessité d'un vecteur optimisé pour des frappes antiforces sélectives à l'encontre de sites protégés .....	128
5. Un mode de déploiement évolutif .....	129
<b>IV - La composante air-sol : la réalisation dans les délais prévus et à un coût maîtrisé d'une très appréciable modernisation</b> .....	131
<b>A - Le programme ASMP : la réalisation, dans des conditions satisfaisantes, d'un programme remarquable</b> ..	131
<b>B - La mise en place souhaitable d'un successeur à l'ASMP ne doit pas conduire à attribuer à ce vecteur des possibilités qu'il n'aura pas</b> .....	134
<b>V - La réalisation du programme Hadès : une remarquable mais coûteuse valorisation de l'arme nucléaire préstratégique rendue inadaptée, pour l'heure, par les évolutions géostratégiques récentes</b> .....	136
<b>A - Les limites du système Pluton</b> .....	136
<b>B - Le système Hadès lancé en 1982 marquait un net progrès par rapport au système Pluton</b> .....	137
<b>C - Le programme Hadès : un système devenu inadapté, pour l'heure, à la situation géostratégique en Europe</b> .....	139
<b>Les conclusions de votre rapporteur</b> .....	141
<b>A - Les graves interrogations posées par le moratoire des essais nucléaires</b> .....	141

	<u>Pages</u>
1°) L'interruption des essais apparaît d'abord contradictoire avec la réaffirmation simultanée de ce que la dissuasion demeure la "clé de voute" de la politique de défense de la France .....	142
2°) La réalité est que la dissuasion nucléaire ne paraît plus constituer une priorité impérative .....	143
3°) Le moratoire des essais décidé pour 1992 fait suite à une réduction continue du nombre des tirs annuels .....	143
4°) Il demeure que la poursuite d'expérimentations nucléaires en nombre limité paraît demeurer nécessaire au maintien de la crédibilité de notre dissuasion .....	144
5°) La décision de moratoire risque aussi de compromettre la compétence scientifique et le savoir-faire technologique de la France dans le domaine nucléaire .....	145
6°) L'arrêt des essais nucléaires en 1992 n'a de surcroît engendré aucune économie substantielle .....	145
7°) Sur le plan politique, l'interruption des essais nucléaires apparaît inopportune .....	146
<b>B - La nécessité de prendre en compte les avancées dans la technologie de défense antimissile et la prolifération balistique .....</b>	<b>147</b>
1°) La prolifération balistique : une menace croissante .....	147
2°) La nécessité d'examiner l'éventualité du développement d'un système de défense anti-missiles balistiques .....	149
3°) Un système de défense anti-missile devrait être conçu et développé, pour des raisons techniques, financières et politiques, en coopération .....	150
<b>C - La nécessité d'une réflexion d'ensemble sur l'avenir de la dissuasion nucléaire .....</b>	<b>151</b>
1°) De multiples facteurs susceptibles de remettre en cause à terme la pérennité de la dissuasion nucléaire .....	152
2°) L'adaptation nécessaire des moyens de la dissuasion française aux nouvelles données politiques et stratégiques ..	154
a) La nécessité d'une capacité anti-forces .....	154
b) L'allonge suffisante des capacités d'"ultime avertissement" .....	154
c) Une plus grande souplesse d'emploi .....	155
d) Le développement de nos moyens d'observation, notamment mais pas exclusivement, spatiaux .....	155
3°) Vers une défense européenne comportant un volet nucléaire ? .....	155

	<u>Pages</u>
<b>CHAPITRE II - L'ÉVOLUTION DES MOYENS DES ARMÉES FRANÇAISES</b> .....	157
<b>I - L'ARMÉE DE TERRE</b> .....	158
<b>A - L'évolution des moyens de l'Armée de terre</b> .....	158
<b>1°) La réduction accélérée du format de l'Armée de terre</b> .....	158
a) Une déflation très sévère des effectifs .....	158
b) Une érosion progressive des ressources .....	160
<b>2°) Le bilan par programme</b> .....	161
a) Les chars .....	161
b) Les hélicoptères de combat et de transport tactique ....	164
c) L'artillerie sol-sol .....	166
d) La défense sol-air .....	168
e) Les armements antichars .....	170
f) Les systèmes d'observation et de surveillance du champ de bataille .....	171
g) Les autres programmes .....	172
<b>B - L'état des forces terrestres en 1992</b> .....	173
<b>1°) L'état du parc des principaux matériels de l'Armée de terre</b> ... ..	173
a) Des équipements conventionnels vieillissants dont le renouvellement est retardé .....	173
b) L'absence d'armes nucléaires en configuration opérationnelle .....	174
<b>2°) Une mutation sans précédent de l'Armée de terre faisant apparaître de nombreuses faiblesses</b> .....	176
a) Des forces terrestres réduites à huit divisions à l'horizon 1997 .....	176
b) Des mesures de réorganisation très profondes et contestables .....	178
<b>C - Les conclusions de votre rapporteur</b> .....	180
<b>II - L'ARMÉE DE L'AIR</b> .....	182
<b>A - L'évolution des moyens de l'Armée de l'air</b> .....	182
<b>1°) La sauvegarde des principaux programmes : des modernisations indispensables mais tardives et incomplètes</b> .....	182
a) L'amélioration qualitative, mais tardive, de la flotte d'avions de combat .....	182

	<u>Pages</u>
b) Les programmes d'armement et de cohérence .....	184
<b>2°) Des insuffisances budgétaires se traduisant par une réduction de la flotte d'appareils de combat, des étalements et des reports de programmes, des carences au niveau de la cohérence et de l'environnement des forces, et des difficultés au plan des effectifs .....</b>	<b>185</b>
a) Le bilan global : l'inexécution partielle, quasi permanente, des lois de programmation .....	185
b) Une réduction quantitative très préoccupante des commandes d'avions de combat .....	187
c) Des programmes majeurs retardés, reportés ou étalés ..	189
d) Des carences accrues au niveau de la cohérence opérationnelle et de l'environnement des forces aériennes .	190
e) Une tension de plus en plus vive au plan des effectifs1	191
<b>B - L'état des forces aériennes en 1992 .....</b>	<b>193</b>
<b>1°) L'état du parc des principaux matériels de l'Armée de l'air .....</b>	<b>193</b>
a) La distinction entre avions de combat en ligne et avions de combat en parc .....	195
b) La FATAC .....	195
<b>2°) Un bilan faisant apparaître de nombreuses faiblesses .....</b>	<b>196</b>
a) Une flotte d'avions de combat insuffisante .....	197
b) Le nécessaire accroissement de nos moyens de protection .....	198
c) Les carences des autres moyens de soutien des forces ...	199
d) L'insuffisance des crédits de fonctionnement et ses conséquences sur les personnels .....	200
<b>C - Les conclusions de votre rapporteur .....</b>	<b>201</b>
<b>III - LA MARINE NATIONALE .....</b>	<b>204</b>
<b>A - L'évolution des moyens de la Marine .....</b>	<b>204</b>
<b>1°) La réduction progressive du format de la Marine ....</b>	<b>204</b>
a) Les objectifs .....	204
b) Les réalisations .....	206
<b>2°) Des crédits d'équipement insuffisants .....</b>	<b>207</b>
a) Le bilan global : l'exécution incomplète des lois de programmation .....	207
b) Le bilan par programmes .....	208

	<u>Pages</u>
<b>B - La situation de la Marine en 1992</b> .....	214
<b>1°) L'état du parc de bâtiments et d'aéronefs de la Marine</b> .....	214
<b>2°) Esquisse de bilan sur les forces et les faiblesses de la Marine</b> .....	216
a) Des atouts particulièrement importants au regard de la nouvelle donne géostratégique .....	216
b) Des faiblesses inquiétantes .....	218
<b>C - Les conclusions de votre rapporteur</b> .....	221
<b>IV - LA GENDARMERIE NATIONALE</b> .....	224
<b>A - L'évolution des équipements de la Gendarmerie</b> .....	224
1°) Le bilan global : la réalisation, sans retards importants, des principaux programmes d'équipement malgré l'exécution imparfaite des lois de programmation .....	224
2°) L'évolution annuelle des crédits d'équipement consacrés à la Gendarmerie .....	225
<b>B - La situation de la Gendarmerie en 1992</b> .....	234
1°) Des équipements modernisés, globalement conformes aux prévisions .....	234
2°) Des moyens de fonctionnement encore insuffisants .....	235
<b>OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'ÉVOLUTION DES MOYENS DES FORCES ARMÉES</b> .....	238
1°) Sur le plan des équipements, la situation apparaît désormais très préoccupante .....	238
2°) Sur le plan des effectifs et des crédits de fonctionnement, des déflations drastiques ont déjà été effectuées .....	239
3°) Sur le plan financier, la diminution de l'effort de défense du pays est bien antérieure à l'effondrement de l'ex-Union soviétique .....	241
 <b>TROISIÈME PARTIE - LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION : UNE DIMINUTION AFFICHÉE DE L'EFFORT DE DÉFENSE</b> .....	 245
 <b>CHAPITRE I - LES MISSIONS DES FORCES ARMÉES FRANÇAISES</b> .....	 246
<b>A - Des missions militaires globalement inchangées malgré les modifications de la donne géostratégique</b> .....	247
<b>1°) La défense du territoire national</b> .....	248
a) La dissuasion nucléaire .....	248

	<u>Pages</u>
b) Les forces classiques .....	251
2°) La contribution à la sécurité en Europe .....	252
3°) La défense des intérêts de la France dans le monde ..	254
<b>B - Des missions à caractère civil de plus en plus importantes .....</b>	<b>258</b>
1°) Les missions institutionnelles de service public .....	258
2°) Des missions d'intérêt général qui constituent une charge croissante .....	261
 <b>CHAPITRE II - LE CONTENU PHYSIQUE DE LA PROGRAMMATION : LA RÉDUCTION DES MOYENS DE NOTRE SYSTÈME DE FORCES .....</b>	 <b>265</b>
<b>I - Les orientations principales : la décélération de l'effort de défense français .....</b>	<b>265</b>
<b>A - Une enveloppe financière globale conduisant à la réduction de l'effort de défense à 3,1 % du PIBM en 1994 ..</b>	<b>265</b>
<b>B - Une stagnation des crédits d'équipement pour les années 1992 à 1994 : une simple reconduction en francs constants .....</b>	<b>266</b>
<b>C - La réduction du format des armées : une déflation des effectifs exceptionnellement sévère .....</b>	<b>270</b>
<b>II - L'évolution des programmes d'équipement : une modernisation ralentie et retardée de nos forces armées .....</b>	<b>271</b>
<b>A - Les programmes nucléaires : une priorité lourdement hypothéquée .....</b>	<b>272</b>
1°) La confirmation de l'arrêt des programmes S45 et Hadès .....	272
2°) Les programmes confirmés ou lancés : SNLE-NG, M45 et M5 .....	273
3°) L'absence de toute décision sur le renouvellement à venir de la deuxième composante .....	275
4°) Les observations de votre rapporteur .....	276
a) Un contexte inquiétant .....	276
b) Des conséquences déjà préoccupantes .....	277
<b>B - L'émergence d'une politique spatiale et de renseignement .....</b>	<b>277</b>
1°) Une composante essentielle d'un système de défense moderne .....	278
2°) Une priorité relative accordée aux programmes spatiaux .....	279

	<u>Pages</u>
a) La confirmation du développement des programmes Syracuse II et Helios .....	279
b) Le lancement des programmes Zénon, Osiris, Sarigue nouvelle génération et Horizon .....	280
3°) Portée et limites de l'effort entrepris .....	281
<b>C - Les programmes aéromaritimes : la modernisation ralentie d'une flotte vieillissante au format réduit .....</b>	<b>283</b>
<b>1°) Le contenu physique de la programmation .....</b>	<b>284</b>
a) La réduction du programme des SNA .....	284
b) Confirmation et incertitudes concernant le PAN .....	284
c) La confirmation de l'ACM Rafale .....	285
d) L'abandon du programme de BAMO .....	285
e) La poursuite du programme des frégates "La Fayette" ..	286
f) Le renouvellement repoussé de nos frégates anti-aériennes .....	286
g) Le report sine die du programme ANS de missile anti-navires .....	286
2°) Les observations de votre rapporteur .....	287
<b>D - Des programmes relatifs aux opérations aériennes et terrestres durement touchés par de multiples révisions à la baisse des cibles prévues .....</b>	<b>288</b>
<b>1°) Le contenu physique de la programmation .....</b>	<b>288</b>
a) La révision à la baisse du programme Leclerc .....	288
b) L'aéromobilité : les programmes d'hélicoptères HAP/HAC et NH 90 .....	290
c) La diminution confirmée du nombre d'avions de combat en ligne .....	291
d) La réduction de cibles de la plupart des programmes de missiles .....	292
e) La mobilité : l'arrêt, la révision à la baisse ou le report des programmes .....	293
2°) Les observations de votre rapporteur .....	294
<b>III - RESTRUCTURATION ET ORGANISATION DES ARMÉES : UNE RÉDUCTION EXCESSIVE DU FORMAT DES ARMÉES .....</b>	<b>296</b>
<b>A - Une réduction très sévère des effectifs accompagnée de restructurations et de réorganisations d'une ampleur exceptionnelle .....</b>	<b>296</b>
1°) L'armée de terre .....	296

	<u>Pages</u>
2°) L'armée de l'air .....	297
3°) La Marine .....	298
4°) Une nouvelle organisation des armées .....	299
<b>B - Les conséquences très préoccupantes des décisions prises .....</b>	<b>300</b>
1°) L'inquiétante perte de substance de notre système de défense .....	300
2°) Un coût économique et social très élevé .....	302
 <b>QUATRIÈME PARTIE - DES CONSÉQUENCES ESSENTIELLES DE LA CONTRACTION DES DÉPENSES MILITAIRES SUR LA COOPÉRATION EUROPÉENNE ET L'INDUSTRIE DE LA DÉFENSE .....</b>	 <b>305</b>
 <b>CHAPITRE I - LA NÉCESSAIRE CONTRIBUTION DE LA FRANCE À UNE IDENTITÉ EUROPÉENNE DE DÉFENSE ..</b>	 <b>306</b>
<b>A - L'urgence accrue d'un vigoureux renforcement de la coopération européenne en matière de défense .....</b>	<b>307</b>
1°) Les nouvelles données géostratégiques .....	307
2°) Les nouvelles données industrielles et budgétaires .....	309
<b>B - Les dispositions du Traité de Maastricht relatives à une future défense européenne .....</b>	<b>311</b>
1°) La politique de défense commune : un objectif affiché aux échéances lointaines .....	311
2°) Une avancée politique qui ne saurait dissimuler l'ampleur des obstacles sur la voie d'une défense commune européenne .....	313
<b>C - Quelques priorités immédiates pour l'émergence d'une identité européenne en matière de défense .....</b>	<b>317</b>
1°) Nécessité, urgence et limites de la coopération industrielle .....	317
2°) La nécessité d'avancées immédiates et substantielles de la coopération intergouvernementale en matière de défense .....	320
a) Des réalisations opérationnelles nécessaires .....	320
1. Le corps d'armée franco-allemand, embryon d'un corps d'armée européen ?	320
2. Une coopération militaire renforcée .....	322
b) L'amorce de réflexions européennes communes .....	323
 <b>CHAPITRE II - L'AGGRAVATION DE LA SITUATION DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE EN FRANCE .....</b>	 <b>325</b>

	<u>Pages</u>
<b>A - Le constat : l'accumulation de facteurs défavorables frappant une industrie de l'armement performante .....</b>	<b>325</b>
1°) Les données de base : performances et difficultés croissantes de l'industrie de défense en France .....	325
2°) Les facteurs internationaux tendant à la baisse des dépenses d'armement d'armement .....	328
3°) Des facteurs aggravants pour l'industrie française de l'armement .....	332
<b>B - Quelques voies à approfondir pour permettre à l'industrie française de défense de tenter de faire face à la conjoncture nationale et internationale présente .....</b>	<b>336</b>
1°) Un effort de rationalisation et de restructuration à approfondir .....	336
2°) La nécessité d'une coopération internationale accrue ....	340
3°) Les avantages d'une diversification des entreprises d'armement vers le secteur civil .....	344
<b>LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR .....</b>	<b>347</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>351</b>

Mesdames, Messieurs,

L'article 4 de la loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1990-1993, examinée par le Parlement à l'automne 1989, prévoyait le dépôt d'un nouveau projet de loi de programmation, portant sur les années 1992 à 1996, "à l'ouverture de la première session ordinaire de 1991-1992".

En dépit de cette obligation légale, en dépit des bouleversements internationaux intervenus depuis 1989 et qui rendaient plus indispensable encore cette actualisation et cette adaptation de nos moyens de défense, c'est seulement le 1er juillet 1992 qu'un projet de loi de programmation a été adopté en Conseil des ministres. Après des mois et des mois de lente gestation, d'hésitations et de débats incertains au sein de deux gouvernements successifs, le texte soumis au Parlement ne porte de surcroît que sur une période de trois ans, 1992-1994, qui n'est elle-même qu'un faux semblant puisque l'année 1992 est quasiment achevée et que les choix budgétaires concernant 1993 sont déjà arrêtés.

Ces tergiversations et ce retard -qui ont conduit, notamment dans le domaine nucléaire ou pour ce qui concerne le format et les restructurations des armées, à trancher, dans bien des cas, avant l'examen de la programmation militaire par le Parlement- paraissent d'autant plus regrettables qu'ils n'aboutissent finalement qu'à un texte de transition, laissant sans réponse de nombreuses questions fondamentales pour l'avenir de notre défense.

De surcroît, près de six mois après son dépôt, plus de deux mois après son examen par la commission de la Défense de l'Assemblée nationale, le gouvernement, en dépit d'annonces réitérées, s'est abstenu d'inscrire son projet de loi à l'ordre du jour des assemblées.

L'abstention du gouvernement ne saurait toutefois justifier celle de notre commission, qui se devait d'examiner le projet de programmation déposé. Tel est l'objet du présent rapport.

Par delà les habiletés de présentation, les décisions principales qu'exprime le projet de programmation appellent d'emblée de vives préoccupations de votre rapporteur :

- la décélération de l'effort de défense, affichée et planifiée, et prévoyant sa diminution à 3,1 % du PIBm en 1994, traduit le fait fondamental que le Gouvernement renonce à garantir au budget de la défense, responsabilité majeure de l'État, une place et un niveau spécifiques à l'abri des contraintes financières conjoncturelles ;

- la simple reconduction, en francs constants, des crédits d'équipement pour les trois années théoriquement couvertes par la programmation impose pour sa part de nouvelles annulations, réductions ou étalements de programmes qui affecteront de manière non négligeable la cohérence et la valeur opérationnelle de nos forces, au moment même où d'importants programmes majeurs débouchent simultanément ;

- enfin, la réduction du format des armées -qui doit en particulier ramener les effectifs de l'armée de terre à 225 000 hommes à l'horizon 1997- traduit, par delà ses graves conséquences économiques et sociales, une distorsion croissante entre les missions, par ailleurs maintenues voire alourdies, de nos armées et les moyens dont elles disposent pour les remplir.

\*

\* \*

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 :

- dans une première partie, le contexte international et militaire fondamentalement bouleversé, dans lequel s'inscrit la nouvelle programmation : marqué par une diversification des risques, de grandes incertitudes géostratégiques et les graves lacunes de notre appareil de défense apparues durant la guerre du Golfe, ce contexte ne justifie pas, selon votre rapporteur, une nouvelle réduction de l'effort de défense de notre pays, compte tenu de la situation actuelle de nos forces ;

- dans une deuxième partie, l'évolution des moyens consacrés à notre défense depuis dix ans : ayant vu passer notre effort de défense de 4,08 % à 3,14 % du PIBm de 1982 à 1993, cette décélération rampante et jusqu'ici inavouée de nos moyens militaires au cours de la dernière décennie place aujourd'hui la France dans l'incapacité de toucher aujourd'hui les supposés "dividendes de la paix" en raison des graves carences que les décisions prises dans le passé ont fait apparaître dans notre système de forces ;

- dans une troisième partie, l'analyse des mesures proposées pour les années 1992-1994 : la diminution désormais affichée de l'effort de défense, la réduction du format de nos armées et les mesures d'équipement prévues se traduiront nécessairement par une inadéquation dangereuse entre les missions exigées de nos armées et les moyens qui leur sont alloués, et par d'inquiétantes incohérences dans notre système de forces ;

- enfin, dans une quatrième partie, l'examen de conséquences essentielles de la contraction des dépenses militaires : elles imposent, plus encore, un vigoureux renforcement de la coopération européenne en matière de défense susceptible de permettre une meilleure rentabilisation de notre effort de défense ; elles soulignent surtout, aux yeux de votre rapporteur, le caractère très malvenu et le coût économique et social extrêmement élevé des dispositions proposées pour l'avenir de l'industrie française de défense que les arrêts, modifications ou étalements de programmes annoncés vont

toucher de plein fouet, dans un contexte international particulièrement difficile.

Il a toutefois paru nécessaire à votre rapporteur, avant cette analyse d'ensemble, de tenter de préciser au préalable la portée et les limites de l'exercice entrepris en soulignant la méthodologie fluctuante et imparfaite des lois de programmation.

\*

\* \*

**- CHAPITRE PRÉLIMINAIRE -**

**LA MÉTHODOLOGIE FLUCTUANTE ET IMPARFAITE  
DES LOIS DE PROGRAMMATION**

## **A - L'EVOLUTION DES LOIS DE PROGRAMMATION : UNE METHODOLOGIE FLUCTUANTE**

### **1. La première loi de programme : 1960-1964**

La première loi de programmation a couvert la période 1960-1964. Cette loi a, avant tout, répondu à la nécessité d'obtenir l'accord du Parlement sur les engagements pluriannuels nécessaires à la constitution d'une capacité de frappe nucléaire. Elle ne portait que sur 11 790 millions de francs sur cinq ans, soit guère plus du tiers des programmes d'investissement des armées. Les principaux programmes concernés étaient les programmes portant sur le nucléaire (Mirage IV, réacteur du futur SNLE, études préliminaires d'engins balistiques et de leurs charges). La loi prévoyait les crédits en autorisations de programme aux conditions économiques de 1960 avec un bilan d'exécution annuel.

L'exécution de cette loi a été marquée par des dépassements importants (plus de 100 %), une décroissance de 65 % à 54 % du budget de fonctionnement ainsi que par un quadruplement de la part du titre V consacrée au nucléaire (de 9 à 40 %).

Durant la mise en oeuvre de la première loi de programmation, la part du budget de la défense dans le Pibm est passée de 6 % (1960) à 4,8 % (1964). Cette décroissance a été rendue possible par la fin des opérations en Algérie, par un resserrement de l'armée ainsi que par un renouvellement relativement lent des matériels conventionnels.

## **2. La seconde loi de programme : 1965-1970**

Promulguée en décembre 1964, cette loi couvrait six années d'exercice budgétaire, de 1965 à 1970 inclus. Comme la précédente, elle portait sur les autorisations de programme du titre V.

Son champ d'application était plus large puisqu'il portait sur 54,9 milliards de francs sur un total de 81,8 milliards soit 70 % des crédits du titre V. C'est pratiquement sous l'empire de cette loi qu'a été réalisée la force de dissuasion française : premier tir nucléaire le 2 juillet 1966, premier tir thermonucléaire le 24 août 1968, achèvement de la composante aérienne stratégique (Mirage IV, dotés de bombes à gravitation de 60 kt en 1967), réalisation du site d'Albion et mise en place des 18 missiles S2, mise en service du premier SNLE et mise en chantier des deux suivants.

L'exécution de cette loi n'a pas, en dépit de son ambition, connu des dépassements de l'ampleur de la précédente (3,3 milliards sur un total de 58,2). Elle a été marquée par une forte décroissance de la part des dépenses de défense dans la richesse nationale : de 4,8 % en 1965 à 3,9 % en 1970. Dans le même temps, les dépenses consacrées au nucléaire commençaient leur décroissance à partir de 1969 et atteignaient 38,90 % des crédits du titre V en 1970.

## **3. La troisième loi de programme : 1971-1975**

Cette loi portait sur la totalité des crédits d'équipement du titre V et couvrait une période de cinq ans. Elle était chiffrée en autorisations de programme. Cette loi confirmait une décroissance de la part du produit national brut marchand consacré à la défense de 3,91 % en 1970 à 3,49 % en 1975. Au sein du budget de la défense, la part du titre V diminuait de 46,2 % à 41,3 %. La part des crédits du titre V consacrés au nucléaire continuait de décroître pour atteindre 33,6 % en 1975.

L'exécution de cette loi a été marquée par des dotations budgétaires supérieures aux prévisions en raison d'hypothèses de hausse des prix trop optimistes.

#### **4. La quatrième loi de programmation : 1977 - 1982**

Votée en 1976, cette loi était marquée par d'importantes novations méthodologiques : elle concernait l'ensemble du budget de la défense, titre III et titre V ; elle portait sur six années ; elle était chiffrée en crédits de paiement. Cette loi était calculée en francs courants portant sur une hypothèse relativement réaliste d'évolution des prix ainsi que du volume du Pibm. Cette loi a été marquée par une reprise substantielle de l'effort de défense qui est passé progressivement de 3,59 % en 1977 à 4,08 % en 1982.

Elle a comporté une augmentation de 41,2 % en 1977 à 47,8 % en 1982 de la part du titre V dans le budget de la défense. A l'intérieur de ce titre, les dépenses consacrées au nucléaire ont continué de décroître en passant de 33,1 % en 1977 à 31 % en 1982, soit désormais 13,9 % de l'ensemble du budget de la défense.

#### **5. La cinquième loi de programmation : 1984 - 1988**

Comme la précédente, cette loi a été chiffrée en crédits de paiement et elle a porté sur l'ensemble des crédits du titre III et du titre V. Elle prenait en compte, à titre indicatif, en francs courants l'hypothèse du Plan quant à l'évolution prévisible des prix en 1984 et 1985 pour l'évaluation annuelle des crédits. Pour les trois dernières années, l'évaluation était globale et une révision était prévue pour 1985. De 1984 à 1986, l'effort de défense est passé de 3,94 % du Pibm à 3,75 %, ce qui a représenté un déficit du titre V de 8,9 milliards de francs pour les trois premières années d'exécution de la loi.

L'augmentation prévue du titre V a été ralentie ne représentant que 47,8 % du total en 1986 au lieu des 51,3 % prévus. La part du nucléaire s'est stabilisée autour de 31 à 32 % du titre V et 15 à 16 % du budget total de la défense.

L'élection d'une nouvelle majorité parlementaire en 1986 a entraîné l'abandon de cette loi au demeurant très imparfaitement exécutée en dépit de sa réévaluation en 1985.

#### **6. La sixième loi de programmation : 1987 - 1991**

Votée avec une large approbation parlementaire, cette loi ne concernait que le titre V. Elle était chiffrée en francs constants 1986 et les chiffres annuels avaient vocation à être réactualisés. Cette loi prévoyait un ambitieux rattrapage pour 1987 (+ 11 %) puis une croissance continue et soutenue (+ 6 %) des crédits du titre V. La loi ne prévoyait plus des engagements chiffrés et individualisés pour les principaux types de matériel afin de permettre une plus souple adaptation des moyens. La part du nucléaire devait décroître de 32,4 % du titre V en 1987 à 31 % en 1991. La loi devait être actualisée en 1988 pour les années 1989, 1990 et 1991 et afin de comporter des prévisions indicatives pour les années 1992 et 1993.

Cette disposition ne sera pas appliquée à la suite du changement de majorité survenu en 1988. De 1986 à 1987, l'effort de défense est passé de 3,75 % du Pibm à 2,80 %.

#### **7. La septième loi de programmation : 1990 - 1993**

Considérée comme adoptée en décembre 1989, par le jeu de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution et rejetée par le Sénat, cette loi conservait la forme de la précédente. Elle était calculée en crédits de paiement, portait sur l'ensemble du titre V, et était exprimée en francs constants 1990. Les valeurs prévues pour 1992 et 1993 n'avaient qu'une valeur indicative. La progression du titre V était fortement ralentie : + 2,84 % en 1990 ; + 3,98 % en 1991 et environ 4 % pour les années 1992 et 1993.

La part du nucléaire restait stable à environ 31 % du titre V et 16 % de l'ensemble du budget de la défense.

La loi devait être actualisée en 1991 et prendre en compte la période 1992-1996. Cette actualisation a été ajournée et, en dépit de la forte révision à la baisse des crédits du titre V qu'elle comportait, l'exécution de cette loi a été marquée par un déficit actualisé de 7,2 milliards en 1991 et de 14,8 milliards en 1992, l'effort de défense ne représentant plus que 3,24 % du Pibin.

\*

\* \*

## **B - LES LACUNES DU SYSTEME DE PROGRAMMATION : UNE METHODOLOGIE IMPARFAITE**

Répondant à une nécessité, fortement élaboré par rapport aux pratiques les plus répandues à l'étranger, le système français de programmation des dépenses militaires n'en présente pas moins de sérieuses lacunes qui ont d'ailleurs fait l'objet de vigoureuses critiques de la Cour des comptes - et de réponses du ministre de la Défense - dans son rapport au Président de la République de 1990 (J.O. « documents administratifs » du 29 juin 1990, pages 25 à 36). Ces lacunes peuvent être regroupées autour de cinq idées essentielles.

### **1. La nécessité de travaux de planification à long terme**

La Cour des Comptes a d'abord regretté que la programmation militaire s'appuie insuffisamment sur des travaux de planification et souffre des incertitudes affectant les objectifs à long terme.

L'exécution d'une loi de programmation s'étendant au maximum sur une période de cinq ou six ans, son élaboration suppose en effet un éclairage à plus long terme.

Il faut rappeler ici que, des premières études aux dernières livraisons, la durée d'un programme d'équipements militaires s'étend désormais, le plus souvent, sur plusieurs décennies.

La programmation militaire doit ainsi s'appuyer sur des perspectives à long terme définissant les capacités nécessaires à l'accomplissement des missions affectées à nos armées et correspondant aux objectifs de défense. Faute d'un tel exercice -qui doit être régulièrement actualisé de manière à tenir compte de l'évolution des hypothèses faites et des changements intervenus dans le contexte stratégique et géo-politique-, la programmation est construite dans l'incertitude sur la cohérence à long terme des projets qu'elle contient et certains choix nécessaires ne seraient pas effectués.

La Cour des Comptes estimait ainsi en 1990 qu'*«à s'en tenir au seul exemple des constructions navales, il sera très difficile de financer entre 1994 et 2000 l'ensemble des grands programmes prévus par l'état-major de la marine et la direction des constructions navales, qui comprennent notamment, outre l'achèvement du porte-avions nucléaire n° 1 qui sera particulièrement coûteux en raison des ralentissements du projet jusqu'en 1993, la deuxième tranche des frégates légères, les frégates anti-aériennes et anti-sous-marines de nouvelle génération, la modernisation des frégates anti-sous-marines de type 1970 et les sous-marins nucléaires d'attaque de nouvelle génération»*. D'autres exemples pourraient être cités et de nouveaux choix ne manqueront pas de s'imposer à l'avenir compte tenu des bouleversements de la situation géopolitique.

## **2. Les difficultés inhérentes à l'évaluation des dépenses consacrées aux études et aux développements qui imposent des réductions des crédits consacrés aux fabrications**

Une autre lacune du système de programmation soulignée par la Cour des Comptes réside dans les incertitudes liées à l'évaluation des dépenses consacrées aux études et aux développements.

Les principaux instruments utilisés pour la prévision des études et des développements sont constitués par le «programme pluriannuel des développements exploratoires» (P.P.D.E.) et le «programme prévisionnel des recherches et études» (P.P.R.E.) qui ne permettent pas une programmation assez précise.

Les dépenses liées aux études et aux développements des matériels sont de ce fait souvent mal maîtrisées et l'étalement dans le temps des programmes militaires peut ainsi aboutir à une inadéquation entre les financements disponibles et les objectifs de recherche et à un report, coûteux, des arbitrages nécessaires qui auraient dû être rendus dès la phase de développement.

Ces difficultés sont aggravées par la croissance des dépenses liées aux développements, problème aigu auquel est confronté le ministère de la Défense au moment où, sous l'effet notamment de reports ou étalements successifs, plusieurs programmes particulièrement importants et coûteux entrent simultanément en développement. Cette importance accrue des financements consacrés aux développements impose inévitablement des réductions des crédits consacrés aux fabrications, posant ainsi la question essentielle de savoir dans quelle mesure l'ensemble des développements pourront déboucher sur des fabrications ou être amortis sur des séries suffisamment importantes. Tout porte dès lors à craindre que la conjonction d'un contexte financier et budgétaire resserré et du processus de désarmement ne soit invoquée pour justifier une sévère limitation des fabrications de matériels en mésestimant le fait que les risques actuels et le développement actuel du processus de désarmement ne sauraient impliquer, à ce stade, un renoncement aux évolutions nécessaires de nos matériels.

### **3. Le caractère partiel des dépenses concernées par la programmation en raison du poids des engagements antérieurs et de l'exclusion des dépenses de fonctionnement**

Une troisième lacune majeure du système de programmation résulte de la faiblesse même des dépenses du ministère de la Défense couvertes par le système de programmation.

Deux points ont été à cet égard justement rappelés par la Cour des Comptes.

- Les engagements antérieurs pèsent d'abord très lourdement sur toute loi de programmation des dépenses militaires. Ces contraintes ont été ainsi estimées par la Cour des Comptes pour l'armée de terre : à l'intérieur d'une masse de crédits, la marge de crédits disponibles pour modifier l'outil militaire est estimée à 35 % sur une période de dix ans compte tenu de la charge des crédits de paiement nécessaires pour exécuter les décisions passées (environ 35 %) et des dépenses incompressibles liées notamment à l'entretien et l'infrastructure (environ 30 %). Cette marge de manoeuvre tombe à environ 15 % des crédits sur une période de cinq ans, durée d'exécution usuelle des lois de programmation. Des contraintes encore plus lourdes pèsent de surcroît sur les crédits affectés à certains secteurs faisant l'objet d'une programmation spécifique, comme le nucléaire ou le spatial.

Ce phénomène, tenant à la nature et à la durée même des programmes d'armement qui engagent les finances publiques pour de nombreuses années, s'impose à toute programmation et rappelle les limites de cet exercice périodique qui tend justement à préciser la marge d'action résiduelle en termes d'engagements nouveaux, de volume d'équipement et de calendrier.

- L'exclusion habituelle des dépenses de fonctionnement du système de programmation en réduit encore la portée véritable. Il faut rappeler ici que, jusqu'à aujourd'hui, seules deux lois de programmation (pour les années 1977-1982 et 1984-1988) ont porté sur l'ensemble des crédits du titre III et du titre V. L'exclusion des dépenses de fonctionnement réduit pourtant fortement la cohérence de la programmation militaire, non seulement en raison 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.

On ne saurait en effet négliger l'importance des coûts de fonctionnement résultant de la décision de lancer des programmes d'équipements nouveaux ou de retarder d'autres programmes -ce qui se traduit par d'importants surcoûts d'entretien et de fonctionnement-. Ces incidences doivent être prises en compte dès le lancement des projets, quelles que soient les incertitudes en la matière, faute de quoi on ne saurait disposer d'un plan d'ensemble rationnel.

C'est dire l'intérêt qui s'attache à une prévision pluriannuelle des dépenses de fonctionnement et à la prise en compte du coût global de possession des matériels dans le travail de programmation. L'absence de programmation du titre III ne permet pas d'assurer la cohérence de l'ensemble du système de forces.

#### **4. Les aléas qui affectent l'exécution de la programmation**

Si les critiques précédentes sont de nature à affecter les conditions d'élaboration des lois de programmation, de multiples causes peuvent de surcroît modifier en profondeur les conditions d'exécution de ces lois. Sans même parler ici de décisions véritablement nouvelles non prévues dans la programmation - comme des commandes supplémentaires (cas du quatrième «Awacs» en 1987) voire même le lancement de programmes non retenus initialement (cas du programme de frégates de surveillance lancé en 1988)- l'exécution de la programmation est soumise à de multiples aléas, de nature à la fois techniques et financières.

- Les difficultés techniques perturbent souvent le déroulement prévu d'un programme inscrit à la programmation. Les exemples pourraient être aisément multipliés, qu'il s'agisse de difficultés techniques sous-estimées, de défaillance des maîtres d'oeuvre publics, d'environnement technique mal pris en considération, tous ces facteurs aboutissant à des surcoûts rendant insuffisantes les ressources affectées au programme considéré.

L'existence de tels aléas est certes inhérente au caractère le plus souvent très fortement novateur des programmes d'armement modernes et à leur très longue durée de réalisation. Il convient toutefois de tout mettre en oeuvre -ce que s'efforce de faire le ministère de la Défense- pour contenir autant que possible et tenter de rendre exceptionnelle l'incidence de tels aléas.

- Les difficultés financières se conjuguent aux difficultés techniques pour compromettre le contenu des programmes inscrits à la programmation ou leur calendrier de mise en oeuvre.

Enfin, constatait la Cour des Comptes en 1990, *«c'est l'insuffisance des moyens de financement qui perturbe le plus*

souvent le déroulement des programmes, soit en les retardant (canon tracté de 155 mm, avion «Atlantique 2»), soit en les amputant (corvettes anti-aériennes), soit en conduisant le Gouvernement à les modifier radicalement (frégates légères et frégates de surveillance). La validité de ce constat a été malheureusement encore démontrée au cours de la dernière période.

Il faut en outre ajouter naturellement à ces causes financières de non-exécution intégrale des lois de programmation le fait que les lois de finances successives couvertes par la programmation ouvrent des crédits sensiblement inférieurs aux ressources figurant dans la loi de programmation. Ces déficits, qui se chiffrent en milliards de francs, varient d'année en année, mais au bout du compte s'accroissent et rendent inéluctablement très partielle l'exécution des lois de programmation.

La loi de programmation militaire ne peut donc être appréciée comme un ensemble de dispositions et de décisions intangibles et impératives. Elle tente seulement de décrire, au moment de son élaboration, l'hypothèse la plus souhaitable, sinon la plus probable, d'utilisation des crédits prévus. Cette hypothèse est soumise à de multiples aléas et est donc susceptible d'évoluer compte tenu des différentes contraintes qui déterminent son exécution.

### **5. Le caractère nécessairement évolutif de la programmation des dépenses militaires**

Face à ces aléas qui affectent le déroulement des programmes et l'accroissement de l'écart entre les besoins et les financements disponibles, il est nécessaire que la programmation puisse être régulièrement actualisée. Or, dans les textes ou dans les faits, le caractère non évolutif de la programmation en affecte lourdement la portée, l'efficacité et le caractère contraignant.

L'absence d'actualisation de la programmation enlève au système une part importante de sa crédibilité, aggravant l'incertitude sur le financement futur des programmes et pouvant favoriser le lancement de programmes sur la base d'échéanciers qui ne pourront être respectés faute de crédits suffisants. L'absence de prévisions

**«glissantes» rend irréalistes et inefficaces les instruments de la programmation.**

Faute d'une méthode plus adaptée, le ministère de la défense a dû recourir à divers palliatifs pour assurer l'adéquation entre les crédits et les besoins.

La pénurie budgétaire a ainsi pour conséquences usuelles :

- le prélèvement de financements sur des programmes classiques afin de dégager les ressources nécessaires à des opérations nouvelles,

- la réduction des programmes de cohérence, pourtant indispensables au caractère opérationnel de nos forces,

- et, le plus souvent, le report du lancement ou l'étalement dans le temps de certains programmes qui permettent pour chaque opération, de passer le cap des premières années mais qui aboutissent à accumuler les contraintes pour l'avenir et à reporter les efforts financiers indispensables.

Mais il ne s'agit là que de pis-allers inadaptés. La cohérence de notre effort d'équipement militaire justifie l'existence de mises à jour régulières de la programmation.

Il convient ici de rappeler que la sixième loi de programmation (1987-1991) avait prévu à cet égard une disposition intéressante prévoyant qu'à n.i-parcours un projet de loi actualisant les dernières années et prolongeant la perspective sur les trois années suivantes. Dans le même esprit, l'article 4 de la septième loi de programmation (1990-1993) disposait : *«le gouvernement déposera, à l'ouverture de la première session ordinaire de 1991-1992 dans les mêmes formes que la présente loi, un projet de loi qui arrêtera les crédits de paiement qu'il est prévu d'inscrire aux titres V et VI du budget du ministère de la Défense pour 1992 et 1993 et indiquera les crédits de paiement susceptibles d'être inscrits pour les années 1994, 1995 et 1996».*

Ce projet de loi, chacun le sait, n'a pas été déposé dans les délais prescrits par la loi. Les retards accumulés ne sauraient toutefois occulter l'importance de poursuivre l'effort méthodologique entrepris en matière de programmation et la nécessité de mettre en oeuvre une véritable programmation .

\*

\* \*

### **C - LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION 1992-1994 : DES INNOVATIONS MÉTHODOLOGIQUES PEU CONVAINCANTES**

Les conditions dans lesquelles est aujourd'hui présentée au Parlement la huitième loi de programmation des dépenses militaires ne répondent pas, loin s'en faut, à ces critiques de méthode.

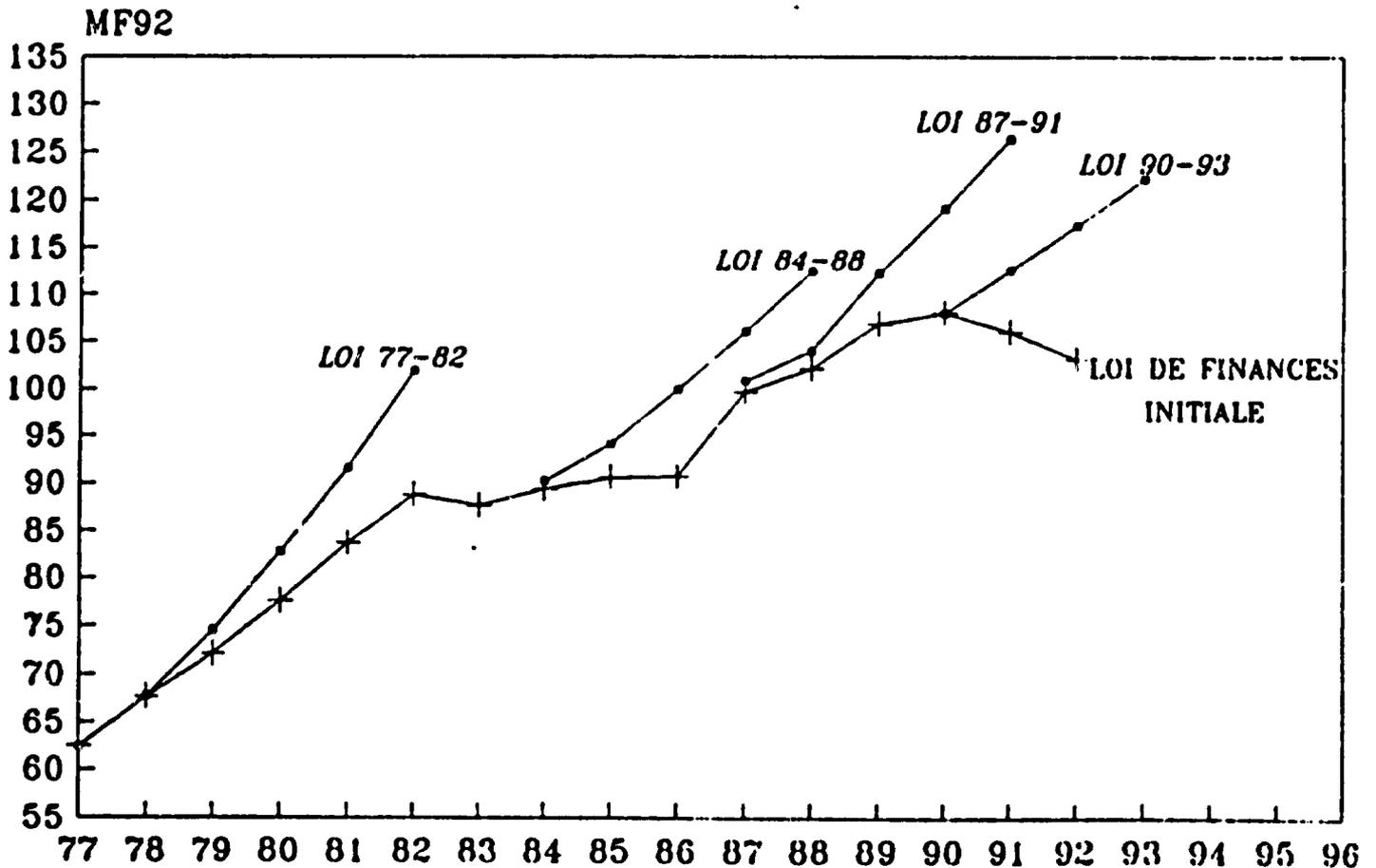
Les observations qui précèdent conduisent ainsi à relativiser la portée de l'exercice entrepris. La loi de programmation ne permet pas d'assurer la cohérence de l'effort militaire dans son ensemble. Sa portée limitée, son mode d'élaboration, les conditions de son exécution sont autant d'éléments qui en réduisent la signification et l'efficacité et l'empêchent de jouer pleinement son rôle.

Il reste que la loi de programmation militaire, spécifique dans le fonctionnement de l'Etat, plus élaborée en France que dans beaucoup de pays comparables, répond à une nécessité et constitue, aux yeux de votre rapporteur, une exigence. D'abord parce qu'un effort continu de programmation est nécessaire pour donner aux industriels de la défense et aux états-majors militaires la "lisibilité" de l'avenir et les perspectives à moyen et long termes dans lesquelles doivent s'inscrire leur action. Ensuite parce que -comme l'indique le rappel chronologique ci-dessus et comme le démontrent les travaux présentés par le professeur Christian Schmidt devant notre commission- les budgets annuels d'équipement militaire, contrairement aux idées reçues, se sont tendancielle- ment ajustés, sur le long terme, aux objectifs globaux déterminés par les

lois de programmation. Il n'existe donc aucune fatalité de non-exécution des lois de programmation.

C'est ce que confirme pour l'essentiel -sauf sans doute pour la loi 1990-1993- le tableau ci-dessous qui permet d'apprécier les écarts entre les ressources inscrites en lois de finances et celles prévues par les lois de programmation successives depuis 1977.

### PROGRAMMATIONS - LOIS FINANCES INITIALES COMPARAISON PERIODE 1977 1993 TITRE V



Bien des critiques peuvent toutefois être adressées à la pratique actuelle. De ce point de vue, les trois innovations méthodologiques principales du projet de programmation pour les années 1992-1994 apparaissent bien peu convaincantes.

### **1. Une loi d'adaptation triennale**

La première caractéristique du projet de programmation soumis au Parlement, la plus critiquable aux yeux de votre rapporteur, a conduit bien des experts à parler de "loi en trompe-l'oeil".

"En raison des incertitudes pesant sur l'évolution des données stratégiques", le gouvernement s'est en effet résigné à bâtir une loi de transition et d'adaptation de trois ans, couvrant la période 1992-1994. Elle est supposée "organiser le passage d'une défense constituée dans la perspective d'un affrontement Est-Ouest à une posture plus différenciée, mieux adaptée aux enjeux probables de la fin de ce siècle".

Les incertitudes pesant sur cette évolution stratégique ont ainsi conduit le gouvernement à limiter la programmation à une période très courte, tout en présumant que la situation serait suffisamment stabilisée en 1994 pour élaborer alors utilement une nouvelle loi couvrant la fin de la décennie.

Mais, ce faisant, le projet de loi ôte à la programmation militaire l'essentiel de son intérêt qui est, répétons-le, d'inscrire l'effort d'équipement de nos armées dans la durée.

Cette critique est accentuée par le fait que la première annuité de cette "programmation" porte sur le budget 1992, voté il y a un an et d'ailleurs incomplètement exécuté. Cette curiosité - pour ne pas parler d'incohérence - consistant à programmer le passé

réduit en tout cas la programmation qui nous est présentée à un simple plan biennal.

Si l'on ajoute que le projet de loi de finances pour 1993 -deuxième annuité présumée de la programmation- a déjà été examiné par le Parlement, le présent projet de loi se réduit finalement à la fixation des crédits d'équipement militaire pour 1994, dont il n'est pas absolument sûr que l'actuel gouvernement aura à établir le budget...

Pour les années 1995 à 2000, aucune indication chiffrée, même prévisionnelle, n'est donnée. Le projet de loi se contente de prévoir que le gouvernement déposera en 1994 un projet arrêtant les crédits de paiement pour 1995-1997 et évaluant les crédits de paiement pour 1998-2000.

Ainsi, loin de répondre aux critiques adressées aux précédentes lois de programmation, le projet de loi tend au contraire à justifier les reproches de ceux qui ne voient dans la programmation militaire qu'un simple "exercice de style".

## **2. La répartition des moyens des forces en "modules" de programmation**

La seconde innovation méthodologique concerne la présentation des programmes d'armement. La méthode retenue repose sur une approche fonctionnelle répartissant les moyens des forces en six "modules" de programmation :

- dissuasion nucléaire, qui regroupe les programmes des forces nucléaires ;
- espace, communications et renseignement, qui réunit les fonctions indispensables au commandement ;
- opérations aéromaritimes, qui regroupent les moyens de la marine nationale classique ;

- opérations aériennes et terrestres, qui rassemblent l'ensemble des moyens des deux armées consacrés à la sécurité de l'Europe et l'action hors Europe ;
- sécurité et soutien, qui concerne la Gendarmerie et le soutien général commun aux forces ;
- et "préparation de l'avenir", qui regroupe les crédits affectés aux études amont, aux investissements techniques et aux actions de formation.

Cette présentation répond à un souci de cohérence interarmées qui paraît légitime à votre rapporteur même s'il s'agit en l'occurrence d'une modification essentiellement formelle, qui n'atteint d'ailleurs pas pleinement son objectif puisque, par exemple, le programme Rafale se trouve encore réparti entre deux modules : les opérations aéromaritimes pour l'ACM, et les opérations aériennes et terrestres pour l'ACT.

Mais, pour s'en tenir ici à l'aspect méthodologique, votre rapporteur déplore fortement l'absence complète de précisions chiffrées sur les programmes d'armement cités qui sont simplement répartis en cinq catégories particulièrement imprécises voire sibyllines :

- programmes en cours "révisés ou arrêtés" ;
- grands programmes en cours "consolidés et éventuellement rééchelonnés" ;
- programmes nouveaux "à lancer entre 1992 et 1994" ;
- programmes futurs "à lancer après 1994 ou étalés" ;
- et programmes "à lancer après 1997 ou supprimés".

Votre rapporteur ne peut que regretter ce manque de précision qui tend, dans de nombreux cas, à dissimuler l'ampleur des réductions de cible décidées - par exemple pour le char Leclerc - et à reporter à plus tard des décisions essentielles - par exemple pour l'avion de guet embarqué ou pour le second porte-avions nucléaire.

### **3. Une loi "relative à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense"**

La troisième originalité méthodologique de ce projet de loi est de porter, selon son intitulé, non seulement sur les équipements militaires mais aussi sur les effectifs de la défense.

Il s'agit là de souligner que la diminution des effectifs du ministère de la défense aura des conséquences majeures pour chacune des composantes de nos forces, tandis que la révision à la baisse des commandes publiques d'armements atteindra de plein fouet nos industries d'armement.

C'est l'occasion pour le gouvernement d'indiquer, dans le document annexé au projet de loi, les grandes lignes de l'action gouvernementale en matière de réduction du format des armées, d'organisation des armées et de restructurations.

Votre rapporteur estime toutefois que cette insertion des questions d'effectifs dans la loi de programmation n'est qu'apparente et que le gouvernement n'est pas allé, en l'espèce, au bout de sa logique. Pour une double raison :

- D'abord parce que le projet ne comporte aucun échéancier année par année et aucune répartition par armée des réductions d'effectifs prévues dans les années à venir. Il est seulement précisé que les effectifs de l'armée de terre devront diminuer de 20 % pour être ramenés à 225 000 hommes en 1997. Aucune précision n'est donnée sur l'évolution détaillée des effectifs, même durant les années 1992-1994 supposées couvertes par la programmation.

- Ensuite parce que l'importance que revêtiront les questions de personnels dans les prochaines années aurait dû, selon votre rapporteur, conduire logiquement le gouvernement à inclure les dépenses de fonctionnement dans la programmation. Il est d'autant plus paradoxal d'ignorer cet élément essentiel de l'efficacité et du moral de nos forces qu'une forte réduction du format de nos armées est simultanément annoncée.

Cette insertion du titre III dans le projet de loi de programmation n'aurait d'ailleurs pas constitué une innovation puisque, rappelons-le, les quatrième et cinquième lois de programmation (1977-1982 et 1984-1988) portaient déjà sur l'ensemble du budget de la défense, titre III et titre V.

\*

\* \*

Il paraissait nécessaire à votre rapporteur de souligner ces données d'ordre méthodologique avant de procéder à l'examen du présent projet de loi. C'est dans ce cadre qu'il vous propose d'analyser, sur le fond, le texte proposé en commençant par les nouvelles données -géopolitiques et proprement militaires- qui permettront d'apprécier les menaces et les risques auxquels notre appareil de défense doit être en mesure de faire face et auxquels sont supposées répondre les dispositions proposées.

**PREMIÈRE PARTIE:**  
**LE CONTEXTE INTERNATIONAL DE LA**  
**PROGRAMMATION**

## CHAPITRE I

### **- UNE ÉVOLUTION GÉOSTRATÉGIQUE ACCÉLÉRÉE ET INCERTAINE QUI RENOUVELLE LES MENACES ET LES RISQUES AUXQUELS NOTRE APPAREIL DE DÉFENSE PEUT SE TROUVER AFFRONTÉ -**

Les trois années qui se sont écoulées depuis l'examen de la précédente loi de programmation ont été marquées par des bouleversements stratégiques internationaux d'une ampleur historique qui, s'ils ne sont pas achevés, ont d'ores et déjà fortement renouvelé les menaces et les risques auxquels notre pays peut être confronté et face auxquels notre appareil de défense doit être adapté.

Ainsi a-t-on vu se substituer à une menace clairement identifiée à l'Est des risques et des périls beaucoup plus diversifiés et plus diffus dans un contexte de grande incertitude géostratégique.

- L'effondrement des régimes communistes d'Europe centrale et orientale - depuis la chute du mur de Berlin jusqu'à la disparition de l'Union soviétique elle-même - constitue naturellement l'événement central qui marque la fin d'un cycle majeur de l'évolution internationale et pose en des termes radicalement nouveaux, même s'ils sont encore imprécis, l'avenir du continent européen et la question de sa sécurité.

- L'apaisement de l'affrontement Est-Ouest qui dominait la scène internationale depuis le dernier conflit mondial contribue en outre à mettre en lumière, sinon à laisser se développer, des foyers de tensions dans le Tiers-Monde qui - la crise du Golfe et la montée des intégrismes nationaux l'ont illustré - font apparaître des risques manifestes dans le Sud qui imposent la réadaptation de notre outil de défense.

- Enfin, les nouvelles données internationales ont également favorisé des progrès dans le domaine du contrôle des armements et du désarmement qui, pour extrêmement positifs qu'ils soient, impliquent cependant de notre part une très grande vigilance en raison des incertitudes et des insuffisances qui demeurent -du fait en particulier de l'éclatement de l'Union soviétique.

Tels sont les trois points essentiels qu'il a paru nécessaire à votre rapporteur de retenir, plus ici, fût-ce brièvement, tant il est patent qu'ils modifient le contexte international dans lequel s'inscrit le présent projet de loi de programmation militaire et que la politique de défense de la France, élément d'une politique globale et résolue tendant à améliorer la sécurité collective en Europe et dans le monde, doit être évaluée à l'aune des menaces et des risques que ces facteurs font apparaître.

\*

\* \*

## **A - RISQUES ET INCERTITUDES LIÉS À L'EFFONDREMENT DES RÉGIMES COMMUNISTES D'EUROPE DE L'EST**

L'élément essentiel, celui qui a véritablement bouleversé la situation géostratégique et confronté notre sécurité à des données radicalement nouvelles, réside dans l'effondrement des régimes communistes d'Europe de l'Est. Au regard de cet événement -dont l'ampleur et la rapidité ont déjoué toutes les prévisions d'experts et auquel votre rapporteur n'avait guère d'espoir d'assister de son vivant-, la guerre du Golfe elle-même peut être considérée comme un épiphénomène. L'effondrement du bloc communiste et la dislocation de l'Union soviétique marquent au contraire la fin de l'après-guerre et d'une organisation internationale fondée sur l'affrontement Est-Ouest, la guerre froide et l'équilibre de la terreur, appuyé sur la dissuasion nucléaire.

**En trois ans, la menace soviétique telle qu'elle existait depuis 1945 a disparu. Cette menace à laquelle devait pouvoir répondre notre dispositif de défense était, jusqu'à la chute du mur de Berlin et la disparition du rideau de fer, celle d'une attaque massive, brutale et déclenchée avec un préavis très court par des forces positionnées à quelques centaines de kilomètres de nos frontières. Ainsi formulée, cette menace n'existe plus.**

Sans revenir sur la chronologie des événements, trois faits majeurs méritent d'être ici rappelés :

- la disparition de la doctrine de "solidarité" entre les Etats socialistes, dont l'éviction d'Andréi Gromyko du Politburo avait été, avant même la chute du mur de Berlin, le signe annonciateur, a privé le système militaire soviétique -qui en était à la fois le garant et le bénéficiaire principal- de son fondement politique essentiel et annoncé la dissolution pure et simple du Pacte de Varsovie et de l'empire soviétique lui-même ;

- l'acceptation par les Soviétiques de la réunification allemande dans le cadre de l'OTAN, après leur absence de réaction devant la mise à bas du mur de Berlin, a confirmé l'effondrement des fondements et de la vertu dissuasive de l'appareil militaire de l'Armée rouge, même si, pendant une période, elle a maintenu sa stratégie et si, par un effet d'inertie, la production d'armement soviétique s'est poursuivie dans les mêmes effarantes proportions ;

- enfin, l'échec du "putsch" du 18 août 1991 et la prise du pouvoir progressive par Boris Eltsine à la suite du "putsch" ont marqué, après l'effondrement de l'empire extérieur soviétique, la dislocation de l'empire intérieur qui s'est traduite par la disparition de l'Union soviétique elle-même et la constitution de l'incertaine "Communauté des Etats indépendants" (CEI).

Des événements aussi considérables ne pouvaient toutefois se produire sans soubresauts, sans incertitudes et sans l'apparition de nouveaux risques et de nouveaux défis auxquels nous devons aujourd'hui apporter, sur le plan politique mais aussi sur le plan militaire, des réponses adaptées.

Ces risques persistants, mais d'une nature différente, en provenance de l'Est, revêtent en particulier deux aspects qui doivent être pris en compte dans la définition de notre effort de

défense : la dislocation de l'ex-système central soviétique, et le morcellement de la carte géopolitique en Europe de l'Est.

### 1°) - La dislocation de l'ancien système central soviétique

La désagrégation spectaculaire de l'Union soviétique, pour heureuse qu'elle soit dans son principe, n'en provoque pas moins une situation dangereusement instable et pose de nombreux problèmes politiques aggravés par des perspectives économiques très sombres à la suite des ruptures avec l'ordre économique ancien et des difficultés inhérentes à l'introduction des mécanismes de l'économie de marché. Pour s'en tenir aux seuls aspects politico-militaires, ces difficultés appellent ici les observations suivantes :

a). Une puissance militaire majeure, tant par ses capacités nucléaires que conventionnelles, subsiste à l'Est

L'ex-Union soviétique, qui n'est pas réduite à la seule Russie, demeurera pour de longues années une formidable puissance militaire excédant de beaucoup les exigences de la défense et capable de menacer, dans une autre situation politique -dont on ne saurait écarter l'hypothèse-, l'indépendance des autres nations européennes.

Certes, des événements considérables sont intervenus : le resserrement du potentiel militaire soviétique, le retrait des forces ex-soviétiques des pays d'Europe centrale où elles étaient stationnées ont ainsi fortement diminué, sinon éliminé, les risques d'une attaque aéroterrestre surprise et bouleversé la situation militaire en Europe.

Mais le potentiel militaire russe demeure, par son ampleur et son caractère moderne, impressionnant, dans le domaine conventionnel comme dans le domaine nucléaire. Surtout, au-delà même de cette puissance de feu, la zone géographique de la Russie et de la nouvelle Communauté des Etats indépendants est chargée de risques potentiels dans une zone où les affrontements possibles sont multiples.

L'échec du "putsch" d'août 1991 ne saurait être considéré comme la fin des risques de dérive autoritaire de régimes qui, en Russie ou ailleurs, doivent tout à la fois marquer leur rupture avec le communisme et éviter les dangers de dictatures nationalistes.

Ces incertitudes, susceptibles de se transformer en nouveaux périls, nous imposent de rester vigilants et de ne pas faire d'impasse sur l'avenir dans la définition de notre appareil de défense de demain.

b). Le devenir de l'arsenal nucléaire pléthorique accumulé par l'ancienne Union soviétique pose en particulier de graves questions, qui ne tolèrent pas l'ambiguïté.

A terme, la question-clé est de savoir si nous allons assister à une multiplication du nombre des puissances nucléaires alors même que la plupart des Républiques concernées ont affirmé leur volonté d'être dénucléarisées. Pour l'heure, la question se pose des moyens de passer d'une situation où les arsenaux nucléaires sont déployés sur le territoire de plusieurs Républiques à une situation où, conformément aux accords conclus au sein de la C.E.I., ils devraient être regroupés sur le sol de la Russie.

1. En ce qui concerne les armements stratégiques, les accords entre les quatre Républiques détentrices (la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan) ont souligné la nécessité d'un commandement unifié des forces stratégiques et prévu qu'une décision d'emploi de l'arme nucléaire serait prise par le président russe après accord des chefs des trois autres Républiques nucléaires et en concertation avec les chefs des autres Etats membres de la CEI.

Ces accords ne sont toutefois pas aussi rassurants qu'ils voudraient l'être, ainsi que l'a encore illustré l'absence d'accord sur les armements stratégiques lors du sixième sommet des chefs d'Etat des pays de la C.E.I. à Moscou début juillet 1992. Sans même parler des difficultés techniques inhérentes à la procédure choisie,

impliquant des partenaires multiples, les incertitudes qui continuent à caractériser l'éclatement de l'ancienne Armée rouge ne plaident pas en faveur de l'existence de l'entente requise entre les acteurs du jeu nucléaire. Il importe, en tout cas, de savoir à tout moment qui détient le contrôle de l'arme nucléaire. Il importe de savoir que les mécanismes de ce contrôle sont parfaitement fiables.

Quant au processus de regroupement et de destruction des armes nucléaires, comment s'assurer qu'il soit réalisé dans des conditions de sécurité absolue ? Quelles formes précises va prendre l'assistance occidentale, et notamment française, pour le démantèlement de missiles nucléaires de l'ancienne Union soviétique ? Et quelle durée exigera un tel démantèlement ? Dans la meilleure des hypothèses, de longues années durant lesquelles le maintien d'une vigilance constante demeurera.

Le tableau ci-dessous donne, pour l'heure, la répartition des têtes des armements stratégiques entre les nouvelles Républiques :

République	ICBM	SLBM	AIR	Total
Russie	4 278	2 804	367	
Ukraine	1 240		168	
Biélorussie	54			
Kazakhstan	1 040		320	
Total	6 612	2 804	855	10 271

Il faut se réjouir des accords récemment conclus entre la Russie et les pays occidentaux -notamment la France- en la matière. Mais, sans même parler de son coût élevé, le démantèlement des armes est un processus complexe qui doit être réalisé dans des installations adaptées par du personnel qualifié. Les opérations correspondantes sont complexes et exigent des précautions de

sécurité. Tout au long des processus de démantèlement se posera le problème du contrôle des matières nucléaires.

2. En ce qui concerne les armements nucléaires tactiques de l'ex-URSS (de l'ordre de 20 000), la situation est plus incertaine et plus complexe encore. Plus nombreuses et plus dispersées que les armes stratégiques, les armes tactiques font de surcroît l'objet de procédures de mise en oeuvre plus souples et décentralisées. Ces systèmes pléthoriques et très diversifiés -qui vont de l'obus au missile en passant par la mine- apparaissent ainsi particulièrement dangereux par leur caractère volatil, instable et très difficilement contrôlable. Ils constituent sans doute de ce fait la panoplie la plus déstabilisante pour la sécurité internationale.

Les accords conclus au sein de la C.E.I. paraissent ainsi, en ce domaine, moins sûrs encore, ne serait-ce qu'en raison des centaines, sinon des milliers, de charges nucléaires tactiques entreposées dans d'autres Républiques que la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan, même si des déclarations rassurantes affirment le rassemblement de ces armes tactiques en Russie.

Là encore, les modalités techniques d'un éventuel démantèlement et la nature de l'assistance que les pays occidentaux pourront apporter à ces opérations, destinées à durer de longues années, doivent être précisées.

Par leur caractère instable, les armements tactiques sont ainsi les plus exposés à des risques d'emploi ou de menaces erratiques et, plus encore, à des risques de détournement, éventuellement frauduleux, dans le cadre de ventes d'armes "bradées" à partir d'un pays souffrant d'un manque dramatique de ressources.

Certes, les propositions américaines et russes peuvent aboutir à une diminution des armes nucléaires tactiques et à leur concentration dans des zones définies. Il faut en particulier se réjouir de l'annonce, en mai 1992, en avance sur le calendrier prévu, du transfert en Russie de toutes les armes nucléaires tactiques de l'ex-l'URSS. Mais, en tout état de cause, toute destruction du stock

**nucléaire tactique sera incertaine, difficilement vérifiable et très longue à réaliser.**

**Face au problème, plus général, du devenir de l'ex-puissance militaire soviétique, question qui dépasse le seul problème du nucléaire -car les incertitudes ne sont pas moins grandes dans le domaine des armes chimiques et biologiques ou dans celui des armes conventionnelles-, l'imprévisibilité demeure sans doute à ce jour la seule certitude. Comment en irait-il autrement face à un problème sans précédent dans l'histoire, qu'aucun stratège, qu'aucun expert n'avait envisagé, et qui concerne ce qui était la première armée du monde par ses effectifs, par la quantité de ses équipements conventionnels et même de son arsenal nucléaire ?**

**Les risques qui en résultent pour la sécurité internationale, pour de longues années, ne sauraient être négligés, pas plus que ceux, déjà perceptibles, qui résultent du morcellement de la carte géopolitique en Europe de l'Est.**

## **2°) - Le morcellement de la carte géopolitique en Europe centrale et orientale**

**Le second facteur d'incertitude majeur résultant de la nouvelle donne géostratégique en Europe, le second phénomène lié à l'effondrement des régimes communistes d'Europe de l'Est et qui doit être pris en compte dans la définition de notre effort de défense à long terme réside dans le morcellement de la carte géopolitique en Europe centrale et orientale.**

**Le dégel de la situation en Europe du "centre-Est" (compte tenu de la partie orientale de l'Allemagne réunifiée) et dans les Balkans a fait resurgir des antagonismes séculaires qui remettent en cause la question des frontières.**

**L'effondrement du système communiste en Europe centrale et orientale, né des tentatives de réformes du système envisagées par M. Gorbatchev et des divisions des classes dirigeantes entre conservateurs et réformistes, a finalement résulté de**

**l'accélération d'un processus qui a progressivement atteint les fondements mêmes du système : abolition du rôle dirigeant du parti communiste, libération des médias, organisation d'élections libres, mise en cause des pouvoirs monopolisés par des "nomenklaturas" corrompues et par des appareils de sécurité tout-puissants.**

**Cette disparition de la chape communiste et cet effacement de l'idéologie unificatrice ont eu pour conséquence majeure la réapparition d'antagonismes et de courants nationalistes refoulés et étouffés pendant des décennies d'oppression et d'occupation. La question des minorités nationales s'en trouve à nouveau posée en termes aigus, la fin du système communiste coïncidant logiquement avec la résurgence de revendications explicites sur des territoires souvent répartis arbitrairement au lendemain du second conflit mondial.**

**C'est le maillon faible de la Yougoslavie qui a cédé le premier, de façon sans aucun doute définitive, voyant renaître l'antagonisme entre les pays de culture latine et catholique -telles la Croatie et la Slovénie- et la Serbie, de culture slave et orthodoxe, s'efforçant de s'appuyer sur l'ancienne armée fédérale pour faire renaître, par delà l'effondrement de l'hégémonie communiste, les projets de "grande Serbie", fût-ce au prix d'une politique de "purification ethnique" qui rappelle les plus sombres heures du passé. L'ex-Yougoslavie s'est ainsi enfoncée dans les atrocités et dans la guerre, marquant la disparition de l'ancienne fédération et soulignant de manière dramatique l'incapacité des structures internationales actuelles -qu'elles soient européennes ou onusiennes- à prévenir, sinon à mettre un terme à de tels conflits.**

**Mais d'autres drames, d'autres dangers pour la paix et la sécurité en Europe peuvent encore apparaître, là ou ailleurs, sans même parler des risques d'extension du conflit yougoslave, notamment au Kosovo et en Voïvodine. Tchèques et Slovaques paraissent avoir renoncé définitivement à leur communauté de destin. La Moldavie, après avoir proclamé son indépendance, pose la question de ses liens historiques avec la Roumanie. Le cas des Hongrois de Roumanie et des Turcs de Bulgarie offrent enfin -et la liste n'est pas exhaustive- d'autres exemples de risques de désintégration nationale en Europe centrale et orientale.**

**Cette résurgence des antagonismes balkaniques et la multiplication des risques de conflits dans cette région qui nous est si proche conduisent directement à la remise en cause des frontières héritées de l'après-guerre, revenant ainsi sur un dogme auquel nul n'avait osé toucher jusqu'ici. Comment concilier en effet entre eux des principes comme le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, la démocratie et les droits de l'homme, et l'intangibilité présumée des frontières ? La question est particulièrement aiguë lorsque, comme dans le cas des Kurdes, une même ethnie est dispersée entre plusieurs Etats.**

**La communauté internationale doit en tout cas peser de tout son poids pour qu'une modification de frontière, lorsqu'elle doit avoir lieu, s'effectue de façon ordonnée, par la voie de négociations. Une légitimité internationale doit pouvoir être donnée à un tel processus : ici doit se développer l'action de la Communauté européenne et se conforter le rôle de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe. Ici doit aussi s'illustrer, si besoin est, la renaissance de l'Organisation des Nations Unies dans le règlement des conflits régionaux.**

**Les développements meurtriers de la crise yougoslave constituent, à cet égard aussi, un test capital de la capacité de l'Europe, et plus généralement, de la communauté internationale à préserver la paix et la démocratie dans cette partie du "vieux continent" où de multiples ferments centrifuges sont à l'oeuvre. La France, qui s'est constamment déclarée prête à mettre à la disposition des Nations Unies des forces substantielles pour participer aux opérations de maintien de la paix qui seraient décidées, avait ainsi, fin juillet 1992, mis 2 900 hommes -soit l'équivalent d'une brigade- sous la bannière de l'ONU dans l'ex-Yougoslavie, soit près du quart des effectifs globaux des Nations Unies. Elle a encore accru sa présence dans la dernière période (4 750 hommes au 1er décembre 1992), sans réduire pour autant son effort dans d'autres régions du monde, à commencer par le Cambodge. Elle doit ainsi disposer des forces lui permettant de participer efficacement à de telles actions de sécurité collective. Elle doit surtout prendre en compte une situation aussi incertaine et explosive, à quelques centaines ou quelques milliers de kilomètres de Paris, dans la définition de son effort de défense.**

\*

\* \*

## **B - DES RISQUES DE PLUS EN PLUS PRESSANTS VENANT DU SUD ET DE L'ORIENT**

Si l'apaisement des tensions Est-Ouest et l'effondrement du monde communiste ont, tout en faisant apparaître des risques d'une forme nouvelle en provenance de l'Est, mis fin à la guerre froide et fait naître des espoirs de paix durables, ces événements ont aussi favorisé l'apparition de risques de plus en plus pressants venant du Sud, des phénomènes de déstabilisation en quelque sorte libérés par la fin de l'antagonisme Est-Ouest.

La guerre du Golfe a été la première et dramatique illustration de cette situation nouvelle et de ces conflits se situant en dehors de l'affrontement Est-Ouest. Jusqu'alors, la plupart des sources de conflits de la zone Sud étaient plus ou moins directement, dépendants des rapports Est-Ouest. Ils tendent aujourd'hui à s'exprimer en tant que tels et s'affirment davantage comme des menaces plus pressantes pesant sur la sécurité mondiale.

Certes, les principaux problèmes des pays du Sud ne sont pas 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 ont pour noms : sous-développement et explosion démographique.

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

Les excès démographiques conjuguent d'autre part leurs effets à ceux du sous-développement pour accroître le fossé grandissant -et inacceptable- entre le Nord et le Sud. Ils peuvent 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.

Dans le domaine plus proprement géo-stratégique, deux des principaux risques en provenance du Sud proviennent d'un domaine, la prolifération nucléaire, et d'une région, le bassin méditerranéen, sur lesquels il convient de s'arrêter ici.

### **1°) - La prolifération nucléaire au Sud**

La prolifération nucléaire, qui avait pu paraître relativement maîtrisée, tend à nouveau à devenir un problème déterminant des relations internationales et à s'aggraver du fait de l'accession de pays du Sud à l'arme nucléaire.

Mis à part les cinq puissances nucléaires membres permanents du Conseil de sécurité et sans revenir ici sur les incertitudes résultant de la désintégration de l'URSS quant à la maîtrise de l'arme nucléaire, plusieurs catégories de pays sont désormais concernés par la prolifération nucléaire :

- 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, l'Afrique du Sud et le Pakistan ;

- 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'Irak, l'Iran et la Corée du Nord, 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'Egypte, l'Indonésie ou la Corée du Sud, sans que la liste soit ni certaine ni exhaustive.

Cette prolifération nucléaire -dont on remarque qu'elle provient quasi exclusivement de pays du Tiers-Monde- pose évidemment deux questions essentielles : en amont, comment contenir à l'avenir la prolifération ? Et en aval, compte tenu des pays qui ont acquis l'arme nucléaire, comment assurer, dans ce nouveau contexte, la stabilité internationale ?

#### **a). Comment empêcher à l'avenir la prolifération ?**

Certes, la situation ne doit pas être dramatisée à l'excès. La prolifération a finalement été jusqu'ici moins rapide que beaucoup l'avaient prévu. D'importants pays -à l'image de la France, mais aussi de l'Afrique du Sud et, semble-t-il, de la Chine- ont annoncé leur intention d'adhérer au traité de non-prolifération (TNP). Et les pays occidentaux, après quelques hésitations, ont compris qu'ils devaient agir pour empêcher toute nouvelle prolifération.

Mais la lutte contre la prolifération est, singulièrement dans le domaine nucléaire, un exercice très difficile et très incertain.

Le cas de l'Irak, dont il a été aujourd'hui démontré par les inspections de l'ONU qu'il se trouvait à moins de deux ans de la détention de l'arme atomique lors du déclenchement de l'opération "tempête du désert", permet de mesurer combien la prolifération est facile et les traités en la matière peu efficaces. L'Irak est en effet partie au traité de non prolifération nucléaire. Mais, en application des dispositions existantes, seules les installations nucléaires, déclarées comme telles par l'Etat signataire, sont contrôlées.... Les risques de détournement des conventions internationales sont donc considérables.

La compétence scientifique apparaît, en définitive, comme le véritable "clicquet" de la prolifération. Ainsi, les traités et les

**systèmes de contrôles internationaux, aussi perfectionnés soient-ils, ne suffiront pas à stopper une prolifération qui repose avant tout sur la prolifération des cerveaux.**

**La situation de la nouvelle Communauté des Etats Indépendants est, de ce point de vue, préoccupante. Certes, la Russie n'a sans doute aucun intérêt à favoriser une prolifération qui dévaluerait encore davantage sa position sur la scène internationale. Certes, la communauté internationale semble avoir pris conscience de l'ampleur des dangers et il faut se réjouir -à condition qu'elle entre concrètement dans les faits- de la décision de créer en Russie un "centre international pour la science et la technologie" pour employer les spécialistes du nucléaire de l'ex-Union soviétique et éviter leur exode vers des pays tiers. Mais des indices inquiétants confirment les risques importants de prolifération à partir de l'ex-URSS où la décomposition du système peut être à l'origine d'une fuite des cerveaux et du détournement de matières fissiles.**

**b). Comment assurer la stabilité internationale dans un contexte de prolifération ?**

**Tout porte ainsi à croire que la prolifération sera très difficile à stopper durablement et que la diffusion du nucléaire dans des pays du Sud sera un des problèmes majeurs des relations internationales au tournant du siècle. Comment assurer, dès lors, la stabilité internationale ? Plusieurs observations méritent à cet égard d'être formulées.**

**- On ne peut d'abord écarter qu'on assiste à l'apparition de conflits régionaux susceptibles de dégénérer nucléairement. Les risques de menaces nucléaires pourraient d'autant plus se multiplier que la prolifération nucléaire renforcerait l'apparition, au cours des prochaines années, de puissances régionales relativement fortes.**

**- Certaines de ces puissances susceptibles d'acquérir un potentiel nucléaire ne partagent pas la "culture" de la dissuasion et ignorent les comportements relationnels et la retenue qu'elle implique. Ainsi, sans qu'il faille en aucune manière exclure quelque**

**région que ce soit du champ de la dissuasion, il est clair que la dissuasion risque de ne pas jouer à l'égard de certains Etats qui se trouvent parmi les plus dangereux pour la stabilité internationale.**

**Tout doit donc être mis en oeuvre par les puissances nucléaires actuelles, essentiellement les membres permanents du Conseil de sécurité, pour employer tous les moyens politiques à leur disposition pour empêcher tout Etat d'utiliser ou même de menacer d'utiliser l'arme nucléaire. Mais il est à redouter que la dissuasion, qui a garanti la paix entre les Grands depuis la fin de la seconde guerre mondiale, ne puisse jouer de la même manière au niveau des rivalités régionales.**

**- Dès lors, face à cette menace nucléaire multipliée, la réponse doit-elle être la dissuasion ou la protection ? Tel est sans doute l'un des grands débats auxquels nous sommes aujourd'hui confrontés. Les Etats-Unis préconisent le GPALS ("global protection against limited strikes"), c'est-à-dire un système de protection visant à l'interception des missiles. Mais, comme on le sait, ces systèmes antimissiles sont extrêmement coûteux -et ne sauraient donc être réalisés sur le seul plan national-, sans que leur efficacité soit garantie à l'égard de l'intégralité des menaces, en particulier les menaces nucléaires qui ne seraient pas balistiques. La question -majeure- est donc posée : faut-il se lancer dans cette direction onéreuse et incertaine ? Et, sinon, quelle réponse apporter aux actuelles pressions proliférantes ?**

## **2°) - Les tensions dans le bassin méditerranéen**

**L'une des régions dans lesquelles la prolifération des armements de destruction massive -nucléaire, mais aussi balistique et chimique- est la plus forte, et la plus redoutable, est le bassin méditerranéen, au sens large. L'Europe ne peut se désintéresser des arsenaux considérables qui se sont constitués sur ses marches méditerranéennes ou au Moyen-Orient. La France, moins encore que les autres, que tant de liens rattachent à ses voisins du pourtour méditerranéen.**

La Méditerranée demeure plus que jamais un théâtre dans lequel se développent ou persistent de multiples tensions : tensions issues de conflits locaux générés par les évolutions historiques et politiques, tensions résultant du rôle de la Méditerranée comme enjeu stratégique, tensions enfin liées à l'aggravation de l'antagonisme Nord-Sud au moment où la détente Est-Ouest accentue les risques d'insécurité résultant de l'accumulation des armements dans cette région par un phénomène de centrifugation progressive de la puissance militaire jusqu'alors concentrée entre les mains des grandes puissances.

Cette mer puissamment surarmée, en crise depuis des décennies, porte ainsi en son sein la source de multiples conflits potentiels. Certains figurent parmi les plus déstabilisants pour la sécurité mondiale : le conflit israélo-arabe, la question palestinienne, sans parler de la douloureuse situation libanaise ou, plus encore, de la poussée intégriste. D'autres encore devront faire l'objet de règlement sous peine de devoir à nouveau dégénérer, à l'exemple de l'affaire de Chypre, de la question du Sahara occidental ou des multiples tensions de voisinage.

La France doit prendre d'autant plus ces risques en compte qu'elle y est partie prenante. Il existe en effet une véritable "identité méditerranéenne" à laquelle la France participe et qui s'appuie sur le sentiment, diffus mais réel, d'appartenance à un même ensemble spécifique et unique, autour du bassin méditerranéen. La Méditerranée est le lieu exceptionnel de convergence de trois ensembles géopolitiques, européen, africain et arabe. Elle est aussi la voie d'accès naturelle aux ressources énergétiques du Moyen-Orient et aux matières premières du continent africain.

Ce sont autant de raisons supplémentaires de tout mettre en oeuvre pour garantir la paix et la sécurité dans la zone méditerranéenne. Mais le succès d'efforts tels que la structure dite "5 + 4" ou une éventuelle C.S.C.M. (Conférence sur la sécurité et la coopération en Méditerranée) n'est pas, chacun le pressent, pour demain. Il suppose, en particulier, de considérer la Méditerranée comme un tout alors que la tentation naturelle sera de considérer dans cette zone de multiples sous-ensembles et obtenir des résultats dans l'une ou l'autre de ces régions, quitte à laisser d'importants foyers de tension persister ailleurs.

Sans même rappeler ici les missions traditionnelles de la défense française en Afrique, mais aussi dans l'Océan Pacifique, dans des pays auxquels la lient des relations anciennes et particulières, les risques en Méditerranée imposent à la France d'adapter ses forces armées aux missions qu'elles peuvent être appelées à accomplir dans cette zone.

\*

\* \*

### **C - PROGRÈS ET INSUFFISANCES DU PROCESSUS DE CONTRÔLE DES ARMEMENTS ET DE DÉSARMEMENT**

L'apaisement de l'affrontement Est-Ouest et les nouvelles données internationales se sont également traduits par de substantiels et nouveaux progrès dans le processus de désarmement et de contrôle des armements, sous pratiquement tous ses aspects. Ces éléments convergents doivent évidemment être appréciés de manière extrêmement positive. Ils impliquent toutefois encore une grande vigilance, en raison des insuffisances et des incertitudes des évolutions en cours, pour aboutir véritablement à une paix juste et durable en Europe et non à une sécurité diminuée.

**1°) - Un désarmement nucléaire annoncé, aux conséquences incertaines**

**a). De spectaculaires initiatives successives américaines et russes**

La dernière période a été particulièrement fertile en initiatives, accords ou propositions successives, américaines d'une part, soviétiques puis russes d'autre part.

**1. Les accords START, signés par les Etats-Unis et l'Union soviétique le 31 juillet 1991, prévoient une réduction de 30 à 35 % des armements nucléaires stratégiques des deux super-puissances. Ces accords sont censés s'appliquer aux 12 700 têtes nucléaires alors soviétiques réparties sur 2 600 lanceurs et aux 14 400 têtes américaines réparties sur 1 968 lanceurs -même si ces chiffres apparaissent aux experts inférieurs à la réalité.**

**Le Traité START visait ainsi à une neutralisation réciproque des deux grandes puissances à un niveau d'armement stratégique réduit et mutuellement dissuasif. Cette évolution, dont on ne peut que se féliciter, appelle toutefois trois observations :**

- elle correspondait d'abord, par l'ampleur des arsenaux en cause et la relative modestie des réductions prévues, à une conception encore très extensive de la notion de suffisance ;**
- sa mise en oeuvre, si les accords START étaient ratifiés et appliqués, exigerait en tout état de cause beaucoup de temps ;**
- elle n'excluait pas enfin la poursuite de la sophistication des vecteurs et la valorisation technologique de l'arsenal stratégique des deux Grands.**

**2. Les propositions formulées par le président Bush le 29 septembre 1991 et les réponses qu'elles ont appelées de MM. Gorbatchev et Eltsine ont ensuite comporté trois volets principaux :**

**. l'élimination des armes nucléaires à courte portée, extrêmement nombreuses et de moindre efficacité, serait naturellement très positive ; c'est ainsi que les Etats-Unis ont annoncé, en juillet 1992, l'achèvement du retrait de leurs armes nucléaires tactiques terrestres ou navales basées à l'étranger, principalement en Europe ; mais le processus de destruction des charges sera, en tout état de cause, long, aléatoire et non soumis à vérification ;**

. l'accélération proposée de la réduction des armements stratégiques prévue par les accords START était toutefois limitée aux missiles intercontinentaux basés à terre et à têtes multiples ; ces propositions américaines tendaient à éliminer le risque d'une première frappe saturante tout en conservant aux Etats-Unis leur triade dissuasive avec des moyens très diversifiés ;

. enfin, le projet américain de renégociation du traité sur les armes antimissiles tend à la poursuite du programme GPALS ("global protection against limited strikes") de défense antimissile minimale ; susceptible de renforcer la dissuasion mutuelle entre les deux grandes puissances, un tel système affecterait aussi nécessairement la crédibilité des forces tierces, et notamment françaises, de dissuasion.

**3. Les initiatives prises les 28 et 29 janvier 1992 par les présidents Bush et Eltsine ont ensuite prévu, dans le domaine nucléaire, les nouvelles mesures suivantes :**

. dans le domaine des armements stratégiques, le président Bush a proposé, pour la première fois, de négocier l'élimination d'un tiers des missiles nucléaires à têtes multiples (MIRV) embarqués à bord des sous-marins stratégiques et la renonciation mutuelle et totale aux MIRV, tandis que le président Eltsine suggérait une réduction négociée de l'ensemble de l'armement stratégique à 2 000 ou 2 500 ogives de part et d'autre ;

. dans le domaine nucléaire tactique, Washington a notamment annoncé la limitation à 640 (au lieu des 1 000 prévus) du nombre de missiles de croisière de la nouvelle génération, tandis que Moscou décidait l'arrêt de la production des missiles de croisière basés en mer ou lancés d'avions et proposait la liquidation mutuelle de tous les missiles de croisière à longue portée ;

. enfin, dans le domaine de la défense antimissile, alors que les Etats-Unis se proposent de poursuivre, sous la forme plus limitée du GPALS, le programme IDS de défense spatiale, la Russie a suggéré la création et l'exploitation, en commun avec les Etats-

**Unis, d'un "système global de protection" pour la communauté internationale, fondé sur une réorientation de l'IDS américaine.**

**4. L'accord de désarmement stratégique conclu à Washington, le 16 juin 1992, par MM. Bush et Eltsine est plus spectaculaire encore. Cet accord sans précédent conduira en effet, s'il est appliqué, à une amputation des deux tiers des arsenaux stratégiques américains et russes !**

● **Sur le plan quantitatif, Washington et Moscou sont tombés d'accord pour limiter, d'ici à l'an 2003, leurs arsenaux stratégiques à 3 500 ogives nucléaires pour les Etats-Unis et à 3 000 pour la Russie, soit deux fois moins que l'accord START conclu en juillet 1991 et qui doit encore être ratifié. Cet objectif très ambitieux devrait être obtenu en deux phases :**

- **avant l'an 2000, les deux parties devront avoir réduit leur nombre d'ogives à 4 250 pour les Etats-Unis et à 3 800 pour la Russie ;**

- **le niveau final (3 500 et 3 000 ogives) devrait être pour sa part atteint en 2003.**

**Cet accord, par delà son ampleur même, marque ainsi l'effacement du concept de parité sur lequel était fondé l'équilibre de la terreur, au profit d'une structure supposée mieux à même de garantir la stabilité.**

● **Sur le plan qualitatif, d'autre part, l'accord de Washington prévoit l'élimination, partielle ou totale, de classes d'armes nucléaires considérées comme les plus dangereuses et figurant au coeur des arsenaux russes et américains.**

**C'est ainsi que la Russie a accepté l'élimination totale, avant 2003, de ses missiles intercontinentaux basés au sol et équipés de plusieurs ogives -l'élimination des SS 18 et SS 24 russes devant être compensée par celle des MX Peacekeeper et des Minuteman III américains.**

De leur côté, les Etats-Unis ont admis, avec la Russie, la réduction à 1 750 du nombre d'ogives embarquées sur des sous-marins, invisibles, mobiles, silencieux et considérés comme invulnérables.

• Enfin, les deux parties ont annoncé la création d'un groupe de travail commun devant mettre au point un "système de défense globale" contre les tirs de missiles en vue d'établir des systèmes d'alerte, de détection et d'échanges d'information. Si l'on est loin de l'I.D.S. dans sa conception initiale, une renégociation du traité A.B.M. de 1972, limitant le nombre de systèmes anti-missiles, semble ainsi sur le point d'être amorcée.

### **b). Les incertitudes du désarmement nucléaire**

Pour spectaculaires et positives qu'elles soient, ces initiatives successives en matière de désarmement nucléaire -qui devraient trouver de nouveaux prolongements lors des rencontres à venir entre les présidents Clinton et Eltsine- exigent toutefois le rappel des quelques données fondamentales suivantes quant à la signification, les conséquences et les incertitudes des décisions annoncées ou proposées.

1. Ces diverses initiatives ne sont d'abord que la traduction, souvent tardive, en matière de désarmement, des bouleversements enregistrés sur le plan politique. Ces propositions illustrent concrètement la fin de la guerre froide : les Etats-Unis, en acceptant l'élimination du tiers des MIRV embarqués sur des sous-marins stratégiques, le coeur de la triade nucléaire américaine, prennent une position qui aurait paru sacrilège il n'y a pas si longtemps. M. Eltsine, en proposant un système commun de protection, montre lui aussi le chemin parcouru et estime que les Etats-Unis et la Russie doivent désormais se considérer comme des alliés !

Ces propositions étaient ainsi, à bien des égards, inévitables pour tenir compte de l'ampleur des changements intervenus en Europe de l'Est et ont paru, à plusieurs reprises, dépassées par les événements : c'est ainsi que le traité START a

été, quelques semaines après sa signature, rendu quasi inopérant par l'effondrement du système central soviétique et que les propositions de fin septembre 1991 ont été faites à un président soviétique en sursis et ont apparu très rapidement caduques face aux perspectives d'accord avec le nouveau pouvoir russe.

2. En second lieu, ces diverses initiatives relatives au nucléaire font apparaître bien des incertitudes quant à leur éventuelle mise en oeuvre effective. De graves questions se posent à cet égard.

- Les accords passés, à commencer par le traité START, seront-ils ratifiés et mis en oeuvre dans le cadre d'une succession d'Etats qui se déroulerait de façon satisfaisante entre l'Union soviétique d'une part, la Russie et les nouveaux Etats indépendants de la C.E.I. d'autre part ? Les désaccords entre les Républiques qui se disputent les dépouilles de l'Armée rouge, les exigences de l'Ukraine ou du Kazakhstan par exemple, permettent de s'interroger et obligent les Occidentaux à choisir la meilleure méthode pour favoriser le désarmement.

Il faut toutefois se réjouir du protocole d'application du traité START conclu le 23 mai 1992. Ce protocole, signé par les Etats-Unis et les quatre Etats nucléaires de la CEI, consacre la Russie comme seule puissance nucléaire issue de l'U.R.S.S. Toutes les armes nucléaires seront démantelées ou retirées du territoire de la Biélorussie, du Kazakhstan et de l'Ukraine au cours de la période de mise en oeuvre du traité START, c'est-à-dire dans un délai de sept ans. Ces trois Etats adhéreront dans les délais les plus courts au TNP, en qualité d'Etats non nucléaires.

- Même si les propositions américaines et russes sont appliquées, en particulier l'accord de Washington du 16 juin 1992, leur mise en oeuvre complète sera extrêmement longue. Leur vérification sera, selon les domaines, difficile, aléatoire ou purement inexistante. Le désarmement effectif va se révéler extrêmement ardu, en particulier, le démantèlement de l'arsenal nucléaire exigera, dans la meilleure des hypothèses, une quinzaine d'années. En tout état de cause, et même si la détente Est-Ouest atténuée, pour l'heure, la portée d'un tel constat, ces évolutions laisseraient persister la prépondérance

de la Russie sur le plan nucléaire en Europe et accroîtraient le déséquilibre nucléaire actuel au détriment de l'Europe occidentale.

3. Enfin, cette accélération potentielle -et heureuse- du désarmement nucléaire conservera aux Etats-Unis et à la Russie une panoplie nucléaire complète, modernisée et toujours surabondante comparée aux quelque 500 têtes nucléaires françaises. Washington et Moscou accumulent encore à eux deux plus de 30 000 têtes tactiques et quelque 13 à 15 000 têtes stratégiques chacun. Comment dès lors ne pas maintenir la même prudence face à ce qui n'apparaît encore que comme le gage de bonnes intentions et refuser de s'engager dans une négociation par trop déséquilibrée ? Comment ne pas toutefois être sûr que la pression se fera de plus en plus forte sur les forces nucléaires tierces ?

De même, la mise en place par les Etats-Unis -et a fortiori par les Etats-Unis et la Russie- d'un système antimissile affecterait inévitablement la crédibilité de la force de dissuasion française. Or le principe de la dissuasion garde toute sa pertinence. Le monde reste dangereux, en dépit de la disparition apparente de la principale menace. La tâche qui nous incombe n'est pas de "désinventer" l'atome -ce que nul ne parviendrait à faire- mais de l'empêcher de proliférer dans des régions désormais encore plus troublées que l'hémisphère Nord.

2°) - Un désarmement conventionnel amorcé, de portée encore limitée

a). Les caractéristiques du traité sur les forces conventionnelles en Europe (F.C.E.)

Dans le domaine conventionnel, les bouleversements politiques survenus en Europe centrale et orientale -l'unification de l'Allemagne, l'implosion soviétique, la dissolution du Pacte de Varsovie, la décision de retrait des troupes soviétiques des pays où elles étaient stationnées, la diminution radicale des forces américaines en Europe...- imposaient aussi une réévaluation de l'espace stratégique européen. Ils ont changé la signification du traité sur les forces conventionnelles en Europe signé à Paris le

**19 novembre 1990 par 22 Etats, prélude -insuffisant mais nécessaire- à la définition d'un nouveau système de sécurité en Europe.**

**Il a fait l'objet d'un accord de mise en vigueur provisoire lors du sommet de la C.S.C.E. en juillet 1992.**

**Consacrant la fin de l'affrontement de bloc à bloc qui prévalait depuis le second conflit mondial, le traité F.C.E., inscrit dans le processus C.S.C.E., vise à l'établissement, à un niveau inférieur, d'un équilibre stable et sûr des forces conventionnelles, la suppression des disparités préjudiciables à la stabilité et à la sécurité, et à l'élimination de la capacité de lancer une attaque par surprise ou de déclencher une offensive de grande envergure.**

**Leur mise en oeuvre dépendant de chaque Etat partie et non, comme le texte original le prévoyait, des deux alliances militaires préexistantes, les dispositions du traité F.C.E. repose sur trois principes essentiels :**

**- le principe de parité repose -même si la parité n'est pas absolue dans les faits, en particulier parce que certains pays de l'OTAN n'atteignent pas les plafonds autorisés- sur la fixation de plafonds communs aux deux alliances par catégorie d'équipements : 20 000 chars, 20 000 pièces d'artillerie, 30 000 véhicules blindés de combat, 6 800 avions de combat, 2 000 hélicoptères d'attaque ;**

**- le principe de stabilité, compte tenu de l'importance essentielle de la capacité de regroupement et de mobilité des forces, se traduit par des mesures sur la localisation des armements et leur disponibilité et, en particulier, sur la subdivision en quatre zones de la région allant de l'Atlantique à l'Oural ;**

**- enfin, le principe de suffisance interdit à un Etat -en fait l'ex-Union soviétique- de détenir à lui seul plus d'un certain pourcentage des équipements de l'alliance à laquelle il appartenait, soit 13 300 chars, 13 700 pièces d'artillerie, 20 000 blindés, 5 150 avions de combat et 1 500 hélicoptères de combat.**

La mise en oeuvre du traité est en outre fondée sur des mécanismes de transparence reposant sur un régime d'information très poussé et sur un système d'inspection sur place.

Il convient enfin de souligner l'importance de l'accord sur la limitation des effectifs des forces armées terrestres et aériennes en Europe signé à Helsinki par vingt-neuf pays le 10 juillet 1992 -et retenant en particulier un plafond de 345 000 hommes pour l'Allemagne, 325 000 hommes pour la France et 260 000 hommes pour la Grande-Bretagne.

#### **b). Les limites et les incertitudes des accords relatifs aux armes conventionnelles**

Sans même évoquer ici les limites du traité F.C.E. liées à l'efficacité relative qui reste à démontrer du système d'inspection et au coût des destructions imposées par le traité, la portée véritable des accords sur les armes conventionnelles appelle ici trois observations :

1. Les risques importants de contournement et de détournement du traité F.C.E. ont été justement soulignés. La zone couverte par les négociations ne couvrant pas la totalité du territoire de l'ex-URSS, un retrait massif d'équipements à l'Est de l'Oural permettait facilement aux successeurs de l'Union soviétique d'échapper aux obligations de destruction de matériels imposées aux parties et aux inspections prévues par le traité. Par ailleurs, un contournement technologique des accords pourrait conduire à la modernisation des équipements autorisés par le traité.

Il ne faut pas enfin mésestimer le fait qu'en accreditant -de manière encore aléatoire- l'idée d'une présumée parité conventionnelle Est-Ouest, les accords de désarmement classique risquent inévitablement d'affaiblir la légitimité de la dissuasion nucléaire jusqu'ici confortée par l'existence reconnue d'un flagrant déséquilibre conventionnel en Europe.

**2. La désintégration de l'Union soviétique a posé, après la signature du traité F. C.E., une nouvelle hypothèque majeure sur sa mise en oeuvre effective. Après avoir justifié les interrogations sur l'opportunité de ratifier des accords nous liant à une entité internationale disparue, les Etats membres de la nouvelle C.E.I. - à commencer par la Russie- se sont engagés à ratifier et à appliquer le traité F.C.E. La tâche demeurerait toutefois fort complexe. Les querelles entre Etats de la nouvelle C.E.I., leurs divergences sur le sort de l'ancienne armée soviétique et notamment les revendications de l'Ukraine de disposer de ses propres forces armées, soulignaient, si besoin était, le caractère aléatoire de l'entreprise.**

**Toutefois, grâce à la dynamique créée par la C.S.C.E., huit Etats issus de l'ex-URSS ont signé l'accord "FCE-1A" à la suite de l'accord conclu à Tachkent le 15 mai 1992. Surtout, 29 des 52 pays de la C.S.C.E. ont conclu, rappelons-le, un nouvel accord sur la limitation des effectifs des forces armées terrestres et aériennes en Europe.**

**3. Les conséquences pour les armées françaises de la réduction des forces classiques en Europe seront enfin limitées. En raison même du volume réduit de leurs armements actuels, les forces françaises seront faiblement touchées par les réductions imposées par le traité :**

- pour les chars de combat, la France ne devrait réduire que de 37 unités sa dotation actuelle de 1 343 chars alors que le plafond national est fixé à 1 306 unités ;
- pour les pièces d'artillerie, notre pays, qui en détient 1 360 pour un plafond autorisé de 1 292, devra en abandonner 68 ;
- pour les véhicules blindés de combat, la France doit détruire, dans les quarante mois suivant la ratification, 357 engins pour atteindre le plafond des 3 820 véhicules autorisés ;
- enfin, pour les avions de combat comme pour les hélicoptères de combat, aucune réduction n'est imposée à la France par l'accord F.C.E.

**Ce constat même souligne la modestie des forces conventionnelles françaises par rapport aux autres pays européens. A l'heure où l'évolution géostratégique et la modification**

**des menaces tendent à rendre inadaptés les moyens, sinon la doctrine, de notre dissuasion nucléaire, la France se trouve dans l'obligation de doter ses forces armées des outils conventionnels leur permettant de remplir les missions qui leur incombent. Cette exigence est aussi soulignée par l'évolution des données proprement militaires.**

**Il demeure que le traité F.C.E., même s'il reste fondé sur le rapport de forces de la guerre froide, demeure un cadre utile à la fois pour mesurer le niveau concret de la détente en Europe et pour fixer un cadre à l'évolution des forces armées et des budgets militaires sur le vieux continent.**

## CHAPITRE II

### **- DES DONNÉES MILITAIRES MODIFIÉES QUI DOIVENT ÊTRE PRISES EN COMPTE DANS LA DÉFINITION DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE DE LA FRANCE -**

Parallèlement à des bouleversements géostratégiques qui renouvellent largement les risques et les menaces auxquels notre appareil de défense peut se trouver affronté, le contexte international dans lequel s'inscrit le présent projet de loi de programmation fait aussi apparaître des données militaires modifiées dont la France doit tenir le plus grand compte dans la définition des moyens de sa politique de défense. L'importance de ces évolutions dans le domaine strictement militaire souligne leur influence potentielle sur la sécurité de notre pays et, plus généralement, sur la sécurité de l'Europe. Leurs incidences sur les conditions d'optimisation de l'équipement et des structures de nos forces armées ne sauraient davantage être mésestimées.

De ce point de vue, si la crise du Golfe apparaît finalement davantage comme une manifestation que comme une cause majeure des mutations géostratégiques qui se sont produites au cours des dernières années, les enseignements militaires de la guerre du Golfe n'en apparaissent pas moins considérables. Dans de multiples domaines, et en dépit du caractère à bien des égards atypique de ce conflit - en particulier en raison de la supériorité aérienne quasi totale de la coalition alliée -, la guerre du Golfe a en effet révélé ou confirmé l'importance de données militaires désormais essentielles. Elle a fait apparaître des exigences nouvelles, jusqu'alors mésestimées, en matière de défense. Elle a souligné l'importance de la dissémination des armements de destruction massive. Elle a mis en lumière les conséquences opérationnelles de nouveaux types d'armements tout en marquant de graves lacunes de notre appareil de défense actuel.

Sans vouloir revenir de manière détaillée et exhaustive sur toutes les leçons qui doivent être tirées de la crise du Golfe et qui ont déjà fait l'objet d'études approfondies de la part de notre commission (1), il paraît toutefois nécessaire à votre rapporteur de revenir ici sur quelques-uns de ces enseignements militaires qui

(1) cf. notamment le rapport n° 303 (1990-1991) du 25 avril 1991 de MM. Jean Lecanuet, Michel Alloncle, Philippe de Gaulle, Jacques Genton, Max Lejeune, Xavier de Villepin et Albert Voilquin sur les enseignements immédiats de la crise du Golfe quant aux exigences nouvelles en matière de défense.

doivent être nécessairement pris en considération au moment de déterminer les caractéristiques de notre appareil de défense pour les prochaines années :

- la guerre du Golfe a ainsi mis en évidence le rôle capital du renseignement et de l'utilisation militaire de l'espace ;

- elle a fait apparaître au grand jour les phénomènes majeurs de la prolifération balistique d'une part, et du développement des systèmes de défense antimissiles balistiques d'autre part ;

- elle a enfin révélé les lacunes de nos moyens militaires conventionnels et confirmé l'importance croissante des nouvelles technologies en matière d'armements conventionnels.

Dans ces trois domaines essentiels, les leçons de la guerre du Golfe ne sauraient être oubliées, à l'heure des décisions relatives à la programmation militaire, si l'on souhaite véritablement doter notre pays d'un système de défense efficace et cohérent au tournant du siècle.

\*

\* \*

## **A - LE RÔLE DÉTERMINANT DU RENSEIGNEMENT ET DE L'ESPACE MILITAIRE : UNE LEÇON PRIORITAIRE**

L'efficacité de nos forces conventionnelles ainsi que la crédibilité de notre force de dissuasion nucléaire supposent un renforcement de notre capacité de renseignement et singulièrement de nos moyens spatiaux. Tel a été l'un des enseignements majeurs de la guerre du Golfe. Nous devons aujourd'hui en tirer les conséquences.

**Le conflit du Golfe a mis en lumière avec éclat le rôle capital de l'observation par satellite et la nécessité d'un système très élaboré d'exploitation du renseignement et d'organisation des communications et du commandement. Il a révélé l'ampleur du dispositif spatial américain, en particulier pour le renseignement, et démontré que cet élément spatial devait désormais être considéré comme une composante majeure d'un appareil de défense moderne. L'emploi par les Américains du système C3I ("command, control, communication, intelligence") a souligné le caractère déterminant d'un système de commandement extrêmement élaboré dans la conduite des opérations militaires.**

**Dans le même temps -le ministre de la Défense en a, à plusieurs reprises, formulé le constat-, la guerre du Golfe a cruellement souligné les insuffisances des moyens français -en dehors des moyens de reconnaissance aérienne facilités par la maîtrise de l'air- dans ce domaine décisif de la gestion de l'information, à commencer par le renseignement.**

**Doter la France, pour les décennies à venir, d'un outil de défense moderne passe donc aujourd'hui nécessairement par l'élaboration d'une véritable politique d'utilisation militaire de l'espace, en particulier pour le renseignement. La liberté d'appréciation des situations par la France, sa capacité d'action et, par là, sa place dans le monde se mesureront largement à cette aune dans les années à venir.**

**1°) - Le nécessaire renforcement de notre capacité de renseignement et d'utilisation militaire de l'espace**

**La diversité des utilisations militaires de l'espace fait apparaître les nombreux domaines dans lesquels les différents moyens spatiaux peuvent accroître de manière spectaculaire l'efficacité de notre appareil de défense.**

**Certes, les moyens spatiaux ne peuvent évidemment ren.placer tous les moyens classiques de renseignement et de communication et il demeurera nécessaire de continuer à appréhender globalement les moyens à développer en matière de**

recueil du renseignement. Mais les moyens spatiaux, que ce soit dans le domaine du renseignement ou en matière de télécommunications, permettent de s'affranchir des frontières terrestres ou aériennes et offrent l'avantage considérable d'accéder à des zones inaccessibles par des moyens classiques.

L'apport des techniques spatiales peut être inestimable dans de nombreux domaines militaires parfaitement recensés par M. Pierre Latron dans sa contribution au récent rapport de notre collègue Paul Loridant sur les orientations de la politique spatiale française et européenne :

- le recueil du renseignement peut utiliser diverses techniques (l'observation optique, l'observation radar, la détection radar ou l'écoute électronique) pour apporter, par l'intermédiaire de différents types de capteurs, des informations différentes mais complémentaires ;

- l'espace apporte aussi aux télécommunications une dimension militaire nouvelle en permettant, par des satellites ou des relais de télécommunications, des communications à très longue distance fondées sur des architectures de réseaux souples, aisément adaptables aux contraintes militaires ;

- la surveillance de l'espace depuis le sol -mission dévolue aux Etats-Unis au NORAD qui, depuis Colorado Springs, gère en permanence un réseau mondial de surveillance du ciel- permet d'autre part d'identifier tout objet en orbite autour de la terre et d'appréhender ainsi les mesures ainsi que les capacités spatiales de renseignement d'adversaires potentiels ;

- les moyens spatiaux peuvent encore apporter une efficacité militaire accrue dans des domaines aussi variés que :

. la navigation,

. la météorologie,

. l'océanographie,

mais aussi : . les satellites d'alerte et de détection de missiles, dans le cadre d'une défense anti-missile balistique,

. et les systèmes de vérification et de contrôle du désarmement, même si les observations par satellites demeurent à ce titre insuffisantes.

Ces capacités nouvelles offertes par les techniques spatiales, le chemin important qui reste à accomplir par notre appareil de défense en ce domaine, s'ajoutant à la nécessité, pour le pouvoir politique comme pour les responsables militaires, de disposer de moyens adaptés de renseignement et de communication pour la gestion des crises et, éventuellement, pour la conduite d'opérations militaires suffisent amplement à faire du renforcement de notre capacité de renseignement et d'utilisation militaire de l'espace une exigence incontournable.

Notre pays doit, pour y satisfaire, se doter des moyens d'une politique militaire spatiale ambitieuse.

## **2°) - Les lignes directrices et les moyens nécessaires d'un programme spatial militaire raisonnablement ambitieux**

Une remarque liminaire s'impose ici pour souligner que, plus encore que dans d'autres domaines, un tel programme ne peut être conçu que dans le long terme. Les délais de réalisation et de mise en oeuvre des programmes spatiaux sont en effet tels que des décisions prises cette année ne pourront être concrétisées qu'à l'horizon 2000-2010.

Dans ce contexte, un programme spatial français raisonnablement ambitieux devrait comprendre les trois axes principaux suivants :

- le renforcement de notre capacité de renseignement passe notamment par l'augmentation du nombre de satellites, de satellites radar et de satellites d'écoute électronique afin d'acquérir un système d'observation capable de fournir des images à fréquence plus élevée, de tout temps ;
- le renforcement des capacités spatiales de télécommunications suppose d'abord la mise en oeuvre de la partie militaire du système "Syracuse II" puis celle du système "Eumilsatcom", système à vocation militaire qui serait réalisé en coopération, à l'initiative de la France et la Grande-Bretagne ;

**- enfin, le développement d'une capacité de surveillance de l'espace à partir du sol est également indispensable pour assurer la protection des forces françaises et identifier les menaces susceptibles de peser sur nos propres satellites.**

Par ailleurs, le renforcement de la nécessaire coopération entre le CNES et le ministère de la défense doit permettre la mise en oeuvre d'un programme de recherches et développement technologiques.

La réalisation effective d'un tel programme spatial militaire suppose cependant plusieurs conditions :

- Il convient naturellement de se doter des moyens financiers indispensables et qui devraient porter, selon M. Pierre Latron, les dépenses militaires spatiales de 3,3 milliards de francs en 1991 à 5 milliards à la fin du siècle et à 8 milliards au début du siècle prochain. A titre de comparaison, le "Department of defense" américain a consacré en 1991 plus de 20 milliards de dollars aux dépenses militaires spatiales.

- Mais le succès du programme français passe aussi par le développement de la coopération européenne, dont l'activité spatiale constitue un terrain d'action privilégié tant il est clair que la plupart des projets actuels ne pourront être réalisés sur le seul plan national. Le programme "Helios", ouvert à l'Italie et à l'Espagne, constitue à cet égard un exemple à suivre. Un consensus européen doit être recherché pour un futur système militaire de télécommunications spatiales. Le centre satellitaire créé en 1991 au sein de l'UEO doit également fournir un cadre utile pour la coopération européenne en la matière.

- Les programmes spatiaux sont encore conditionnés par la mise à profit des synergies possibles, dans ce domaine, entre le civil et le militaire. En dépit des spécificités des applications militaires, les applications spatiales civiles et militaires ont de nombreux caractères communs. Les systèmes militaires s'appuient donc sur des technologies civiles mais génèrent ensuite à leur tour des évolutions technologiques profitables au secteur civil.

L'Europe doit prolonger, dans le domaine de la défense, la coopération, couronnée de succès, qu'elle est parvenue à mettre en

oeuvre dans le domaine des programmes spatiaux civils et qui l'ont portée, dans des secteurs essentiels, à la hauteur des Etats-Unis.

- Enfin, les effets attendus du renforcement de notre capacité de renseignement et d'utilisation militaire de l'espace - à savoir l'efficacité et la crédibilité de notre outil de défense - ne seront véritablement atteints en l'absence d'un esprit interarmées renforcé, permettant de compenser l'inexistence d'un système intégral d'information, de renseignement et de commandement. La masse impressionnante de données transmises par satellites doit naturellement bénéficier aux différentes armées, afin d'assurer la transmission et l'exploitation opérationnelle de l'information.

\*

\* \*

## **B - LA MENACE CROISSANTE DES MISSILES BALISTIQUES ET SES CONSÉQUENCES : UN PHÉNOMÈNE MAJEUR AFFECTANT LES DONNÉES ACTUELLES DE SÉCURITÉ**

Le conflit du Golfe a également mis en lumière un phénomène majeur appelé, par ses conséquences, à affecter puissamment les données actuelles de sécurité et singulièrement les conditions mêmes de la dissuasion nucléaire.

Les tirs de missiles "Scud" irakiens notamment sur Israël, les performances des missiles sol-air "Patriot" et la précision des missiles de croisière "Tomahawk" resteront parmi les images les plus fortes de la guerre du Golfe. Ce conflit a ainsi révélé au monde l'ampleur et la réalité du phénomène de la prolifération des missiles balistiques et les risques importants qui résultent pour l'avenir de cette dissémination.

Mais ce phénomène, important en soi, l'est plus encore par ses conséquences. Il pose en effet avec une acuité accrue le problème déterminant des systèmes de défense antimissiles balistiques dont le développement ne peut être ignoré par un pays comme la

**France, compte tenu de ses incidences potentielles sur la crédibilité de notre force de dissuasion.**

**1°) - La prolifération des missiles balistiques et aérobie : le danger de la dissémination**

Sans revenir sur les dangers accrus de prolifération nucléaire (cf. chapitre I ci-dessus), sans rappeler une nouvelle fois les menaces liées aux armes chimiques et biologiques, il apparaît nécessaire à votre rapporteur de marquer ici l'importance d'un autre aspect, trop souvent mésestimé, de la prolifération des armements de destruction massive, à savoir la dissémination des missiles balistiques.

Le vecteur est en effet déterminant dans le processus de prolifération. Et les missiles balistiques constituent le meilleur moyen de lancement des armes nucléaires, comme d'ailleurs des armes chimiques. Ces systèmes d'armes aisés à utiliser, et qui peuvent être d'une redoutable efficacité, sont en effet relativement faciles à trouver sur le marché international des armements.

De fait, si la communauté internationale a fait preuve d'une relative, quoique insuffisante, vigilance dans le domaine de la prolifération nucléaire, le contrôle des technologies nécessaires à la mise au point de missiles est resté longtemps très laxiste. Et, si un nombre réduit de pays disposent actuellement de la capacité de développer des missiles sans aide extérieure, la prolifération des missiles n'en constitue pas moins d'ores et déjà un fait stratégique majeur.

**a). Données sur la prolifération des missiles balistiques**

Ainsi que l'ont relevé le président et les rapporteurs des budgets militaires de notre commission dans leur rapport sur les enseignements de la crise du Golfe (n° 303, 1990-1991, page 30), plus

**d'une vingtaine de pays disposent désormais de missiles balistiques et leur nombre pourrait être doublé au tournant du siècle.**

Malgré le caractère sophistiqué des techniques nécessaires (électronique, inertie, miniaturisation...), différents réseaux de transfert des technologies indispensables au développement des missiles se sont mis en place. Parmi les grandes puissances nucléaires, la Chine et l'ex-Union soviétique ont joué un rôle important dans le transfert des technologies balistiques dans de nombreux pays du Tiers-Monde, tandis que le recours à des technologies acquises par ailleurs, et notamment occidentales, permettait d'en améliorer les performances.

Plusieurs pays du Tiers-Monde -aux premiers rangs desquels figurent l'Argentine, le Brésil, l'Inde et, au moins jusqu'à la guerre du Golfe, l'Irak- paraissent aujourd'hui disposer d'une capacité autonome dans le domaine des missiles et sont ainsi susceptibles de favoriser des transferts de technologies. Il convient sans doute d'y ajouter d'autres Etats -comme le Pakistan et les deux Corée- dont les capacités, pour être moindres, n'en sont pas moins tout à fait réelles.

Enfin, outre les grandes puissances nucléaires, d'autres pays n'appartenant pas au Tiers-Monde, comme le Japon, Israël et l'Afrique du Sud, détiennent également un potentiel technologique ou militaire dans le domaine des missiles.

Il convient en outre de souligner qu'à côté des missiles balistiques, les missiles air-sol, dont la technologie s'améliore et qui seront sans doute plus faciles encore à acquérir, ne font qu'accroître la menace aujourd'hui représentée par la prolifération des missiles.

Face à cette situation, la vigilance s'impose. Elle passe d'abord par un contrôle sévère des exportations. C'est dans cet esprit que plusieurs pays occidentaux (Etats-Unis, Canada, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon et Allemagne) ont conclu en 1987 un accord international -le "missile technology control regime" (M.T.C.R.)- tentant de maîtriser ce phénomène de prolifération par un régime de contrôle ayant pour but -limité- de réduire et de contrôler les

exportations de technologies relatives aux systèmes d'armes dont la portée excède 300 kms et dont la charge utile excède 500 kgs.

Un tel accord, nécessaire, mériterait d'être développé et étendu. Il est toutefois à craindre que ces dispositions, tardives et insuffisantes, demeurent trop faciles à contourner et impuissantes à s'opposer aux intérêts politiques et aux impératifs commerciaux en cause, à l'origine de réseaux complexes de transferts de technologies par le biais de séries de sociétés écrans. Tout porte ainsi à croire qu'elles ne suffiront pas à enrayer véritablement la prolifération en cause. Le commerce des missiles pourra, au mieux, être ralenti. Il ne pourra être éliminé.

#### **b). Les conséquences de la prolifération des missiles sur la sécurité internationale**

La menace potentielle que constituent les missiles, non seulement balistiques mais aussi aérobies, est importante. La situation de prolifération actuelle peut être lourde de conséquences.

Les crises locales ou régionales risquent d'être de moins en moins maîtrisables. S'ajoutant au contexte géostratégique général favorable à la manifestation de conflits locaux qui ne risquent plus de dégénérer en affrontement Est-Ouest, la prolifération des missiles accroît en effet l'autonomie des puissances régionales disposant de cette capacité technologique, tandis que la portée accrue des missiles augmente inévitablement les risques d'extension des conflits.

Le danger est particulièrement grand dans la zone méditerranéenne où la dissémination des missiles est particulièrement manifeste, dans un contexte politique particulièrement instable. De nombreux pays du pourtour méditerranéen disposent de missiles balistiques performants. Beaucoup d'entre eux sont militairement en situation d'utiliser des missiles à portée accrue qu'ils pourraient acquérir pour des raisons politiques.

Si notre pays n'est pas à ce jour menacé, il est clair que la France est directement concernée en raison de son appartenance géographique, politique et culturelle au monde méditerranéen. Faut-il rappeler ici que la Méditerranée n'excède guère, en largeur, le millier de kilomètres ?

Notre pays ne peut rester inactif face à cette menace qu'il doit prendre en compte dans la définition de son appareil de défense. Notre défense aérienne future devra nécessairement intégrer cette dimension, sauf à ne remplir qu'imparfaitement sa mission. L'adhésion à un système de défense qui ne prendrait pas en compte ce phénomène de prolifération balistique s'en trouverait naturellement diminuée.

En outre, la guerre du Golfe a clairement illustré -les missiles "Scud", malgré leur relative inefficacité militaire, ayant failli entraîner Israël dans la guerre- l'impact psychologique considérable du recours aux missiles.

Les considérations politiques et psychologiques s'ajoutent ainsi aux considérations proprement militaires pour mettre en évidence une conséquence, plus importante encore, de la prolifération des missiles, en créant une pression de plus en plus forte en faveur de la mise en place de défenses antimissiles dont les conséquences seraient à leur tour considérables sur la crédibilité de notre appareil de défense.

**2°. Le développement de systèmes antimissiles balistiques : la mise en cause de la dissuasion par la protection ?**

L'acquisition d'une certaine capacité antimissiles deviendra, vraisemblablement dans des délais très courts, une nécessité en matière de défense. Les développements réalisés dans ce domaine aux Etats-Unis et dans l'ex-Union soviétique en soulignent d'ores et déjà l'importance. Les conséquences d'un éventuel choix en faveur d'un système antimissiles doivent dès lors être examinées sans plus attendre.

**a). L'acquisition d'une capacité antimissile par les États-Unis et l'ex-Union soviétique**

- Ayant révisé à la baisse les objectifs de l'Initiative de défense stratégique du Président Reagan, les États-Unis, indépendamment des économies réalisées sur d'autres postes de leur budget militaire, consacrent des masses financières considérables - le chiffre de 46 milliards de dollars sur 14 ans a été avancé - à la mise en place d'une défense antimissile destinée à faire face à une première frappe, à préserver les forces américaines de menaces balistiques, voire à assurer la protection de ces forces hors du territoire national :

. le programme G.P.A.I.S. ("global protection against limited strikes"), fondé sur l'emploi de satellites de surveillance accouplés à des missiles surface-air, au sol ou en mer, destinés à intercepter des missiles adverses, devrait être opérationnel en 1996 ou 1997 contre quelque cent ou deux cents missiles ; les experts s'accordent à penser qu'une telle protection limitée pourrait être efficace ;

. pour l'avenir, après la fin du siècle, le programme "cailloux futés" ("brilliant pebbles") devrait aboutir à disséminer dans l'espace un millier de petits intercepteurs susceptibles de neutraliser des missiles offensifs de plusieurs centaines de kilomètres de portée, la gestion de ces armes étant entièrement autonome.

Ces systèmes spatiaux pourraient d'autre part être complétés par des missiles sol-air d'interception visant à protéger certaines zones sensibles de missiles adverses grâce à l'information diffusée par des satellites lourds ("brilliant eyes").

- De son côté, l'ex-Union soviétique, parallèlement à l'élargissement et la modernisation de son formidable arsenal offensif, s'était employée à se doter d'une capacité antimissile stratégique réelle, même si elle est demeurée ponctuelle et centrée sur Moscou.

Outre ce système de défense spécifique de Moscou, l'ex-URSS avait déployé sur son territoire des missiles sol-air dotés

d'une capacité antimissile et possédait de surcroît une capacité opérationnelle d'armes antisatellites.

Quelles que soient les incertitudes qui demeurent quant à l'avenir des forces armées soviétiques, il est clair que les systèmes antimissiles demeurent aujourd'hui au premier rang des préoccupations militaires des dirigeants russes. Il suffira d'en prendre pour preuve les propositions de M. Eltsine à la tribune des Nations Unies, le 31 janvier 1992, et visant à la mise sur pied d'un système global de protection antinucléaire. Se présentant désormais comme l'allié des États-Unis face à des périls venus d'ailleurs, le président russe suggère ainsi un système défensif international - mais, à l'évidence, essentiellement russo-américain - fondé sur la réorientation de l'IDS américaine et présentant l'avantage d'employer les compétences des scientifiques de l'ex-Union soviétique.

Ces initiatives russes et américaines, s'ajoutant à la menace potentielle que représente la prolifération des missiles, constituent matière à une réflexion essentielle pour les responsables européens et français alors que, faut-il le rappeler, la France ne développe actuellement aucun système antimissile balistique et qu'aucune coopération intergouvernementale n'a été entreprise en ce domaine.

#### **b). L'acquisition d'une capacité antimissile : un choix stratégique essentiel pour la France et pour l'Europe**

Ces développements de systèmes antimissiles, s'ajoutant à ceux du processus de désarmement qui tendent toujours - conformément d'ailleurs à l'objectif constant de la diplomatie soviétique - à la dénucléarisation de l'Europe occidentale, posent une question fondamentale quant à la pérennité d'une dissuasion autonome française : l'antimissile ne risque-t-il pas de prendre le pas sur la dissuasion ? Car il est clair que ces évolutions, si elles ne remettent pas en cause le principe même de la dissuasion nucléaire, en affectent évidemment les données par un système de protection, fût-il aléatoire.

Il ne suffit pas d'estimer qu'aucune évolution de la dissuasion française ne saurait être envisagée et qu'en participant à un effort de ce type la France contribuerait à relancer une course aux armements dans l'espace et abandonnerait la dissuasion nucléaire au profit d'une éventuelle dissuasion spatiale.

Plusieurs facteurs soulignent au contraire que l'acquisition d'une capacité antimissile deviendra très vite, pour la France et pour l'Europe, un choix essentiel en matière de défense :

- d'abord, on l'a dit, parce que nous ne pouvons ignorer la menace ou a fortiori la réalité d'un tir ponctuel de missiles sur le territoire national ;

- ensuite, parce que l'absence de capacité antimissile et d'évolutions de la dissuasion française risquerait de la condamner à une perte de crédibilité résultant tout à la fois de remise en cause politique et d'obsolescence faute de crédits ;

- enfin, parce que, en refusant de s'engager dans la voie tracée par les grandes puissances visant à introduire un seuil qualitatif décisif entre la protection de leur territoire et ceux des autres, la France verrait son rôle s'effacer encore davantage sur la scène internationale.

Ces différentes considérations soulignent, une fois encore, la nécessité d'une défense aérienne cohérente. La définition d'une éventuelle capacité antimissile suppose un débat essentiel compte tenu notamment de son coût et, plus encore, des évolutions importantes qu'elle impliquerait dans notre concept de défense.

Votre rapporteur voudrait, dans cet esprit, formuler ici quelques observations.

- En premier lieu, en raison même des imperfections des systèmes de protection envisagés, qui ne peuvent être ni globaux ni totalement efficaces, les fondements mêmes de la dissuasion nucléaire ne sont pas remis en cause. En revanche, la défense antimissile, en imposant notamment la diversification des

trajectoires, peut modifier les conditions et le coût du maintien de la crédibilité de notre force de dissuasion.

- En second lieu, un projet européen en matière de défense antimissile pourrait être de nature à entraîner une adhésion nouvelle et plus tangible au concept de défense de l'Europe. Un tel projet, défensif, de haute technologie et n'exigeant pas des moyens nucléaires, pourrait permettre de lever des obstacles traditionnels à la construction européenne en matière de défense.

- Enfin, et c'est là l'essentiel, le coût du développement d'un système antimissile, fût-il seulement tactique, excède à l'évidence les capacités financières de la France, a fortiori dans le contexte budgétaire qui nous est aujourd'hui proposé. Sa réalisation, si elle devait être décidée, devrait donc être recherchée en coopération au niveau européen ou atlantique.

Dans l'immédiat, une coopération européenne tendant à la mise en place d'un système de défense aérienne ayant une certaine capacité antimissile tactique (ATBM) apparaît comme une nécessité, à la fois pour des raisons de coût et pour des raisons opérationnelles.

Pour l'avenir, l'existence à relativement court terme de systèmes antimissiles balistiques relativement efficaces sera non plus une éventualité, mais sans doute une nécessité incontournable pour la crédibilité de notre appareil de défense. Il est de notre devoir de responsables politiques de répondre, sans délai, aux questions qu'elle pose. La présente loi de programmation aurait dû en être l'occasion.

\*

\* \*

## **C - LES DONNÉES MAJEURES EN MATIÈRE D'ARMEMENTS CONVENTIONNELS : UNE INSUFFISANCE DE MOYENS AGGRAVÉE PAR LA CONFIRMATION DE L'IMPORTANCE DES NOUVELLES TECHNOLOGIES**

Si la France peut être légitimement fière de la valeur, du courage et de l'efficacité dont ont fait preuve ses soldats des trois armées engagés au sein de la division "Daguet", la guerre du Golfe a cependant été le révélateur de graves lacunes dans la capacité de nos forces classiques et montré les limites, incompatibles avec les risques multiples qui pèsent sur la sécurité internationale et les ambitions de la France sur la scène internationale, de nos possibilités d'intervention, en particulier hors d'Europe.

Ces carences apparaissent d'autant plus graves que l'un des enseignements majeurs du conflit du Golfe a été de souligner l'importance, désormais décisive, des nouvelles technologies dans le déroulement d'un conflit, faisant apparaître des exigences nouvelles, jusqu'ici sous-estimées, en matière de défense.

### **1°) - Les lacunes des moyens conventionnels français**

Nous avons déjà relevé de graves inadaptations de notre appareil de défense révélées par la guerre du Golfe :

- vieillissement de notre concept et des moyens de la dissuasion nucléaire confrontée à une situation géostratégique bouleversée par l'atténuation, à la suite de l'effondrement du monde communiste, de la menace principale (illustrée par un glissement géographique d'un millier de kilomètres vers l'Est) et l'émergence, en particulier au Sud, de nouvelles menaces pouvant mettre en cause des intérêts nationaux majeurs ;

- insuffisance des moyens de renseignement et d'observation, illustrée par notre dépendance à l'égard des sources d'information américaines, compte tenu notamment des limites du satellite Helios et du drone d'observation CL 289 ;

- absence de moyens de défense adaptés face à la prolifération des missiles balistiques.

Mais de multiples lacunes de nos moyens conventionnels sont également apparues au grand jour :

- insuffisance de nos moyens logistiques, en particulier dans le domaine essentiel du transport militaire, qu'il soit aérien ou par mer ;
- insuffisance de l'approvisionnement en munitions, notamment de nos forces terrestres, pour faire face à une offensive qui aurait pu durer plus longtemps ;
- lacunes enfin dans le domaine de l'interopérabilité des matériels, indispensable dans le cadre d'une coalition alliée.

Toutefois, les plus graves carences se sont fait sentir, s'agissant de nos forces conventionnelles, dans trois domaines : le vieillissement de nos matériels majeurs, l'insuffisance des programmes de cohérence et la perte de substance de nos forces, inhérente à la réduction du format de nos armées.

a). Le vieillissement de nos matériels conventionnels majeurs constitue une faiblesse dont la gravité peut être illustrée par de multiples exemples qui trouvent tous leur origine dans l'insuffisance des moyens budgétaires :

- le porte-avions "Clemenceau", dont on avait de surcroît fait le choix politique de ne pas l'utiliser en version assaut, aura 37 années de service au moins lorsqu'il sera remplacé par le "Charles de Gaulle" ; le "Foch" aura pour sa part plus de 40 années de service lorsque son éventuel successeur -dont la commande n'est pas prévue par le présent projet de loi- pourrait entrer en service ;

- ces faiblesses ont été de surcroît aggravées par l'inadaptation flagrante de notre aviation embarquée ; faut-il rappeler à nouveau l'obsolescence des "Crusader" qui auront plus de 30 années de service lorsque apparaîtront les premiers "Rafale marine" ?

- s'agissant des avions de combat, la guerre du Golfe a montré les limites, sinon l'archaïsme, des "Jaguar" français, inaptes aux opérations de nuit et qui n'ont pu remplir leurs missions que grâce aux performances des lasers AS30 et surtout grâce au courage et à l'efficacité de nos pilotes. De manière plus générale, plus de la moitié de nos 450 avions de combat -chiffre dont la réduction très en deçà de

400 est au demeurant déjà annoncée par le présent projet de loi, pour cause de pénurie budgétaire- appartiennent à des générations d'appareils techniquement dépassés. Certes, les performances du "Rafale" apparaissent aujourd'hui très satisfaisantes ; mais il n'entrera en service que dans une dizaine d'années alors que des appareils aux caractéristiques comparables sont déjà en service dans les armées de l'air américaine ou russe ;

- nos chars AMX B2, dont la modernisation a été interrompue, ont également plus de trente ans d'âge et ne soutiennent plus la comparaison face aux chars américains ou allemands ; quant au Leclerc, il n'apparaît qu'à doses homéopathiques et il est à craindre qu'il n'ait perdu une part importante de son avance technologique sur ses concurrents lorsqu'il occupera sa place définitive, fortement réduite par l'actuelle programmation, dans nos forces armées.

Les exemples pourraient être multipliés à l'envi. Les conséquences de cette vétusté de nos principaux matériels militaires sont extrêmement préoccupantes parce qu'elles affectent la valeur opérationnelle de nos forces.

De surcroît, les retards, étalements dans le temps et réduction des séries prévues successivement décidés depuis 1981, s'ils permettent d'afficher le maintien des programmes majeurs, ne peuvent qu'accroître le coût unitaire des matériels en cause et ne constituent en réalité qu'un artifice onéreux. Ils aboutissent de plus au fait que la plupart de ces programmes monteront en puissance simultanément, réduisant d'autant la marge de manoeuvre financière dans les années à venir.

b). Les inconvénients résultant du vieillissement de la plupart de nos équipements majeurs sont en outre aggravés par l'insuffisance flagrante des programmes de cohérence et des munitions, comme si le maintien, retardé et tronqué, des programmes principaux était réalisé au détriment de ces éléments, pourtant indispensables au caractère opérationnel de nos forces.

Certes, la priorité relative accordée aux programmes majeurs peut être considérée comme le gage d'une ambition. Mais ils ne sauraient être développés indépendamment de l'environnement indispensable à leur cohérence et à leur mise en oeuvre, qu'il s'agisse

d'équipements ou de soutien logistique. Les programmes estimés "non majeurs", et notamment les munitions, ne peuvent plus être sacrifiés et doivent jouir d'une priorité comparable, sous peine de compromettre l'efficacité de l'ensemble.

Or, la réduction des dépenses dans ces domaines a déjà été très sensible au cours des dernières années. Ces réductions n'ont heureusement pas eu de conséquences opérationnelles graves durant la guerre du Golfe, compte tenu notamment de la brièveté de l'engagement terrestre. Mais de délicats problèmes seraient très rapidement apparus s'il avait fallu prolonger les opérations. En particulier, les stocks de certaines munitions modernes sont apparus insuffisants, notamment dans l'armée de l'air.

Il faut rappeler ici qu'en trois ans, les commandes de munitions, qui n'avaient pourtant rien d'excessif, ont été réduites de plus de moitié. Nos forces ne disposent pas, en nombre suffisant, des pièces de rechange nécessaires à leur équipement. Les périodes d'entraînement diminuent. L'amélioration de la capacité de nos forces au combat de nuit, les exigences en matière de guerre électronique ou, on l'a vu, les moyens modernes de l'observation et du renseignement, tous ces éléments n'ont pas fait l'objet de l'effort indispensable. Or, il s'agit d'autant de facteurs essentiels à la capacité opérationnelle de nos armées ainsi, d'ailleurs, qu'au moral des personnels qui les servent.

c). Ces lacunes apparaissent enfin d'autant plus graves qu'elles vont de pair avec une perte de substance de nos moyens conventionnels parallèle à la réduction du "format" de nos armées.

Cette perte de substance est sensible dans les trois armées :

- Quelles seront la dimension exacte et la puissance de l'armée de terre au tournant du siècle compte tenu notamment des données suivantes :

. une production annuelle de moins de 70 chars Leclerc d'ici fin 1995 et un objectif final en tout cas inférieur à 800 unités ;

. une artillerie lourde réduite de 584 à 414 matériels,

. et un programme de L.R.M. (lance-roquettes multiples) ramené à deux régiments?

- Quelle sera la capacité opérationnelle de l'armée de l'air ? Les commandes d'avions de combat -critère insuffisant mais nécessaire- sont passées de 33 en 1990 à 28 en 1991 et à 21 en 1992. Compte tenu de l'attrition, c'est vers une armée de l'air à peine supérieure à 350 avions de combat en ligne que l'on s'oriente. Et faut-il rappeler que 60% des avions de combat actuels sont des appareils de générations anciennes, aux performances dépassées ?

- Quels seront, enfin, le poids et la capacité de projection de la marine nationale compte tenu du problème majeur de l'aviation embarquée et des incertitudes quant à un second porte-avions nucléaire sans lequel la construction du premier, le "Charles de Gaulle", et le choix en faveur du maintien d'une capacité aéronavale apparaîtraient dépourvus de cohérence ? Mesure-t-on les conséquences opérationnelles de l'appauvrissement d'une marine qui disposait de 173 bâtiments en 1973, de 114 en 1992 et n'en aura plus que 102 en l'an 2000 ?

C'est dans ce contexte que s'inscrit le débat sur la réduction du "format" de nos armées. Le volume de nos forces classiques apparaît aujourd'hui au coeur du problème, qui nous est posé, de l'adaptation de l'appareil de défense.

Le gouvernement a annoncé, par la voix du précédent Premier ministre (le 5 septembre 1991 devant l'I.H.E.D.N.), "un format réduit pour les trois armées, mais dans des proportions compatibles avec la capacité d'exécuter leurs missions". Telle est bien, en effet, la question posée : un volume de forces réduit est-il compatible avec l'exécution des missions confiées à nos armées ?

Il ne peut l'être, aux yeux de votre rapporteur, que si les lacunes que nous avons relevées dans l'équipement de nos forces sont corrigées. Mais force est de constater qu'au cours de la dernière décennie, nos armées ont vu leurs effectifs décroître d'environ 60 000 hommes, venant s'ajouter à des déflations antérieures, sans que l'équipement de nos armées ait été amélioré en conséquence. Ces réductions ont simplement été la conséquence d'abattements budgétaires successifs. Votre rapporteur ne peut, dès lors, que manifester la plus vive inquiétude lorsque sont annoncées de nouvelles déflations et lorsque l'armée de terre s'apprête, à elle seule, à perdre plus de 50 000 hommes supplémentaires d'ici à 1997.

La France pourra-t-elle, avec un outil militaire aussi "resserré", remplir son rôle sur la scène internationale au moment où, aux risques traditionnels qui peuvent subsister, viennent s'ajouter des causes nouvelles de tensions ou de conflits, en Europe et hors d'Europe ? De quel poids entendra-t-elle peser dans les crises périphériques qui risquent de se multiplier, alors que les forces qui pourraient être engagées dans de telles crises doivent être compatibles avec le maintien de forces significatives sur le théâtre européen et la permanence de notre présence militaire outre-mer ? Poser ces questions c'est déjà, pour partie, y répondre : les limites à la réduction du volume des forces classiques auraient dû être clairement précisées à l'occasion de la présente loi de programmation. Faute de quoi nos armées ne seraient plus en mesure de remplir l'ensemble de leurs missions, dans un contexte international plus incertain et plus instable que jamais.

## 2°) - La confirmation de l'importance des nouvelles technologies

Les lacunes des moyens conventionnels français et l'insuffisance des moyens budgétaires qui y sont consacrés sont encore aggravées par la confirmation, dans les faits, de l'importance des nouvelles technologies.

La guerre du Golfe a en effet permis d'expérimenter les nouvelles armes, toujours plus sophistiquées, nées de l'évolution technologique de cette fin du XXe siècle. Ont été ainsi validés des systèmes dont l'efficacité n'avait pu être testée jusqu'à ce jour. C'est là incontestablement l'un des enseignements militaires majeurs de ce conflit.

Cette importance capitale des technologies émergentes a été soulignée à plusieurs reprises, depuis de longues années (cf rapport d'information n° 267 (1988-1989) sur les nouvelles technologies dans le domaine des armements conventionnels), par votre commission des Affaires étrangères et de la Défense. Leurs conséquences doivent être aujourd'hui pleinement prises en compte au moment d'arrêter les grandes lignes de notre appareil de défense pour les années à venir.

**a). L'ampleur des applications militaires des technologies émergentes validées par la guerre du Golfe**

Sans revenir ici de manière détaillée sur les différentes technologies en cause (matériaux composites nouveaux, optronique, micro-informatique, techniques de traitement du signal, technologie du laser), il convient de garder présentes à l'esprit l'ampleur et la diversité des applications, dans le domaine militaire, de ces techniques qui modifient substantiellement les performances de la plupart des systèmes d'armes, qu'il s'agisse de la miniaturisation, de la précision et de la capacité de connaître les dispositifs adverses de manière permanente quelles que soient les circonstances (nuit, météo...).

La guerre du Golfe a permis d'expérimenter ces applications militaires des nouvelles technologies dans de nombreux domaines :

- les capteurs, qui modifient considérablement le renseignement et l'analyse du champ de bataille, permettent l'attaque des moyens de détection adverse et améliorent la protection des véhicules militaires,
- la gestion de l'information et du commandement, le C3I, qui a permis l'observation permanente du dispositif irakien, tandis que celui-ci était dépourvu de l'essentiel de ses moyens radar dès le début du conflit,
- les munitions auto-guidées -développant la capacité dite "tire et oublie"- et les sous-munitions capables de se diriger grâce à des guidages autonomes,

- les lasers, aux applications militaires multiples, notamment pour diriger les munitions sur leurs cibles,
- et la furtivité (dite technologie "stealth"), les appareils F 117 américains ayant joué un rôle déterminant dans les premières heures de la guerre du Golfe.

Ce conflit a également introduit des évolutions importantes dans le concept de bataille en soulignant l'importance décisive de la lutte pour l'acquisition de l'information et en confirmant la globalité et la profondeur de la bataille ainsi que la permanence et l'intensité des combats -ce qui entraîne des exigences nouvelles en matière de mobilité, d'allonge et de précision des feux.

#### **b). Conséquences, portée et limites du développement des armements conventionnels nouveaux**

Il est fondamental que la doctrine militaire française intègre pleinement ces paramètres nouveaux. Il est nécessaire que les armements conventionnels français fassent appel à ces technologies émergentes, car une armée qui n'en serait pas dotée serait inévitablement appelée à être défaite dans un conflit futur. Il est essentiel que la programmation militaire en tire toutes les conséquences, faute de quoi la crédibilité et l'efficacité de nos forces armées se trouveraient gravement affectées.

Pour autant, si les nouvelles technologies sont nécessaires, elles ne sont pas suffisantes. Et si la guerre du Golfe a validé ces technologies, elle a aussi montré que ces armements conventionnels sophistiqués ne constituaient pas une panacée. Il importe donc d'en évaluer plus précisément les conséquences. Trois points méritent à cet égard d'être tout particulièrement relevés :

- Le coût des armements conventionnels se trouve d'abord fortement accru par l'utilisation de ces technologies sophistiquées ; on estime ainsi que les prix des matériels militaires de la nouvelle génération sont doublés, voire triplés par rapport à ceux de la génération précédente, du fait notamment du recours à ces nouvelles technologies. Il est donc clair que la mutation technologique

**nécessaire de nos forces à l'horizon 2000 exige un vigoureux effort budgétaire dont le présent projet de loi de programmation n'indique malheureusement pas, bien au contraire, la direction. Tel est pourtant le prix à payer pour doter notre pays, à la fin du siècle, de l'armée de stricte suffisance, mais de haute technologie, dont la France a besoin -et qui peut d'ailleurs seule se concilier avec la réduction annoncée du "format" de nos armées.**

**- Les armements conventionnels nouveaux impliquent d'autre part un renforcement de la coopération industrielle internationale et une tendance au rapprochement entre les systèmes de défense alliés. Sur le plan des industries d'armement, en effet, les nouveaux armements exigent des structures d'études et de coopération entre plusieurs sociétés de différents pays. Et sur le plan politico-militaire, le coût de ces armements, les réductions de séries qui en résulteront, s'ajoutant aux exigences accrues d'interopérabilité et à la nécessité de disposer de systèmes d'alerte avancée couvrant l'ensemble du théâtre européen, rendent nécessaire une plus forte coordination entre les politiques de défense nationale des pays occidentaux.**

**- Enfin, les conséquences potentielles des armements conventionnels nouveaux sur la dissuasion nucléaire doivent être précisément analysées. Votre rapporteur croit devoir rappeler intégralement les conclusions, sur ce point, de votre commission dans son rapport (n° 303 - 1990-1991) sur les enseignements de la crise du Golfe :**

**"Les nouvelles technologies, par leur capacité de frappe précise à distance, permettent incontestablement d'élever le seuil d'emploi du nucléaire et, de ce fait, de le crédibiliser. Elles peuvent, ainsi que le démontre le conflit du Golfe, permettre de s'affranchir du nucléaire, voire du chimique, à l'encontre de puissances militaires importantes mais peu aptes à se défendre efficacement face à des moyens technologiques qui leur sont inaccessibles. Les armements conventionnels nouveaux apparaissent ainsi en mesure de renforcer la dissuasion globale à l'égard de la quasi totalité des Etats.**

**"La tentation existera cependant, notamment dans le cadre de l'Alliance Atlantique, de valoriser de manière excessive le rôle des armements conventionnels nouveaux. Ces armements pourront en effet permettre de prendre en compte l'hostilité d'une**

partie des opinions publiques au nucléaire et de retarder l'emploi du nucléaire en Europe. L'on sait que cette préoccupation a toujours été dominante aux Etats-Unis dans le but de maîtriser une escalade nucléaire avant qu'elle ne risque de concerner le sanctuaire national américain.

"De fait, les différents facteurs qui militent en faveur des nouvelles technologies doivent être évalués de manière raisonnable. Il convient d'éviter d'excessives systématisations doctrinales à partir des performances des nouvelles technologies. Il est en particulier important d'éviter que les armements conventionnels nouveaux deviennent un élément de plus tendant à la dénucléarisation de l'Europe occidentale, car les nouvelles technologies n'ont pas la capacité de couplage entre la défense de l'Europe et celle des Etats-Unis qu'ont les armes nucléaires.

"Les nouvelles technologies doivent renforcer la dissuasion qui doit actuellement faire face à des données politico-stratégiques nouvelles qui l'affaiblissent, tant à l'égard de l'Est qu'à l'égard du Sud. Elles ne doivent pas s'y substituer".

\*

\* \*

**- DEUXIÈME PARTIE -**

**L'ÉVOLUTION DES MOYENS MILITAIRES DEPUIS 1981 :  
UNE DÉCÉLÉRATION RAMPANTE DE L'EFFORT  
DE DÉFENSE**

# **CHAPITRE I**

## **LA POLITIQUE SUIVIE DANS LE DOMAINE DES ARMEMENTS NUCLÉAIRES**

**I - LE BILAN GÉNÉRAL : UN MAINTIEN À NIVEAU DE LA  
CAPACITÉ DE LA DISSUASION FRANÇAISE AUJOURD'HUI  
MARQUÉE PAR DE FORTES HÉSITATIONS SUR L'AVENIR  
DE LA COMPOSANTE SOL-SOL.**

### **A - LES ÉVOLUTIONS MAJEURES**

L'affirmation de la France comme puissance nucléaire s'est effectuée au prix d'un effort d'abord important (qui a culminé à 1,23 % du Pibm en 1967) puis réduit, (de l'ordre de 0,6 % du Pibm) mais régulier. Cet effort a sensiblement décliné à partir de 1989 (0,5 % du Pibm en 1992).

**1. La réalisation -pour l'essentiel achevée dès 1980-  
1982- d'une force de dissuasion cohérente et internationalement  
reconnue**

Dès l'issue des quatre premières lois de programmation, en 1982, la France était dotée d'une force de dissuasion dont la valeur était internationalement reconnue.

Reposant sur une triade stratégique (sous-marins nucléaires lance-engins, bombardiers stratégiques, missiles balistiques sol-sol) et sur des armes à courte portée (missiles sol-sol Pluton, bombes à gravitation), la force de dissuasion française comportait, dès 1980-1982, un ensemble de forces cohérent, diversifié et adapté aux menaces de l'époque.

Les réalisations ont surtout lourdement pesé sur le budget de l'Etat au cours de la période 1960-1967, le maximum ayant été atteint en 1967. C'est au cours de cette période qu'il a fallu tout à la fois réaliser :

- le financement des moyens de recherche, de production et d'essai des matières nucléaires (Direction des applications militaires (DAM), champ de tir du Pacifique, etc.).
- la mise en chantier des premiers SNLE, et la mise au point des premiers propulseurs nucléaires ;
- le lancement des programmes de missiles SSBS et MSBS, et la mise en place d'une industrie des vecteurs ;

A partir de 1968, les priorités non militaires, les impératifs de modernisation des forces classiques ainsi que l'indispensable valorisation de la condition militaire ont entraîné une diminution de l'effort consacré au nucléaire, qui a pu descendre jusqu'à 0,478% du Pibm en 1976.

## **2. L'adaptation de la force de dissuasion à l'évolution des menaces depuis dix ans a privilégié la composante sous-marine**

L'ensemble constitué entre 1960 et 1980-1982 a pour l'essentiel été maintenu à niveau entre 1982 et 1992 par la poursuite des programmes qui avaient été prévus au cours de la période antérieure. Aucun programme réellement nouveau n'a cependant été lancé au cours de cette période, jusqu'à la décision de lancer le programme M5 (le SNLE-NG et le M 45 étant le prolongement des programmes précédents).

L'effort principal a porté sur la composante sous-marine ainsi que sur les armements à courte portée.

Cette adaptation a d'ailleurs entraîné une relance de l'effort à partir de 1977. Cette relance a cependant été modérée, puisque la barre des 0,6% du Pibm n'a été dépassée qu'en 1987-1989.

Depuis la diminution des crédits consacrés au nucléaire est sensible et continue : 0,637% du Pibm en 1988 ; 0,612% en 1989 ; 0,599% en 1990 ; 0,544% en 1991 ; et 0,501% en 1992.

En 1985, avec l'admission au service actif du 6ème SNLE, l'Inflexible, muni du nouveau missile à têtes multiples M4, le nombre de têtes stratégiques françaises a atteint la barre des 300. Cette étape, qui permettait d'augmenter sensiblement la capacité de pénétration des moyens nucléaires stratégiques français face aux progrès de la défense antimissile, s'est poursuivie de manière régulière avec l'adaptation, qui doit être achevée en 1993, de quatre SNLE à l'emport du missile M4.

Avec l'admission au service actif en 1991 du troisième SNLE refondu M4, s'ajoutant à l'Inflexible, la permanence à la mer de 3 sous-marins adaptés à l'emport de 16 missiles M4, chacun équipé de 6 ogives TN71, relativement discrètes et durcies, devait être désormais assurée. La Force Océanique Stratégique assurait donc depuis 1991 la présence permanente à la mer de quelque 288 têtes nucléaires.

L'avenir à moyen terme de la crédibilité de la composante sous-marine est par ailleurs assurée par le programme de sous-marins nucléaires de nouvelle génération (SNLE-NG), beaucoup plus discrets, ainsi que par le missile M45 dérivé du M4, mais doté d'une tête beaucoup plus furtive et très performante (TN 75). Le premier sous-marin de la nouvelle génération, le Triomphant, équipé du M45, devrait entrer en service en 1995. Le second, le Téméraire, commandé en 1989, devrait entrer en service en 1998. Quant au nouveau missile qui, après le M45, poursuivra l'adaptation de nos lanceurs aux progrès de la défense antimissile, le M5, il devrait être opérationnel en 2005.

**3. L'adaptation, des deux autres composantes stratégiques de la dissuasion française à l'évolution des menaces a été plus modeste.**

Deux étapes significatives ont cependant été franchies au cours de la dernière décennie. La première l'a été en 1983, avec

l'achèvement, débuté en 1980, du durcissement du plateau d'Albion ainsi que du remplacement des anciens missiles S2 par des S3 dont la tête a été durcie et rendue plus difficile à intercepter.

Une seconde étape, importante, a été réalisée à partir de 1986 avec l'entrée en service de 18 Mirage IV modernisés et équipés du nouveau missile air-sol à moyenne portée (ASMP) remplaçant les anciennes bombes à gravitation qui impliquaient de survoler l'objectif.

#### **4. Une modernisation des armes nucléaires à courte portée**

S'agissant des armes nucléaires à courte portée, désormais dites "préstratégiques", l'entrée en service en 1988 du missile ASMP, dont l'ensemble des livraisons a été achevé en 1991, a permis à la France de se doter d'un outil unique au monde et particulièrement performant. Ce système d'armes est caractérisé par des qualités de souplesse d'emploi et de pénétration préstratégique de premier plan.

Le remplacement à partir de 1992 du missile Pluton, de portée insuffisante, par le missile Hadès permettait à la France de se doter d'une arme d'ultime avertissement mobile, difficile à intercepter et d'une portée (de l'ordre de 500 km) militairement très intéressante même si elle restait de nature à poser des problèmes politiques importants avec certains de nos alliés. En conformité avec l'évolution géostratégique, le programme Hadès a été fortement revu à la baisse, puis mis "sous choc" en passant de 120 lanceurs à 30, dont le déploiement sera en outre "gelé".

#### **5. Un effort continu dans le domaine des transmissions et l'émergence d'une composante spatiale**

Pendant toute la période 1982-1992, les études visant à assurer le durcissement et la redondance des transmissions des

**forces nucléaires ont été poursuivies avec les programmes Jupiter, Ramsès, Astarté.**

Dans le même temps, l'espace apparaissait dans l'environnement de la dissuasion avec le lancement du programme de satellites d'observation Hélios. Ce programme faisait suite au développement continu du programme de communication par satellite Syracuse I et II, dont la phase 2 doit être achevée en 1996. En augmentation depuis 1986, les crédits consacrés à l'espace sont cependant restés jusqu'ici modérés. Ils s'élevaient à hauteur de :

0,287 milliard en 1987,

0,879 milliard en 1988,

1,6 milliard en 1989,

2,4 milliards en 1990,

2,465 milliards en 1991,

2,9 milliards en 1992.

## **B - L'ÉVOLUTION CHRONOLOGIQUE DANS LA SUCCESSION DES LOIS DE PROGRAMMATION**

### **1. La quatrième loi de programmation : 1977-1982**

La période politique qui s'est ouverte en 1981 n'a pas entraîné de remise en cause fondamentale des principales options nucléaires nationales contenues dans la quatrième loi de programmation adoptée en 1976.

Cette loi prévoyait la poursuite du développement d'une triade nucléaire stratégique dont l'essentiel de la réalisation avait été mené à bien ou dépendait de la poursuite de l'exécution des décisions prises dans le cadre de la troisième loi de programmation. Cette loi prévoyait également la modernisation progressive de l'arme nucléaire tactique.

**La dissuasion française -pour l'essentiel réalisée pour chacune de ses composantes actuelles- entrait dans la voie de sa gestion courante, c'est-à-dire l'adaptation continue et progressive de ses diverses composantes à l'évolution des menaces.**

En 1981, la France disposait d'environ 230 têtes nucléaires.

- Le cinquième SNLE, le Tonnant, est devenu opérationnel en 1980, permettant ainsi à la FOST d'avoir quatre sous-marins dans le cycle opérationnel. Le Tonnant a d'emblée été équipé d'une tête mégatonnique TN 61, portée par le missile M20 dont la portée était supérieure à 3 000 kilomètres. Cet ensemble M20 et TN 61 équipait déjà l'Indomptable entré en service en 1976, et il équipera progressivement l'ensemble des SNLE. Le M20 était un missile mégatonnique à la portée accrue et dont la discrétion de la tête était améliorée par rapport au M2 dont la tête était kilotonnique. La trajectoire du missile était, comme celle du SSBS S3, surénergétique et la tête, durcie contre les explosions nucléaires, était munie de leurres.

Après quelques hésitations, le principe de la construction d'un sixième SNLE, l'Inflexible, a été admis en 1978. Mis sur cale en 1980, ce nouveau SNLE avait vocation à être doté d'un nouveau missile à têtes multiples indépendamment guidées (MIRV), le M4, destiné à remplacer progressivement les M20. Le premier tir expérimental du M4 depuis le sous-marin d'essai Gymnote a pu avoir lieu dès mars 1982. L'Inflexible devait en outre être un sous-marin d'une nouvelle génération, beaucoup plus discret que ses prédécesseurs. De même que le principe même de la construction de l'Inflexible fit l'objet de discussion et de retard, les ambitions concernant la discrétion acoustique de ce sous-marin furent réduites à la baisse en dépit d'améliorations notables.

- S'agissant de la composante stratégique sol-sol, la quatrième loi de programmation a prévu le remplacement de 18 missiles S2 du Plateau d'Albion par des SSBS S3, munis d'une charge mégatonnique plus durcie que celle du S2, et susceptibles de trajectoires surénergétiques, de ce fait moins prévisibles et plus

difficiles à détecter. La portée passait de 3 000 à 3 500 kilomètres. La première unité de tir de S3 a été opérationnelle en 1980 et la seconde en janvier 1983. Le S3 était en outre muni de leurres. Ce programme était accompagné d'une protection renforcée du système de transmissions prenant notamment en compte les effets de l'impulsion électromagnétique (IEM) des explosions nucléaires.

- La quatrième loi de programmation a officiellement confirmé la décision de produire un missile air-sol à moyenne portée (300 km), l'ASMP, dont le premier tir a pu avoir lieu dès 1983. Ce missile était destiné à remplacer les bombes à gravitation portées par les Mirage IV stratégiques ainsi que par les avions de la FATAAC. En 1980, l'adaptation des avions embarqués Super Etendard du porte-avions Foch à l'emport de l'ASMP a été décidée. Cette décision est devenue opérationnelle en 1989.

- S'agissant des armes à courte portée, qui reçurent l'appellation de "préstratégiques" en 1984, le nombre de régiments équipés de missiles sol-sol à très courte portée (120 km) Pluton, qui étaient pour l'essentiel opérationnels en 1981, fut ramené de 6 à 5.

L'arme nucléaire tactique, confiée à la FATAAC, était répartie entre deux escadrons de Mirage III E et trois escadrons de Jaguar. En outre, à partir de 1979, certains Super Etendard et les deux porte-avions ont été progressivement équipés pour pouvoir emporter des armes nucléaires tactiques à gravitation.

En 1982, ont été lancées officiellement les études concernant un système d'arme à portée allongée (500 km) par rapport au Pluton, le Hadès. D'une grande précision et d'une bonne capacité de pénétration, ce missile était destiné à remplacer le Pluton à partir de la fin de 1992.

Les études et les expérimentations pour la mise au point d'une arme à rayonnement renforcé sont par ailleurs officiellement annoncées. Enfin, l'année 1981 a vu la réalisation, à Mururoa, du premier tir nucléaire en zone centrale. Le passage au tir en zone centrale a entraîné une profonde et coûteuse adaptation du Centre d'expérimentations nucléaires du Pacifique ainsi que des méthodes d'exploitation des tirs par la DAM.

## **2. La cinquième loi de programmation 1984-1988**

Adoptée en juillet 1984, cette loi prévoyait la poursuite de l'adaptation de l'acquis à l'évolution des menaces. Elle confirmait ainsi :

- L'entrée en service du nouveau (le 6ème) sous-marin nucléaire lance-engins, l'**Inflexible**, avec un léger retard, en avril 1985. Ce sous-marin permettrait à la dissuasion française de franchir un saut quantitatif et qualitatif. Moins novateur que prévu dans le domaine de la furtivité, en dépit d'améliorations notables, l'**Inflexible** serait adapté à l'emport du missile M4, de 4 000 kilomètres de portée, doté de 6 têtes indépendamment guidées (MIRV). Ce missile permettait un lancement beaucoup plus rapide que celui du M20. Il était en outre durci vis-à-vis des armes antimissiles ainsi que de l'impulsion électromagnétique. Beaucoup plus discrète que celle du M20, la tête TN 70, puis TN 71 du M4 permet de réaliser des progrès très importants dans le domaine de la furtivité et de la capacité de pénétration de la force nucléaire stratégique française.

- La réalisation progressive de la refonte des quatre SNLE suivant le **Redoutable**, afin d'améliorer notamment leur discrétion et de les adapter à l'emport du missile M4. La première refonte, celle du **Tonnant**, a été achevée en 1987. L'entrée en service d'un second SNLE doté de missiles à têtes multiples permettait de franchir un cap nouveau dans la multiplication des ogives stratégiques de la force de dissuasion, puisque chaque refonte M4 permettait de passer de 18 charges à 96.

- Le développement dès 1986 et la mise en chantier en 1988 d'un 7ème SNLE d'une nouvelle génération le **Triomphant**. Ce sous-marin, plus lourd (14 000 tonnes) et beaucoup plus furtif que ceux de la génération précédente, réalisait un saut technologique considérable dans le domaine de la discrétion. Il était initialement destiné à entrer en service en 1994. La dénomination de "7ème" SNLE ne doit pas faire illusion, puisque lors de son entrée en service effectif (reportée à 1995), le 1er SNLE aura été retiré du service

depuis quatre années, et que les autres SNLE auront été à tour de rôle rendus indisponibles pendant la durée des refontes M4.

- Les études concernant un missile stratégique mobile, le SX, étaient entreprises. Ce programme fut ajourné dès juin 1985, à l'occasion de l'actualisation de la loi de programmation. En revanche, le principe de l'étude d'un nouveau missile MSBS, successeur du M4, restait d'actualité.

- La modernisation de la composante pilotée était confirmée mais réduite dans son ampleur. 18 Mirage IV seulement seraient modernisés en version de pénétration à basse altitude. Ils seraient équipés du missile à moyenne portée ASMP en 1986, doté d'une charge à forte puissance.

Il était par ailleurs prévu que ce missile, équipé d'une tête TN 81 de 300 kilotonnes, soit également déployé dans les forces préstratégiques mises en oeuvre par la FATAC à partir de 1988. Les premiers Mirage 2000 N équipés de l'ASMP sont devenus opérationnels à partir de 1988, et la fin des livraisons d'ASMP pour la FATAC comme pour les Super Etendard du Foch est intervenue en 1991 sans retard majeur. Ce missile, remarquable par sa précision, sa fiabilité et "l'allonge" qu'il confère à l'avion tireur (environ 300 kilomètres) a considérablement modifié la valeur militaire des armements préstratégiques français.

- S'agissant des forces nucléaires à courte portée, appelées préstratégiques à l'occasion de l'actualisation en 1985 de la loi de programmation, outre l'adaptation, à partir de 1988, de l'ASMP aux Mirage 2000 N de la FATAC et aux Super Etendard du Foch, les études concernant un nouveau système d'arme sol-sol baptisé Hadès sont confirmées. Destiné à remplacer l'ancien système Pluton à partir de 1992, le système Hadès devait marquer, comme l'ASMP, un saut qualitatif dans la panoplie nucléaire française. En effet, la portée du Hadès est prévue pour être de l'ordre de 500 kilomètres au lieu de 130 pour le Pluton. Sa précision est très grande et sa capacité de pénétration très accrue. Sa sécurité d'emploi est exceptionnelle grâce à l'emploi de charges dites "insensibles" et sa mobilité, sur véhicules à roues, est accrue.

A la fin de l'exécution de la cinquième loi de programmation, la poursuite de la mise à niveau de la FOST continuait donc de s'effectuer de manière satisfaisante, de même que la modernisation des forces nucléaires préstratégiques. L'avenir de la composante sol-sol commençait cependant à devenir de plus en plus incertain.

Avec l'entrée en service du second SNLE muni de M4, le Tonnant, le nombre de têtes nucléaires passait d'environ 220 à près de 400.

### **3. La sixième loi de programmation : 1987-1991**

A la suite du changement de majorité survenu en mars 1986, la précédente loi de programmation ne fut pas réalisée jusqu'à son terme. La sixième loi, préparée pour couvrir la période 1987-1991, fut adoptée lors de la session de printemps 1987.

Cette loi était ambitieuse dans le cadre d'une enveloppe budgétaire maîtrisée, au sein de laquelle il était cependant prévu que la part du nucléaire devait progressivement être ramenée à 30 % du titre V (en 1991).

C'est ainsi que la programmation 1987-1991 prévoyait notamment :

- La poursuite des refontes M4. Après l'entrée en service du nouveau sous-marin l'Inflexible directement équipé de missiles M4, la refonte du Tonnant a été achevée en 1987, celle de l'Indomptable en juin 1989 et celle du Terrible en juin 1990. Celle du Foudroyant devrait être achevée en 1993.

Cet équipement de la FOST en M4 et la refonte de quatre SNLE ont considérablement amélioré la valeur de la dissuasion française et entraîné une augmentation sensible du nombre de têtes nucléaires de la force de dissuasion (environ 550 en 1992). Depuis février 1991, l'état des refontes M4 permettait de disposer en

application du programme défini et adopté en 1987 de trois sous-marins refondus M4 en permanence à la mer, réalisant une capacité de frappe de 96 têtes par sous-marin, soit 288 têtes nucléaires.

- Dans le même temps, le programme de SNLE-NG était poursuivi pour une admission au service actif du premier SNLE-NG, le **Triomphant**, en 1994. Le second SNLE-NG, le **Téméraire**, était également commandé pour une admission au service actif en 1997. Deux autres exemplaires étaient prévus pour une entrée dans le cycle opérationnel en 1999 et en 2002.

- La réalisation d'une tête nucléaire nouvelle, la **TN75**, était prévue. Cette réalisation permettait de réaliser un saut qualitatif très important par rapport à la tête **TN71**. La surface équivalente radar allait être ainsi fortement réduite, la vitesse de pénétration et la furtivité permises par la forme inédite de la tête elle-même allaient être sensiblement améliorées, alors que la capacité d'emport et l'efficacité des leurres allaient être accrues. Les formules nouvelles requises par la tête **TN75** ont été rapidement acquises et le "saut" que représente ce nouvel armement a été maîtrisé dès 1990-1991, et cela dans le cadre des sévères estimations budgétaires prévues à l'origine.

L'ensemble de ces programmes de modernisation de la composante sous-marine explique cependant la poursuite de l'augmentation des crédits consacrés au nucléaire jusqu'en 1988 (0,637 % du Pibm).

- Le lancement d'un missile **MSBS** nouveau, le **M5**, destiné à succéder au **M4**, était prévu pour 1999.

- Le développement d'une nouvelle composante stratégique sol-sol déplaçable, le **S4**, était prévu. "Léger" (9 tonnes), "capable de trajectoires tendues" et "doté d'une capacité de pénétration lui permettant d'atteindre des objectifs défendus", muni d'une tête unique, durcie et furtive, de 300 kt et d'une portée de l'ordre de 3 500 kilomètres, ce missile pourrait être placé dans les silos du plateau d'Albion, mais également être mobile. Ses déplacements aléatoires à l'intérieur d'un certain nombre de bases militaires étaient destinés à lui assurer un degré d'invulnérabilité très supérieur à celui d'un missile fixe. Mais la mobilité éventuelle du **S4**,

successeur du projet SX, fut exclue dès après le nouveau changement de majorité en 1988.

Pour le reste, les programmes Hélios, Hadès et ASMP étaient poursuivis. La poursuite du durcissement des transmissions (programmes Astarté et Ramsès) se poursuivait. Les premières livraisons d'ASMP préstratégiques pour les Mirage 2000 N sont intervenues en 1988 et l'ensemble du programme ASMP a été réalisé à la fin 1991, dans les délais prévus.

La sixième loi de programmation devait être actualisée en 1988 et des prévisions pour 1992 et 1993 devaient être indiquées à cette occasion. A l'occasion du changement de majorité intervenu en 1988, cette disposition n'a pas été appliquée et une nouvelle loi de programmation a été adoptée en juin 1989.

De fait, à partir de 1988, les crédits consacrés au nucléaire en général et à la recherche nucléaire en particulier vont amorcer une décroissance qui sera continue et progressive :

	% des CP du titre V	% du budget de la défense
1988	33,59	17,51
1989	32,17	17,29
1990	31,43	16,94
1991	30,12	15,97
1992	29,13	15,37

Cette décroissance est d'autant plus notable qu'elle est parallèle à celle du budget de la défense qui, entre 1987 et 1992, est par ailleurs passé de 3,82 à 3,26 % du Pibm.

#### **4. La septième loi de programmation 1990-1993**

Cette loi a été considérée comme adoptée en décembre 1989. Elle marquait un recul qui allait s'amplifier dans la modernisation et l'adaptation aux menaces de la force de dissuasion française.

Cette loi affichait cependant la nécessité "d'assurer résolument l'adaptation de la force de dissuasion stratégique et préstratégique à l'évolution de la menace". Elle affirmait en même temps la nécessité d'inscrire cette adaptation dans un contexte de "stricte suffisance".

C'est ainsi que les principaux axes de la loi 1990-1993 portent sur :

- **La modernisation du missile M4 et le report du programme M5.** Le saut technologique remarquable obtenu par la tête TN75 en matière de furtivité et de durcissement a été jugé comme permettant un report du programme M5 à l'horizon 2005. La "soudure" entre le programme M4 et le programme M5 serait assurée par l'adaptation des lots de M4 à l'emport de la tête TN75. Cette nouvelle construction est dénommée M45. Le premier lot de ce missile modernisé doit être livré à l'occasion de l'entrée en service du premier SNLE-NG prévue pour 1994.

- **Les hésitations concernant la modernisation de la composante sol-sol sont confirmées.** Le principe de mobilité de cette composante est abandonné dès 1988. Des "études relatives à la modernisation de la composante balistique sol-sol" sont poursuivies. Aucune échéance contraignante n'est cependant fixée et la relève des 18 SSBS S3 du plateau d'Albion opérationnels depuis 1983 n'est pas prévue avant le début du siècle. Le projet de missile S 45 sera abandonné par décision du chef de l'Etat en juillet 1991.

- **La modernisation des transmissions ainsi que le programme Hélios sont poursuivis.** Les crédits consacrés à l'espace, qui comprennent le programme Hélios, mais aussi le système de transmission Syracuse, restent cependant modérés dans les faits :

2 400 millions de francs en 1990, 2 465 en 1991. Le rattrapage annoncé en 1992 comme une relance de la politique spatiale militaire à la suite des enseignements de la crise du Golfe restera limité au regard des déflations enregistrées sur les postes des têtes nucléaires et des vecteurs tant stratégiques que préstratégiques : 2 894 millions de francs de CP du titre V.

- S'agissant des programmes consacrés aux engins préstratégiques, le programme ASMP est poursuivi et les livraisons seront achevées fin 1991. Le nombre d'escadrons de la FATAc destinés à mettre en oeuvre l'ASMP est cependant ramené de 5 à 3. Ils sont dotés de 45 appareils. Le programme Hadès est confirmé mais il est révisé à la baisse, à 80 (1990) puis à 30 ( 31) lanceurs et enfin "gelé".

La septième loi de programmation devait être actualisée au printemps 1991. Cette échéance a été reportée à l'automne 1991, puis au printemps 1992, jusqu'au dépôt du présent projet de loi le 1er juillet dernier. La raison invoquée a été la nécessité de tenir compte des enseignements de la guerre du Golfe, d'une part, et des évolutions à l'Est, d'autre part. Mais le débat interne à la majorité parlementaire sur l'ampleur et les modalités des nouvelles déflations à envisager dans le domaine militaire semble avoir également pesé sur ces reports.

C'est ainsi que les budgets 1992 et 1993 ont été élaborés hors loi de programmation. Fondés sur une simple reconduction en francs constants, ils préfigurent les orientations futures souhaitées par l'actuelle majorité, qui semblent s'acheminer vers un effort de défense de l'ordre de 3% du Pibm (3,14 % en 1993, 3,26 % en 1992 ; 4,02 % en 1981).

L'année 1991 a au demeurant été marquée par :

- le retrait du service actif du 1er SNLE, le Redoutable, équipé de M20 ;
- le retrait du service des bombes AN52, remplacées en nombre inférieur par les ASMP ;

**- la diminution de 120 à 30 du nombre de Hadès ainsi que le non-déploiement de ce système d'arme. Dans le même temps, le retrait des Pluton sera accéléré pour être achevé en 1993 ;**

**- quant au programme de SNLE-NG, il était étalé pour une entrée en service du Triomphant au 1er juillet 1995 ;**

**- une nouvelle réduction du nombre de tirs nucléaires était annoncée. L'année 1991 était cependant marquée par un premier tir réussi de M45 ainsi que par les premières études de définition du concept d'un futur missile aéroporté à portée allongée de 300 à 1 000 kilomètres, l'ASLP.**

**En 1992, le nombre des armes nucléaires, tant stratégiques que préstratégiques, est stabilisé autour de 500. Le retrait des bombes à gravitation ainsi que la réduction du programme Hadès, conjointement au retrait, qui devait être achevé en 1993, des missiles Pluton, devraient entraîner une réduction de ce chiffre.**

**Le Gouvernement a de surcroît, rappelons-le, annoncé depuis le début de l'année :**

**- l'arrêt en 1992 des essais nucléaires, décidé le 8 avril ;**

**- et la réduction du niveau d'alerte des forces nucléaires en temps de paix, annoncée le 8 juin, et permettant éventuellement de ne maintenir que 2 SNLE en permanence à la mer -ce qui suppose d'ailleurs 3 sous-marins disponibles.**

**\***

**\* \***

## **II - LA COMPOSANTE SOUS-MARINE : UNE MODERNISATION RALENTIE MAIS GLOBALEMENT SATISFAISANTE**

### **A - LES ÉVOLUTIONS MAJEURES**

La période 1981-1992 a vu l'application sans retard majeur de l'essentiel des programmes antérieurement prévus concernant la composante sous-marine. C'est ainsi que **trois seuils importants** ont été rendus possibles, sans retards majeurs sur les programmes initiaux.

#### **1. Le seuil M4**

Le missile M4 doté de 6 têtes "mirvées" entré en service sur le sixième SNLE admis au service actif en 1985 accroissait sensiblement la capacité de pénétration ainsi que la puissance dissuasive de la force de dissuasion.

A l'issue de chacune des quatre refontes M4 (Inflexible en 1987, Indomptable en 1989, Terrible en 1990, Foudroyant en 1993), la capacité de frappe des sous-marins refondus passait de 16 à 96 têtes en même temps que les paramètres d'interception de ces têtes se trouvaient singulièrement compliqués.

Dès 1987, la permanence à la mer de 3 sous-marins dotés de missiles M4 était possible réalisant une capacité dissuasive immédiate de 288 têtes nucléaires. Mais la réduction des astreintes nucléaires, décidée en juin 1992, a réduit les bénéfices obtenus en permettant, par la diminution des niveaux d'alerte en temps de paix, de ne maintenir, à certaines périodes, que deux SNLE en permanence à la mer.

## **2. Le prochain seuil en matière de vecteur : le M45 et la tête TN 75 très furtive**

Un second seuil sera franchi avec la réalisation de la tête nucléaire TN 75 qui doit entrer en service en 1995. Cette nouvelle tête, plus durcie, mieux équipée en leurres et plus furtive que la tête TN 70 et TN 71 qui équipe le M4, 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.

Il convient cependant de rappeler que le saut technologique considérable, parfaitement et rapidement réalisé avec la tête TN 75, a permis une prolongation du programme M4. En effet, le missile M4 sera adapté, sous la dénomination de M45, à l'emport de la tête TN 75 ce qui permettra le report, d'abord à 1999, puis à 2005, du nouveau missile M5 qui devait initialement succéder au M4 au cours de la seconde partie de la dernière décennie de ce siècle.

## **3. Le futur sous-marin de la nouvelle génération : le SNLE-NG**

Un troisième seuil, au demeurant concomittant avec la livraison du premier lot de missiles M 45 équipés de la tête TN 75, doit être franchi avec la livraison retardée à la mi-1995 -soit de près d'une année sur le programme initial- d'un sous-marin nucléaire radicalement nouveau : le SNLE-NG.

La commande du premier SNLE-NG le Triomphant est intervenue en 1987 pour une admission au service actif à la mi-1994, reportée à la fin 1994 puis à la mi-1995. Celle du second SNLE-NG le Téméraire est intervenue en 1989 pour une admission au service actif en 1998.

**Le SNLE-NG réalise le saut en matière de discrétion qu'il avait été initialement prévu de réaliser dès le 6ème SNLE l'Inflexible admis au service actif en 1985, mais qui était alors techniquement inaccessible.**

**Ce programme, qui a entraîné une révision de nombreux éléments entrant dans la réalisation d'un SNLE, devrait permettre d'assurer un niveau de discrétion acoustique remarquable comparable à celui des SNLE américains les plus performants. Reste que les progrès prévisibles dans le domaine de la détection des champs magnétiques notamment ne permettent pas de conclure à l'invulnérabilité absolue à long terme des SNLE, fussent-ils conformes aux standards des sous-marins les plus performants en service dans le monde. Le saut dans l'inconnu qu'a constitué la recherche systématique de l'élimination de tout bruit rayonnant des SNLE a entraîné des surcoûts importants sur ce programme.**

### **B - LA PERTINENCE DE MOINS EN MOINS ÉVIDENTE D'UNE DÉPENDANCE EXCESSIVE À L'ÉGARD DE LA COMPOSANTE SOUS-MARINE**

**Grâce aux sous-marins de la nouvelle génération, plus difficilement détectables et qui seront par ailleurs équipés de missiles très furtifs M 45, puis M 5 dont la portée sera en outre allongée, la France a ménagé l'adaptation de la composante prédominante de sa dissuasion à l'évolution de la menace telle qu'elle était prévisible il y a quelques années.**

**Cependant les mutations géostratégiques en cours ainsi que certaines spécificités de la composante sous-marine interdisent de considérer cette adaptation comme suffisante ou même comme pleinement pertinente à moyen terme. A cela deux séries de raisons :**

- les premières résultent de l'examen du degré potentiel de vulnérabilité de l'ensemble SNLE-MsBS ;**
- les secondes résultent des conséquences des évolutions géostratégiques en cours sur la prééminence actuelle donnée par la dissuasion française au couple SNLE-MSBS.**

## **1. La pérennité de l'invulnérabilité réputée absolue du tandem SNLE-NG - M 45/M 5 n'est pas avérée**

a). Le SNLE-NG atteindra les critères les plus élevés en matière de discrétion acoustique à tel point que son rayonnement sonore devrait être comparable à celui du bruit de fond de la mer. Ce niveau de sophistication en matière acoustique est considérable. Il reste que la pérennité de l'indétectabilité des sous-marins en plongée ne peut être considérée comme un postulat immuable. Des "percées" sont envisageables dans le domaine des sonars actifs en dépit de problèmes de localisation. Des progrès sont également possibles, à moyen terme, dans le domaine de la détection des champs magnétiques ainsi que dans celui des performances des radars à balayage latéral qui doivent équiper les satellites d'observation futur.

b). La seconde vulnérabilité des SNLE provient des problèmes éventuels liés à la transmission rapide, protégée, fiable et permanente d'ordres à des sous-marins en plongée. Un effort remarquable a été poursuivi au cours de la période récente, notamment dans le sens de la redondance, de la protection contre les risques d'impulsion électromagnétique et de la mobilité du système (avions Astarté). Il reste que la communication avec les sous-marins en plongée est un problème complexe qui peut entraîner des mouvements ou des manoeuvres générateurs d'indiscrétions. L'altération passagère de la fiabilité des transmissions constitue un risque qui ne peut être exclu et dont les conséquences pourraient être très importantes en certaines circonstances.

c). Il convient en troisième lieu de mentionner que les vecteurs des SNLE français sont prévus jusqu'à l'horizon terminal actuel des programmations successives, soit environ 2005-2010 pour être exclusivement des missiles à trajectoire balistique. La priorité confirmée par les Etats-Unis en faveur du système G.PALS, la capacité mais aussi les réalisations effectives d'ores et déjà opérationnelles de la Russie dans le domaine de l'antimissile, ainsi que le déblocage de l'opposition de Moscou au développement des systèmes antimissiles devraient inciter à la réflexion. La pérennité de l'invulnérabilité des systèmes à trajectoire

**balistique, fussent-ils extrêmement évolués tel que le sera le M 5, est-elle avérée ?**

**d). Enfin, la disparition non élucidée d'un SNLE est un risque accidentel mais aussi militaire qui ne peut pas raisonnablement être exclu par un pays comme la France. Il reste essentiel que d'autres moyens stratégiques permettent de garantir que la crédibilité de la permanence de la dissuasion ne soit pas affectée par un tel événement, alors même que le potentiel dissuasif de la France repose principalement sur trois sous-marins à la mer. Les conséquences d'une disparition non élucidée d'un SNLE à la mer seraient naturellement accrues en cas de réduction de la permanence à la mer de nos SNLE.**

## **2. L'irruption accélérée de paramètres géostratégiques nouveaux invite à repenser le rôle et la valeur du couple SNLE-MSBS**

**a). Les vecteurs actuels et futurs de nos SNLE ont vocation à délivrer une frappe ultime anticités.**

**L'évolution politique des relations est-ouest, l'intensification des échanges de toute nature avec l'est, l'hostilité croissante des populations à l'encontre du nucléaire à l'ouest, à l'est, comme au sud, peuvent laisser à penser que la pertinence de ce type de stratégie n'a pas l'assurance de perdurer sans risque majeur quant à sa crédibilité. Cela d'autant plus que les risques essentiels que la dissuasion doit couvrir pourront de plus en plus être localisés ailleurs qu'à l'est. Or, à l'égard de nations du sud ou de l'Orient extrême, l'emploi du nucléaire stratégique contre des cités paupérisées semble exclu par les responsables gouvernementaux actuels de notre pays.**

**b). Par leur radicalité, les moyens mis en oeuvre par la composante sous-marine ne peuvent dépendre que d'un raisonnement dissuasif et d'une mise en oeuvre politique purement nationale. Or, les difficultés inhérentes à la simple définition des finalités et de la composition d'une Europe politique ainsi que les divergences d'appréciation entre les Etats et les opinions publiques européennes à**

l'égard du nucléaire interdisent raisonnablement, dans le court terme, l'espoir de l'émergence d'un pouvoir politique européen susceptible de faire jouer de manière crédible une dissuasion nucléaire stratégique et apocalyptique.

Dès lors, les moyens nucléaires les plus absolus n'apparaissent pas les plus adaptés pour favoriser le mouvement vers une Europe disposant d'une autonomie et d'une respectabilité suffisante en matière de sécurité.

Or, l'Europe n'existera pas sans les moyens militaires susceptibles d'assurer sa sécurité et son autonomie. Le défi est d'autant plus crucial et actuel que le coût croissant des armements décisifs (moyens d'observation, systèmes antimissiles, capacités de frappe précise en profondeur, etc ...) et la réduction corrélative des budgets de la défense de l'ensemble des Etats européens interdisent de plus en plus d'envisager une défense crédible à l'échelon national en Europe.

c). Les échanges de propositions en matière de contrôle des armements formulés par le Président des Etats-Unis et le Président russe font apparaître que la composante sous-marine balistique sera substantiellement et directement concernée par les réductions d'armements stratégiques envisagées.

Ces propositions exigeront des délais pour leur mise en oeuvre et la réduction d'un tiers de 5 000 ogives nucléaires représenterait encore, lorsqu'elle sera réalisée -si elle l'est- un potentiel huit à neuf fois supérieur au potentiel de la FOST qui est -et sera- figé à moins de 400 ogives nucléaires stratégiques. Encore faut-il prendre en considération le fait que la FOST représente les 9/10 de la capacité de frappe stratégique de la France, alors que tant les Etats-Unis que la Russie ont réparti leurs moyens stratégiques dans une triade qui compte encore à ce jour quelque 15 000 ogives nucléaires stratégiques pour l'un et 13 000 pour l'autre.

Il reste que la pression à l'encontre des forces nucléaires tierces, malgré la disproportion qui existe entre elle et la Russie et les Etats-Unis, n'épargnera pas la composante sous-

marine, ne serait-ce qu'en raison des sauts qualitatifs que la composante sous-marine française réalisera avec les systèmes SNLE-NG, M 45 puis M 5.

d). Principalement optimisés pour des frappes orientées vers de vastes centres de vie industrielle, politique ou urbaine d'un adversaire potentiel, les ogives, et dans une moindre mesure, les missiles MSBS de la force nucléaire stratégique française sont en outre peu adaptés à la prise en compte de la tendance au durcissement, à l'enfouissement, à la dispersion et à la mobilité des potentiels militaires et militaro-industriels les plus menaçants. Or, cette tendance n'est pas remise en cause par le mouvement actuel vers la réduction des armements. Bien au contraire, elle est la caractéristique marquée des puissances militaires émergentes ou virtuellement dangereuses. Elle risque également de devenir l'une des caractéristiques de la réorganisation et de la rétraction des forces militaires des Etats-Unis comme de celles des territoires de l'ex-URSS.

**Ce risque d'inadaptation de nos charges aux menaces potentielles futures est une conséquence de la stricte interprétation de la doctrine française de dissuasion définie au début des années soixante. Elle risque cependant d'en altérer de plus en plus la pertinence.**

En effet, l'évolution des relations est-ouest ainsi que des opinions publiques porte incontestablement atteinte à la valeur politique et la crédibilité d'un concept de défense fondé sur la destruction des cités des hommes. Or, dans le même temps, les menaces futures risquent d'apparaître de plus en plus localisées dans des pays pauvres subissant des régimes forts. Une menace directe contre la population de ces pays risque tout à la fois d'être, d'une part, peu opérante à l'encontre des dirigeants d'Etats dont le potentiel militaire -garant de leur pouvoir et de leur capacité de nuisance internationale- aura été protégé et dispersé et, d'autre part, inacceptable aux yeux de l'opinion mondiale comme de notre opinion politique nationale.

La révision du concept anticité paraît impliquer une adaptation des vecteurs et des ogives à des capacités de frappes plus ciblées et plus sélectives. Outre la précision -en progrès

constant- des vecteurs actuels et futurs, des recherches sur des charges peu polluantes susceptibles de détruire des ouvrages durcis et enfouis devraient également -semble-t-il- être envisagées.

\*

\* \*

Au terme de cette réflexion concernant la composante privilégiée de notre dissuasion, il apparaît ainsi à votre rapporteur :

1. Qu'une modernisation globalement satisfaisante de cette composante a été réalisée et que son avenir à moyen terme est assuré : programmes M45-TN75 ; SNLE-NG ; M5.

2. Que des retards doivent cependant être mentionnés concernant celle des composantes de la dissuasion qui a bénéficié d'une priorité absolue : report du changement de génération de l'Inflexible (1985) au Triomphant (1995), léger retard dans le lancement du Foudroyant (mi-1995 au lieu de mi-1994), report du programme M5 d'abord à la fin du siècle, puis à l'horizon 2004-2005.

3. Que, s'il apparaît important que les programmes M5 et SNLE-NG puissent être réalisés dans les délais prévus et au plus juste coût (en évitant tout à la fois les onéreux étalements des programmes et des rythmes de construction accélérés au-delà des normes standards des établissements concernés), la poursuite au-delà de quatre exemplaires du programme SNLE-NG-M5 mérite réflexion.

4. Qu'une possibilité d'optimisation de systèmes rendant possibles des frappes antirforce sélectives (ogives peu polluantes, capacité de destruction de sites protégés et enfouis, charges à énergie variable) pourrait s'avérer opportune compte tenu de l'évolution envisageable de la situation géostratégique.

5. Que la réduction du nombre de SNLE-NG porteurs de MSBS pourrait être compensée par l'examen des conditions d'une éventuelle coordination entre les patrouilles des SNLE britanniques et des SNLE français. Votre rapporteur est conscient qu'une telle idée n'a rien de nouveau. Elle paraît cependant moins irréaliste qu'il y a quelques années :

- parce que les pressions budgétaires altéreront inévitablement le maintien à niveau quantitatif et qualitatif des forces océaniques stratégiques aussi bien en France qu'en Angleterre ;

- parce qu'une Europe qui serait dépourvue de moyens sophistiqués ultimes et adaptés aux diverses menaces envisageables verrait sa stature mondiale amputée et sa sécurité diminuée ;

- parce qu'un tel projet pourrait n'être en rien exclusif du maintien de la compétence nationale ultime de chacun des deux pays dans la décision politique finale d'emploi du feu nucléaire.

6. Enfin, les réflexions et les études préliminaires sur l'avenir à long terme de la composante océanique doivent d'ores et déjà être entreprises.

A cet égard, votre rapporteur estime que l'adaptation de sous-marins à l'emport de missiles aérobies pourrait -semble-t-il- d'autant plus opportunément être envisagée que, pour des missions tous azimuts, les exigences de discrétion acoustique ne seraient pas aussi impératives.

Quelle que soit la solution envisagée, l'adaptation éventuelle d'un certain nombre de sous-marins à l'emport de missiles aérobies devrait être examinée. En effet :

- de tels vecteurs pourraient s'avérer mieux adaptés que des missiles balistiques tant à la dispersion des menaces potentielles (est, sud, orient) qu'au changement de la nature des cibles futures

(potentiels militaro-industriels, centre de commandements, sites militaires protégés) ;

- une telle évolution paraît tout à fait appropriée à l'adaptation des vecteurs portés par la composante sous-marine à l'emport de têtes peu polluantes, voire de têtes conventionnelles ou de têtes à énergie variable ;

- la valorisation des missiles aérobies dont la France peut aisément maîtriser la technique à partir de l'expérience acquise paraît adaptée à la possibilité de progrès décisif dans le domaine de la défense antibalistique (GPALS) ;

- les évolutions à l'est et leurs conséquences opérationnelles sur la défense aérienne des pays concernés ainsi que l'inadaptation de l'espace et des moyens de la plupart des Etats virtuellement dangereux à la mise en place d'une défense aérienne adaptée à l'interception de vecteurs aérobie furtifs aux trajectoires et aux objectifs peu prévisibles changent -en la simplifiant -la nature d'un futur programme de missile aérobie.

En effet, les exigences très sophistiquées qu'impliquait le long survol d'un espace hostile, tel que celui de l'URSS et de ses glacis, truffé de moyens de défense aérienne sol-air et air-sol denses et sophistiqués, ne sont plus aussi impératives que par le passé. En conséquence, le nombre et la sophistication, et partant le coût des missiles aérobies nécessaires à une stratégie de stricte suffisance dissuasive peut ne pas apparaître prohibitif. Cela d'autant plus que de tels vecteurs pourraient -semble-t-il- faire l'objet d'une conception et d'une industrialisation en coordination européenne compte tenu notamment de leur double capacité nucléaire et conventionnelle.

### **III - LA COMPOSANTE BALISTIQUE STRATÉGIQUE SOL-SOL : UN AVENIR COMPROMIS TENDANT VERS L'ABANDON DE LA TRIADE**

#### **A - DES HÉSITATIONS ET DES REPORTS AFFECTANT GRAVEMENT L'AVENIR**

##### **1. La perte de valeur par obsolescence d'une composante non dénuée d'arguments**

La modernisation et le durcissement du plateau d'Albion se sont poursuivis entre 1980 (1er lot de 9 missiles S3D) et 1983 (2ème lot de 9 missiles). En dépit de progrès notables concernant le durcissement des transmissions, notamment contre les effets de l'impulsion électromagnétique, les 18 silos fixes dans lesquels sont entreposés les S3D apparaissent de plus en plus vulnérables. Dans le même temps, les propulseurs de ces missiles risquent, en raison de leur vieillissement, de poser des problèmes croissants de fiabilité avant le tournant du siècle. Par ailleurs, les ogives du S3D, comme les trajectoires très prévisibles de ce missile, présentent de moins en moins de garanties de pénétration compte tenu des progrès de la défense antimissile. Il apparaît enfin que les observations qui ont été faites concernant l'optimisation anticité des vecteurs de la FOST sont également applicables à l'actuelle composante SSBS.

**L'existence d'une composante stratégique sol-sol demeure cependant un atout précieux :**

**. en raison de la fiabilité et de l'immédiateté de mise en oeuvre des transmissions la concernant ;**

**. en raison de la sanctuarisation directe du territoire national qu'assure une telle composante dont la destruction impliquerait la signature d'une agression majeure au coeur même du territoire national ;**

**. en raison de la complication des paramètres d'interception qui peut résulter d'une frappe coordonnée entre les moyens de la FOST et ceux des SSBS qui pourraient avoir pour cible prioritaire l'aveuglement des défenses ABM adverses ;**

. enfin, l'existence d'une composante balistique basée au sol pourrait permettre de pallier partiellement à une percée éventuelle dans le domaine de la détection des sous-marins en plongée.

## **2. Les hésitations concernant la modernisation de la composante balistique sol-sol et le cheminement vers l'abandon de la triade**

L'avenir de la composante balistique sol-sol a fait l'objet de longues et coûteuses tergiversations, non encore achevées, de la part de l'actuelle majorité gouvernementale :

- Compte tenu des facteurs de vieillissement de la composante balistique stratégique sol-sol recensés ci-dessus, la loi de programmation 1984-1988 avait initialement et fort logiquement prévu l'étude d'un missile stratégique mobile, le SX, pour une mise en service en 1996.

- Les études concernant la modernisation du système balistique sol-sol étaient confirmées dans l'actualisation de cette loi en juin 1985. Cependant la référence à un projet de missile mobile était abandonnée. Les arguments qui semblent avoir emporté la décision d'abandon du concept de mobilité paraissent avoir résulté d'une interprétation caricaturale du projet SX présenté comme un "missile à roulettes", sillonnant les routes de France dans des camions banalisés. Un tel mode de déploiement, qui n'a jamais été sérieusement envisagé, eût bien entendu été de nature à produire un effet désastreux sur la population et à altérer le consensus d'acceptation des armements nucléaires français.

- A la suite du changement de majorité, la loi de programmation 1987-1991 faisait cependant référence à un "missile balistique léger capable de trajectoire tendue et doté de capacités de pénétration lui permettant d'atteindre des objectifs défendus". Le projet baptisé S4 devait mettre à profit les études concernant le missile préstratégique Hadès. Il s'agissait d'un engin de 9 tonnes, d'une longueur de 10 mètres et d'une portée de l'ordre de 3 500 kilomètres. Il était destiné à être équipé d'une ogive unique, discrète et très durcie. Il était prévu pour remplacer les S3 du plateau d'Albion

en 1996 mais était susceptible d'être également mobile. D'éventuels déplacements aléatoires à l'intérieur d'un certain nombre de bases militaires devaient renforcer notablement l'invulnérabilité de ce vecteur.

- Le principe de la mobilité du S4, fusse sous la forme de déplacements aléatoires limités, a été abandonné peu après le nouveau changement de majorité.

- La loi de programmation 1990-1993 confirmait au demeurant à nouveau l'incertitude concernant l'avenir de la composante balistique sol-sol. La modernisation de cet élément de la triade était confirmée. Mais aucune échéance précise n'était fixée et le projet était renvoyé au "tournant du siècle".

- Les études concernant un nouveau missile fixe et monotête profitant des travaux effectués sur le Hadès, le SX et le S4, désormais appelé le S 45 se sont poursuivies un temps avant d'être abandonnées en juillet 1991.

- D'autres solutions ont été envisagées. L'une d'entre elles concernait la récupération et l'adaptation à leur mise en silo de missiles M4 puis M45 sur un SNLE refondu pour recevoir des M45, puis des M5.

Une autre, plus récente, envisage un dérivé du M5, optimisé pour sa mise en silo, le S5. Ce missile pourrait n'occuper qu'une partie des 18 silos afin d'obtenir un certain degré d'incertitude dans sa localisation parmi les 18 silos du plateau d'Albion.

A ce stade de son analyse, votre rapporteur :

a). Déploie le coût financier des hésitations concernant l'avenir de la composante sol-sol. En effet :

. Le projet de missile stratégique sol-sol monotête déplaçable à tir tendu était d'emblée conçu pour bénéficier d'une partie des

**coûteuses études entreprises pour le missile préstratégique Hadès procédant des mêmes principes de base. L'amortissement de ces études pouvait paraître d'autant plus opportun que le Hadès semble voué à disparaître avant d'avoir existé, mais après avoir été chèrement payé.**

**. Le projet de missile stratégique monotête bénéficiait en outre directement des coûteuses études réalisées tant sur la furtivité de l'ogive TN75 que sur l'insensibilité de la tête TN 93 du Hadès.**

**. Au-delà de ce coût difficilement chiffrable, l'abandon d'un projet auquel 6 à 700 millions de francs étaient régulièrement consacrés depuis 1987 et qui avait auparavant fait l'objet de pré-études va entraîner un coût direct de l'ordre de 3 à 4 milliards de francs.**

**Au total, il nous apparaît que l'ensemble des effets de l'abandon du S 45 risque d'avoir un coût financier comparable aux crédits libérés par l'abandon tardif de ce programme. En effet, outre le coût budgétaire et industriel de l'abandon du S45, le maintien de ce programme aurait permis -sans diminution de la capacité de la dissuasion française- d'en resserrer les composantes et de réaliser des économies substantielles.**

**b). Observe que la réalisation du programme S45 aurait pu justifier des reports de dépenses, voire des économies sur :**

**. Le projet de missile ASLP dont l'échéance aurait pu être retardée sans préjudice pour la capacité de la dissuasion compte tenu de la valeur de l'ASMP ainsi que des capacités antiforces, à longue distance, du S45. L'abandon du S45 supposerait a contrario une accélération de l'ASLP, ne serait-ce que pour maintenir la capacité d'innovation de l'Aérospatiale.**

**. Le programme M5 dont l'accélération, désormais indispensable pour maintenir la capacité innovatrice de l'Aérospatiale, aurait pu être réalisée dans des délais qui auraient permis une meilleure**

adaptation aux capacités d'interception d'un système ABM du type GPALS.

. **La réduction des composantes préstratégiques.** Le programme S45 était en effet à optimiser pour signifier une frappe d'ultime avertissement, militairement très significative, à des distances adaptées à l'évolution de la menace. Ce système pouvait de ce fait justifier la diminution du programme Hadès ainsi que le remplacement progressif du programme ASMP par le programme ASLP, la dissuasion française étant ainsi progressivement ramenée à trois composantes mieux adaptées à l'évolution des menaces que les éléments actuels (SNLE M4, S3D, ASMP, Hadès, bombes à gravitation).

c). **Reste très réservé à l'égard d'une solution tendant à la mise en silo d'une version terrestre du M5.** Une telle solution, désormais à l'étude, lui apparaît en effet tout à la fois coûteuse, vulnérable et doctrinalement discutable.

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 de type MS5 seraient de plusieurs milliards de francs. A ce coût devrait s'ajouter celui des missiles et celui des têtes nucléaires.

Un tel projet ne remédierait pas fondamentalement aux facteurs précédemment analysés concernant 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 anticité et est/ouest, de notre potentiel de dissuasion, alors que les évolutions envisageables doivent conduire à privilégier des moyens plus sélectifs évitant le recours prématuré, exclusivement national, et qui risque de devenir de moins en moins crédible, au "tout absolu".

**B - DES TERGIVERSATIONS D'AUTANT PLUS DOMMAGEABLES QU'UN MISSILE STRATÉGIQUE DÉPLAÇABLE À TÊTE UNIQUE PARAÎSSAIT DE NATURE À APPORTER DES RÉPONSES PERTINENTES AUX ÉVOLUTIONS STRATÉGIQUES**

Sans reprendre, sur ce point, l'ensemble des analyses très convaincantes de notre collègue Xavier de Villepin dans son rapport pour avis sur la section commune du budget de la défense du 19 novembre 1991 (n° 95, tome IV) dont il partage pleinement les conclusions, votre rapporteur se contentera d'en rappeler les enseignements principaux :

**1 - Une renonciation unilatérale de nature à affecter la pérennité de la suffisance de la dissuasion française**

La dissuasion stratégique française, qui repose sur un nombre minimal de plates-formes de lancement et un nombre limité de têtes nucléaires (environ 500), est une dissuasion de stricte suffisance qui ne participe en rien à la course aux armements.

Dans un tel contexte, la décision d'abandon du S45 s'explique principalement par l'incapacité financière actuelle à perpétuer les moyens essentiels de la politique de défense du pays. S'agissant de l'avenir de la dissuasion, c'est-à-dire des garanties ultimes de la sécurité du pays, une telle approche de la politique de défense est d'autant plus regrettable que, encore très provisoirement feutrées, les pressions internationales à l'encontre de la dissuasion française deviendront inévitablement de plus en plus fortes.

Au total, ce renoncement unilatéral à un système balistique sol-sol déplaçable limite, du propre fait de la France, les conditions de la suffisance de son système de dissuasion. Cette autolimitation apparaît d'autant plus regrettable à votre rapporteur :

• que la modicité du nombre de plates-formes stratégiques dont dispose la dissuasion française constitue incontestablement l'une des faiblesses principales de la dissuasion en France ;

• que la décision d'abandonner, en fait, la composante balistique sol-sol déplaçable a été prise alors qu'aucune contestation internationale ne se manifestait à l'encontre du nouveau système prévu, et que les pressions tant budgétaires qu'internationales qui pèseront de plus en plus sur les forces nucléaires de la France rendent très hypothétique toute relance du programme ainsi abandonné ;

• que cette décision intervient au moment même où la crédibilité politique et militaire de la capacité sol-sol d'ultime avertissement apparaît substantiellement remise en cause (éloignement de la menace, remise en cause des armements nucléaires à courte portée des Etats-Unis et de l'URSS, gel du déploiement des Hadès) ;

• que la modernisation de la composante sol-sol aurait pu être gagée financièrement par des économies et des réductions opérées sur les autres composantes.

## **2 - La nécessité de garantir en Europe une capacité de dissuasion suffisante et adaptée**

Le processus du désarmement en cours ainsi que le bouleversement de la carte géostratégique de l'Europe ne sont pas exclusifs de la nécessité du maintien d'une capacité nucléaire dissuasive autonome en Europe occidentale. Plusieurs raisons y contribuent :

### **- La persistance de risques majeurs tant à l'Est qu'au Sud à la périphérie immédiate de l'Europe**

Ces risques nous apparaissent de nature à justifier le maintien et l'adaptation d'une capacité nucléaire autonome de dissuasion en Europe. Ces facteurs, tant à l'Est qu'au Sud, maintiennent au demeurant sur l'Europe un risque de menace nucléaire dans un cas réel, et dans l'autre potentiel.

- L'évolution de la sécurité militaire, et notamment nucléaire, de l'Europe au cours de la période récente. Pour s'en tenir aux données militaires, la défense de l'Europe est caractérisée par :

- le démantèlement des systèmes nucléaires à moyenne portée ;
- l'érosion politique et militaire de la crédibilité des systèmes nucléaires à courte et très courte portées, au demeurant désormais voués au démantèlement ;
- le découplage croissant entre la défense des Etats-Unis et celles du vieux continent ;
- la réduction accélérée des forces conventionnelles qui se situeront généralement en-dessous des plafonds de l'accord FCE ;
- la réduction des budgets militaires et le ralentissement de la modernisation des forces conventionnelles.

La nécessité pour l'Europe d'être en mesure d'assurer elle-même les garanties ultimes de sa sécurité si elle veut exister politiquement. Les pressions dans le sens du désarmement nucléaire de l'Europe seront de plus en plus fortes.

Les perspectives du GPALS pourraient au demeurant permettre aux Etats-Unis d'envisager de substituer à la stratégie du couplage un système de protection de l'Europe plus strictement défensif, ne comportant guère d'implications nucléaires potentiellement dangereuses pour le sanctuaire national américain.

Face à ces différents facteurs, la disparité grandissante existant entre les ambitions économiques et monétaires de l'Europe et sa faiblesse diplomatique et militaire confère plus que jamais une urgence nouvelle à l'émergence d'une défense européenne véritable. Or, dans le contexte de la diminution de l'engagement conventionnel des Etats-Unis à l'égard de l'Europe comme dans celui de l'érosion de l'engagement nucléaire américain à l'égard du vieux continent, l'inévitable débat sur la mise sur pied d'une défense européenne ne pourra éluder le problème de la dissuasion nucléaire. L'Europe ne garantira son autonomie ainsi que les

**conditions ultimes de sa sécurité que si elle maintient à son profit une capacité de dissuasion nucléaire minimale mais crédible.**

**- L'adéquation du système S45 à un rôle dissuasif en Europe**

**Dans un tel environnement, un système sol-sol antiforces, strictement suffisant, peu vulnérable, performant et, le cas échéant, à terme, déplaçable, tel que le S45, pourrait avoir un rôle de dissuasion principalement antiforce beaucoup plus significatif à l'égard de nos partenaires européens que celui - par ailleurs indispensable- des M45 ou M5 de nos SNLE porteurs de la dévastation potentielle de la majorité des centres de vie de l'adversaire possible.**

**L'apport de nos SNLE -décisif pour la crédibilité de la dissuasion nationale- à la dissuasion globale en Europe pourrait ne pas être déterminant en raison de la menace apocalyptique qu'ils mettraient en oeuvre. En revanche, par sa seule existence, la contribution d'un petit missile peu vulnérable, apte à effectuer une frappe préstratégique d'ultime avertissement, sélective mais décisive, sur le coeur des dispositifs militaires susceptibles de menacer directement l'Europe occidentale, pourrait s'avérer déterminante.**

**3 - La nécessité d'un vecteur adapté à l'éloignement géographique de la menace, et de nature à renforcer la capacité d'ultime avertissement**

**La localisation des menaces susceptibles de justifier un ultime avertissement s'est profondément modifiée à l'Est.**

**La restauration d'une capacité d'ultime avertissement très localisée sur des cibles militaires pourrait également s'avérer nécessaire à l'égard du Sud.**

La composante sol-sol dotée d'un vecteur monotête optimisé pour une action de dissuasion à l'encontre de sites militaires protégés et durcis paraissait de nature à remédier à la crédibilité déclinante des capacités d'ultime avertissement actuelle marquée par :

- un Hadès à l'allonge inadaptée à la localisation actuelle des menaces et par ailleurs "gelé" ;
- un ASMP souple et performant mais dont les capacités de pénétration à longue distance vers des Etats de vaste superficie et fortement protégés ne sont pas absolues.

#### **4 - La nécessité d'un vecteur optimisé pour des frappes antiforces sélectives à l'encontre de sites protégés**

Cette nécessité résulte de plusieurs facteurs convergents :

- Les plus récentes propositions, tant américaines que russes, en matière de désarmement tendent à mettre sur la sellette les missiles à têtes multiples jugés les plus déstabilisants.
- La stratégie anti-cité dont les missiles à têtes multiples actuels constituent le moyen privilégié, paraît de moins en moins pertinente, notamment dans les cas les plus vraisemblables dans lesquels la dissuasion pourrait être amenée à jouer.
- Un vecteur optimisé pour des frappes contre des sites protégés et durcis paraît nécessaire tant pour valoriser la composante stratégique de la dissuasion que pour restaurer la crédibilité de la frappe d'ultime avertissement.

Les missiles S3D, M4 et M5 sont en effet plus adaptés à une frappe contre les centres de la vie politique ou industrielle d'un adversaire potentiel qu'à une frappe très ciblée génératrice de dommages collatéraux réduits. Quant aux moyens actuels d'ultime avertissement, leur allonge paraît insuffisante alors que l'invulnérabilité du couple avion porteur-ASMP n'est pas absolue, compte tenu des possibilités de destruction préventive sur les aéroports de déploiement ou en raison de capacités de pénétration à

longue distance qui ne seraient pas imparables par des Etats dotés d'une défense aérienne puissante répartie sur un vaste territoire.

Un vecteur du type du S45 apparaîtrait comme un moyen internationalement acceptable -et significatif pour l'Europe- de nature à restaurer le lien qui tend à se distendre entre le "tout" apocalyptique et, de ce fait, de plus en plus théorique de la frappe dévastatrice des SNLE, le "peu" de la défense conventionnelle et, enfin, la pertinence d'une frappe préstratégique dont l'éloignement géographique ainsi que la diversification des menaces supposent une révision du concept d'emploi comme des moyens qui la servent.

**5 - Un mode de déploiement évolutif et de nature à remédier à l'une des faiblesses structurelles de la dissuasion française : l'insuffisance du nombre de plates-formes de lancement**

Compte tenu des progrès des défenses antimissiles et de la précision des vecteurs adverses potentiels, la force de dissuasion française comporte une indiscutable faiblesse quant à la vulnérabilité de ses moyens à une frappe préventive. Ces moyens sont en effet peu nombreux, relativement resserrés et en grande partie répartis sur des plates-formes dont l'emplacement est connu. Cette vulnérabilité est loin d'être absolue. Elle affecte néanmoins une partie non négligeable d'un potentiel, alors même que celui-ci est un potentiel de stricte suffisance.

Un missile du type S45 paraissait de nature à combler cette faiblesse. En effet, le S45 permettrait -dans un monde mouvant et incertain- une grande évolutivité. Il pourrait être déployé :

- en silo sur le plateau d'Albion ;
- ailleurs que dans des silos mais toujours dans le site aménagé du plateau d'Albion ;
- il pourrait être réparti entre le plateau d'Albion et certaines bases de l'Armée de l'air ou de l'Armée de terre déjà affectées à des missions nucléaires ;

- il pourrait, à terme, être rendu déployable de manière aléatoire sur l'ensemble du territoire national en cas de menace majeure ;

Les remarquables progrès accomplis dans le domaine de la sécurité des charges (amorces et explosifs insensibles) suppriment les risques techniques que pourrait comporter une telle solution.

\*

\* \*

Au terme de cette analyse, l'ensemble des données qui viennent d'être rappelées fait apparaître que la modernisation de la composante sol-sol par un vecteur du type S45, dont votre rapporteur espère qu'elle n'est pas définitivement abandonnée :

- n'entraînerait pas une dépense exorbitante compte tenu : des dépenses déjà engagées sur ce système et sur le système Hadès, qui en était en quelque sorte le précurseur, du coût global d'un tel système et des économies qu'un tel système permettrait de réaliser sur les autres composantes de la dissuasion,

- permettrait de réaliser un échelon nécessaire et intermédiaire d'ultime avertissement adapté à l'évolution de la localisation de la menace. La réalisation d'un tel échelon est particulièrement nécessaire compte tenu : de la décrédibilisation de la stratégie anticité ; de la nécessité de crédibiliser une capacité d'action militairement déterminante mais très ciblée, de nature à détruire avec des dommages collatéraux réduits des sites militaires durcis et protégés à l'Est comme au Sud ; de l'inadaptation des MSBS actuels et futurs à ce type de fonction de dissuasion ; et de l'allonge ou de la capacité de pénétration insuffisante du missile aérobie actuel (ASMP) ou futur (ASLP) pour ce type de mission, à tout le moins vers l'Est,

- rendrait possible un mode de déploiement de nature à remédier à la faiblesse majeure de la dissuasion française : l'insuffisance du nombre de plates-formes de lancement,

● mettrait en place un système dont les caractéristiques seraient éventuellement adaptées à la réalisation d'un embryon de système de dissuasion au niveau européen, alors même que cette exigence tend à devenir impérative,

● permettrait une concentration des moyens de la dissuasion autour de trois composantes très complémentaires et dont les moyens seraient définis de manière strictement suffisante :

. les SNLE-NG, garants ultimes du sanctuaire national,

. un système du type S 45 à vocation d'ultime avertissement tous azimuts optimisé pour la prise en compte de menaces en provenance d'Etats très protégés,

. l'ASMP puis l'ASLP à vocation d'ultime avertissement tous azimuts en provenance d'Etats de plus faible superficie et non dotés d'une supériorité aérienne écrasante.

\*

\* \*

#### **IV - LA COMPOSANTE AIR-SOL : LA RÉALISATION DANS LES DÉLAIS PRÉVUS ET À UN COÛT MAÎTRISÉ D'UNE TRÈS APPRÉCIABLE MODERNISATION**

##### **A - LE PROGRAMME ASMP : LA RÉALISATION, DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES, D'UN PROGRAMME REMARQUABLE**

La décision définitive de doter la France d'un armement nucléaire tactique date du retrait de la France de l'organisation intégrée de l'OTAN en 1966. L'armée française se voyait en effet alors privée des missiles sol-sol à courte portée à charge nucléaire dont ses

unités d'artillerie étaient dotées en Allemagne en même temps que des bombes nucléaires que les Etats-Unis mettaient à disposition de la FATAAC.

La "charge tactique commune française" (CTC), de 25 Kt, a progressivement équipé à partir de 1972, d'abord sous la forme de la bombe à gravitation AN52 puis de la charge AN51 des missiles Pluton, cinq escadrons de la FATAAC ainsi que les régiments Pluton. A partir de 1979 le Foch et le Clemenceau furent équipés pour mettre en oeuvre l'AN52.

C'est en 1978 que le programme d'un missile susceptible de tenir l'avion porteur éloigné des défenses sol-air de l'objectif fut décidé. Le programme de missile dit "air sol à moyenne portée" (ASMP) fut confié à l'Aérospatiale. Le programme ASMP est tout à fait original puisqu'il met en oeuvre le seul missile à stato-réacteur au monde. Ce vecteur, peu vulnérable, très largement supersonique, conférant une allonge non négligeable (de 90 à 350 Km) permet un tir préstratégique à des distances susceptibles de mettre l'avion tireur hors de portée d'une partie des défenses sol-air de la cible visée.

Le programme ASMP, quoique radicalement nouveau, a été réalisé dans des conditions très satisfaisantes. A la suite de la décision d'équiper de ce vecteur, initialement conçu pour des missions tactiques, les Mirage IV P des Forces aériennes stratégiques, les premiers ASMP ont été livrés en mai 1983 aux FAS. Les premières livraisons au profit de la FATAAC sont intervenues en 1988 et se sont poursuivies de manière satisfaisante. Le programme s'est achevé en 1991, et il semble qu'environ 80 missiles et sans doute un nombre légèrement inférieur de charges (TN81) aient été livrés.

Sans que cette décision ait une incidence directe sur le nombre d'ASMP livrés, la loi de programmation 1990-1993 a réduit de cinq à trois le nombre d'escadrons et à 45 avions le nombre de Mirage 2000 N optimisés pour la mise en oeuvre de l'ASMP.

**En application d'une décision prise dès 1980, l'ASMP équipe depuis 1989 les Super-Etendard mis en action à partir du Foch.**

Achévé en 1991, ce programme ne pèse plus qu'à la rubrique "maintien en condition opérationnelle" aux lignes engins et charges préstratégiques. Le programme ASMP a engagé une somme globale d'environ 8 milliards de francs (1990). Le programme ASMP, qui a été réalisé dans des délais et à un coût maîtrisés et raisonnables en application de décisions antérieures à la période 1981-1992, a considérablement valorisé la crédibilité de la frappe préstratégique susceptible d'être délivrée. Ses principales caractéristiques sont :

- **la souplesse d'emploi** : des manoeuvres de gesticulation sont possibles et la mise en oeuvre de ce vecteur n'est irréversible qu'au dernier instant ;

- **une capacité de pénétration intéressante** : la possibilité de dispersion et de positionnement aléatoire sur plusieurs bases des avions porteurs, les capacités de vol tous temps à très basse altitude desdits avions ainsi que les capacités d'évasion avant le survol de l'objectif qu'autorise la portée du missile sont des atouts importants. Missile aérobie porté par avion volant à très basse altitude, l'ASMP n'est en outre pas directement affecté par les progrès de la défense ABM ou la mise en oeuvre de systèmes du type GPALS ;

- **l'aptitude à effectuer des missions stratégiques contre des Etats ne disposant pas d'une défense aérienne à forte allonge**. Il est clair que, dans l'hypothèse où les ravitaillements en vol peuvent être effectués sous la protection d'une aviation alliée et si l'avion porteur peut approcher sa cible sans long survol d'un Etat de vaste superficie doté d'une défense sol-air et air-air dense et moderne, l'ASMP est apte à signifier une frappe de nature stratégique, éventuellement très ciblée.

## **B - LA MISE EN PLACE SOUHAITABLE D'UN SUCESSEUR À L'ASMP NE DOIT PAS CONDUIRE À ATTRIBUER À CE VECTEUR DES POSSIBILITÉS QU'IL N'AURA PAS**

Le développement d'un successeur à l'ASMP apparaît ainsi souhaitable afin de maintenir à niveau un outil efficace, spécifique et original de dissuasion. Un ASMP à portée allongée n'en présenterait pas moins certaines faiblesses qui devront être compensées par la pérennisation et l'adaptation d'autres composantes nucléaires.

- En dépit de possibilités de dispersion et de positionnement aléatoire sur différents aérodromes, les bases aériennes françaises sont d'autant moins invulnérables à des frappes préemptives : qu'elles sont peu nombreuses ; que leur nombre tend à diminuer ; qu'elles sont relativement faiblement défendues en systèmes sol-air ; qu'elles ne le sont pas en systèmes ATBM ; et que leur programme de durcissement fait l'objet de révisions à la baisse.

La faiblesse numérique croissante de notre défense aérienne souligne par ailleurs la vulnérabilité du tandem ASMP-Mirage 2000 à des frappes préemptives signifiées par missiles air-sol, ou des missiles de croisière.

- Une fois en vol, hors de la protection d'un système de défense aérienne allié, le tandem Mirage (ou Rafale) ASMP (ou ASLP) est également vulnérable, dans l'hypothèse de longues missions de pénétration au-dessus d'un vaste territoire hostile et fortement défendu. Cette vulnérabilité, comme d'ailleurs celle qui pourrait résulter de frappes préemptives, serait en revanche faible face à une puissance moyenne.

- Certains arguments avancés en faveur de l'ASLP pour voir dans ce vecteur un substitut possible à l'ensemble des composantes nucléaires autres que le couple SNLE-NG - M45 puis M5 méritent d'être nuancés.

- La participation britannique à ce programme n'est pas assurée. Les liens spécifiques entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, notamment dans le domaine nucléaire, incitent à la plus grande prudence quant à la participation britannique à ce programme.

- La qualification de stratégique ne pourrait s'appliquer à un ASLP dont la portée pourrait atteindre, dans certaines configurations de vol, 1 000 à 1 200 kms. En effet, l'avion porteur sera tributaire d'un ou plusieurs ravitaillements en vol. L'avion porteur, son ravitailleur, voire même le missile lui-même (qui effectuerait la plus grande partie de son vol -de l'ordre de 1 000 kms sur 1 200- à haute altitude) ne seront pas invulnérables. Même avec une portée allongée, l'ASLP restera un système d'arme très performant, mais préstratégique et non stratégique.

- Si la dissémination du missile et de son vecteur sur plusieurs aérodromes, ainsi que les possibilités de banalisation offertes par un missile qui sera porté par un type d'appareil (le Rafale), qui sera alors le principal avion de combat de l'armée de l'air, constituent des avantages indéniables compte tenu, notamment, de la trop forte concentration du dispositif français de dissuasion, la guerre du Golfe a bien montré la vulnérabilité au sol de l'aviation face à un adversaire puissant doté de moyens les plus modernes.

Il reste que les arguments qui militent en faveur de la modernisation du système ASMP sont, aux yeux de votre rapporteur, très importants :

- l'aptitude d'un missile air-sol à la dispersion et à la gesticulation ;
- la polyvalence de ce type de missile (charges à énergie variable ou interchangeable pouvant aller de quelques kilotonnes à 3 ou 400 kilotonnes) ;
- l'aptitude à des missions préstratégiques ou stratégiques contre certains Etats ne disposant pas d'une défense aérienne à toute épreuve sur une large superficie ;
- les progrès attendus dans le développement des défenses antibalistiques ;

- les perspectives de coopération internationale qui pourraient être ouvertes par un programme tendant à améliorer les performances de l'ASMP ;
- le souci de valoriser l'avion Rafale et de conforter ce programme au demeurant indispensable à la survie de l'aéronautique militaire en France.

Le maintien d'une composante air-sol est donc nécessaire. Mais, par ses caractéristiques mêmes, une telle composante restera, même avec un futur ASLP, un instrument principalement préstratégique peu adapté à délivrer une frappe stratégique décisive contre une puissance continentale majeure.

\*

\* \*

## **V - LA RÉALISATION DU PROGRAMME HADÈS : UNE REMARQUABLE MAIS COÛTEUSE VALORISATION DE L'ARME NUCLÉAIRE PRÉSTRATÉGIQUE RENDUE INADAPTÉE, POUR L'HEURE, PAR LES ÉVOLUTIONS GÉOSTRATÉGIQUES RÉCENTES**

### **A - LES LIMITES DU SYSTÈME PLUTON**

La perspective de réaliser un système sol-sol nucléaire à courte portée a été envisagée dès 1957-1958. Ce projet a été ajourné par la nécessaire priorité accordée à la mise au point des armements nucléaires stratégiques. Le projet appelé Pluton a été ensuite confié à la SNIAS. Le Pluton était un missile de 2,5 tonnes porté par un véhicule à chenille dérivé de l'AMX 30. Doté de la charge nucléaire commune version AN 51 d'une énergie de 10 à 25 kilotonnes, il avait une portée de 20 à 120 kilomètres, une longueur de 7,60 mètres et une précision de l'ordre de 200 à 400 mètres. Le premier tir de Pluton a eu

lieu en 1970 et le premier régiment Pluton est devenu opérationnel en 1974. Cinq régiments, chacun doté de 6 rampes de lancement, ont été mis en place.

Arme "d'ultime avertissement" destinée à valoriser et à crédibiliser la frappe nucléaire stratégique par un tir "unique, massif et non renouvelé", le Pluton s'intégrait dans la doctrine française de dissuasion en n'apparaissant pas comme une arme nucléaire du champ de bataille, mais comme un élément de semonce dissuasive destinée à s'intégrer dans une dialectique de dissuasion strictement nationale.

La portée limitée du Pluton a cependant contribué à mieux intégrer l'armée de terre dans le jeu de la dissuasion, en même temps qu'il pouvait apparaître comme un élément de sanctuarisation d'un corps de bataille dont -déjà au milieu des années soixante-dix, et dans le contexte de tension bipolaire de l'époque- les moyens étaient quantitativement et qualitativement calculés au plus juste. Le retrait du système Pluton a commencé cette année et devrait être achevé à la mi-1994.

## **B - LE SYSTÈME HADÈS LANCÉ EN 1982 MARQUAIT UN NET PROGRÈS PAR RAPPORT AU SYSTÈME PLUTON**

Complémentaire du système ASMP, le système Hadès était destiné à améliorer très sensiblement, par une portée accrue et une plus grande souplesse d'emploi, la valeur politique et militaire des armements tactiques français. D'une portée de l'ordre de 500 kilomètres, le Hadès pouvait tirer plus loin mais aussi de plus loin, et était donc mieux protégé au sein d'un système de force ami. Dans le même temps, la précision, la capacité de pénétration et le durcissement de la charge et du vecteur étaient très améliorés. La charge TN 93 du Hadès, très durcie, a fait l'objet de progrès remarquables dans le domaine du durcissement des charges et des amorces. Le recours parfaitement maîtrisé à des explosifs dits insensibles limitait au maximum les risques d'accident ou les conséquences d'une destruction militaire de la charge à l'intérieur de notre propre système de défense.

L'énergie de la charge du Hadès était à l'origine prévue pour être de 80 kilotonnes, mais ce chiffre a été à plusieurs reprises sensiblement révisé à la baisse afin notamment de crédibiliser les conditions d'emploi de ce système d'arme et de le rendre plus acceptable par nos alliés, notamment la RFA. Au demeurant, en juin 1980, le Président de la République annonçait la décision d'étudier l'arme à rayonnement renforcé qui permettrait de limiter très substantiellement les dommages collatéraux d'un tir nucléaire. Un tir d'une charge neutronique d'un kilotonne permettrait en effet d'avoir les mêmes effets militaires qu'une charge nucléaire classique de 10 kilotonnes, avec des effets collatéraux mécaniques et thermiques beaucoup plus faibles. Le non-déploiement d'armes neutroniques dans le cadre de l'OTAN, et l'opprobre internationale qu'a suscitée -largement à l'initiative de l'URSS- ce type d'armement a généré une grande discrétion dans l'étude de l'arme neutronique par la France. Son non-déploiement par la France a été formellement confirmé en décembre 1989 au Sénat par le ministre de la Défense : "la fabrication des têtes neutroniques n'est pas à l'ordre du jour. La France en a la capacité mais ne l'a pas décidé".

Initialement prévu à 180, le nombre de Hadès n'a pas été fixé dans la dernière loi de programmation, alors que la décision de poursuivre la réalisation de ce système d'arme malgré les évolutions géostratégiques en gestation était cependant confirmée. En 1991, le programme Hadès a à nouveau été confirmé, mais le nombre de lanceurs prévu a été réduit à 15 (au lieu de 60) et le nombre de missiles à 30 (au lieu de 120). Il a de plus été décidé de ne pas déployer ce système d'arme dans des unités en situation de tir. L'équivalent d'un régiment serait ainsi stocké au camp de Suippes.

Le programme Hadès était en 1990 estimé à 17,5 milliards de francs pour 120 missiles et 60 véhicules lanceurs. La réduction de ce programme à 15 lanceurs et 30 missiles a permis de ramener ce coût à 10 ou 11 milliards de francs. En tout état de cause, les coûts de développement de ce système d'arme ont été de l'ordre de 6 milliards de francs.

## **C - LE PROGRAMME HADÈS : UN SYSTÈME DEVENU INADAPTÉ, POUR L'HEURE, À LA SITUATION GÉOSTRATÉGIQUE EN EUROPE**

A l'époque à laquelle le programme Hadès a été conçu, la non modernisation et le retrait progressif des armes nucléaires à courte portée de l'OTAN contribuaient à augmenter le déséquilibre nucléaire en Europe. Le Hadès avait de ce fait vocation à devenir le seul missile sol-sol mobile moderne déployé en Europe de l'Ouest. Sa portée et sa mobilité le rendaient apte à une frappe préstratégique qui aurait pu épargner nos alliés.

Ce système avait donc une valeur et une cohérence d'autant plus incontestables que ses qualités de pénétration étaient parfaitement complémentaires avec celles du système ASMP, par ailleurs plus souple d'emploi. Au demeurant, quoique ce programme fût critiqué en RFA, le chancelier allemand avait à plusieurs reprises signifié que le programme Hadès ne constituait pas un "problème majeur" pour lui. La puissance du système Hadès, déployé au centre de notre corps de bataille, paraissait en outre de nature à contribuer à une certaine sanctuarisation des forces de manoeuvres peu volumineuses et modernisées à un rythme insuffisant.

Le choix opéré en faveur des charges à très faible puissance confirmait par ailleurs le caractère résolument anti-forces de ce vecteur au demeurant très précis et dont la trajectoire comme la vitesse le rendaient peu vulnérable. Cette faible vulnérabilité était augmentée par les facilités de gesticulation qu'offrait une grande mobilité rendue très sûre par la maîtrise des charges insensibles. L'ensemble de ces raisons expliquent que les critiques contre le Hadès étaient au demeurant relativement limitées outre-Rhin.

**La situation n'est plus la même.**

L'Allemagne est réunifiée. La menace a diminué et elle a glissé de près de 1.000 kms vers l'Est. Les Etats-Unis et la CEI s'acheminent vers un démantèlement effectif des armes nucléaires à courte portée. Ces conditions nouvelles altèrent, en partie, la valeur

militaire du Hadès alors que son existence devient -ce qu'elle n'était guère dans la situation antérieure- une pomme de discorde entre la France et l'Allemagne.

Or cette situation apparaît alors que des progrès importants sur la voie d'une défense européenne s'imposent plus que jamais. En tout état de cause on ne peut manquer de s'interroger sur la valeur d'un ultime avertissement qui -même en intégrant les possibilités de mobilité vers l'avant du Hadès- serait signifié sur l'Est de l'Allemagne, la Tchécoslovaquie, la Hongrie ou la Pologne ?

Ces considérations conduisent à considérer que la poursuite du programme Hadès après 1989 n'était pas pertinente. Malgré le coût de ce système -d'autant plus élevé que les recherches engagées ne bénéficieront pas au programme S45 qui aurait pu en hériter assez directement-, le non-déploiement et le stockage des Hadès décidés en septembre 1991 apparaissent logiques à votre rapporteur.

Il n'en irait pas de même, à ses yeux, de la destruction éventuelle de ces missiles qui serait doublement inopportune :

- en privant la France d'un argument majeur de négociation dans les futures discussions sur les armements nucléaires ;
- en excluant la possibilité de rendre éventuellement le Hadès opérationnel, si la décision en était prise, dans le cadre d'une défense européenne à venir.

## **LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

Au terme de cette analyse de la politique suivie dans le domaine des armements nucléaires au cours de la dernière décennie, votre rapporteur souhaite formuler trois observations pour l'avenir, à ses yeux essentielles pour le maintien de la crédibilité de la force de dissuasion française au tournant du siècle :

- les graves interrogations posées par le moratoire sur les essais nucléaires décidé unilatéralement par le Président de la République le 8 avril 1992, l'absence d'expérimentations risquant de remettre en cause la capacité de la France de mettre en oeuvre des solutions adaptées à un environnement évolutif et, par là, la pérennité de la valeur de son concept de dissuasion ;

- la nécessité de prendre en compte les avancées dans le domaine des capacités de défense anti-missiles, pour renforcer l'efficacité de notre force de dissuasion, mais aussi pour répondre à la prolifération des missiles balistiques, quelles que soient les charges emportées par ces vecteurs ;

- enfin, plus généralement, la nécessité d'une réflexion d'ensemble sur l'avenir de la dissuasion nucléaire prenant en considération tout à la fois la nouvelle donne internationale et les évolutions technologiques les plus récentes.

\*

\* \*

### **A - LES GRAVES INTERROGATIONS POSÉES PAR LE MORATOIRE DES ESSAIS NUCLÉAIRES**

La suppression par la France de sa campagne 1992 d'expérimentations nucléaires en Polynésie a été annoncée, sur instruction du Président de la République, le 8 avril dernier par le

Premier ministre à l'occasion de sa déclaration de politique générale. Sans revenir ici sur les conditions dans lesquelles cette décision a été annoncée, cette mesure appelle de votre rapporteur une série d'observations qui incitent, à ses yeux, à mettre un terme à ce moratoire dans les meilleurs délais.

1°). L'interruption des essais apparaît d'abord contradictoire avec la réaffirmation simultanée de ce que la dissuasion demeure la "clé de voûte" de la politique de défense de la France

Les essais font partie intégrante de la dissuasion et les expérimentations paraissent demeurer, pour l'heure, nécessaires à la modernisation, à la fiabilité et à la sécurité de nos systèmes d'armes. Il s'agit là, semble-t-il, pour l'avenir prévisible, d'une exigence technique.

Quelques mois avant la décision du Président de la République, le ministre de la défense, répondant le 16 octobre 1991 à une question à l'Assemblée nationale, semblait confirmer cette analyse en estimant que "tant que nous avons des armes nucléaires, nous devons faire des essais" (J.O. Débats de l'Assemblée nationale du 16 octobre 1991, page 4554).

Quant à l'exposé des motifs du projet de loi autorisant l'adhésion de la France au traité de non prolifération des armes nucléaires, déposé sur le bureau du Sénat le 28 janvier 1992, il prenait soin de préciser, s'agissant des essais nucléaires : "Rien ne sera changé, en droit, du fait de notre adhésion, comme le montre d'ailleurs la poursuite de programmes, plus ou moins limités, d'essais par les autres puissances nucléaires militaires signataires du traité, depuis l'origine. La France continuera d'effectuer le minimum d'essais nécessaires au maintien de la capacité de dissuasion et à mettre en œuvre une politique de transparence".

Comment dès lors ne pas juger contradictoire les propos du Premier ministre annonçant l'interruption des essais tout en maintenant que "la France ne renoncera pas à la dissuasion nucléaire qui constitue la clé de voûte de sa politique de défense" ?

**2°). La réalité est que la dissuasion nucléaire ne semble plus constituer la priorité impérative qu'elle représentait depuis les premières années de la Ve République.**

Le moratoire sur les essais nucléaires s'inscrit dans le cadre d'une succession de décisions unilatérales allant dans le même sens et indiquant une priorité réduite :

- abandon du projet de missile stratégique sol-sol S45 initialement destiné à se substituer aux missiles S3D du plateau d'Albion,
- "gel" du déploiement des missiles préstratégiques Hadès, ce programme ayant été arrêté et réduit à 20 lanceurs et 30 missiles stockés au camp de Suippes,
- enfin, réduction -inscrite dans la loi de finances et désormais dans la programmation militaire- des dépenses consacrées au nucléaire à l'intérieur des crédits militaires, passées en deux ans de 30 à 25 % des crédits du titre V.

**3°). Le moratoire des essais décidé pour 1992 fait suite à une réduction continue du nombre des tirs annuels**

S'agissant des essais nucléaires eux-mêmes, l'arrêt annoncé en avril 1992 marque le point d'aboutissement -qu'il faut espérer provisoire- d'une évolution amorcée depuis plusieurs années.

Après avoir souhaité contribuer au climat international favorable au désarmement en se prononçant, en 1990, pour une plus grande "transparence" sur l'effet des essais nucléaires puis en annonçant à l'avance un essai, la France s'était déjà engagée sur la voie de la limitation du nombre de tirs :

- elle avait réduit en 1990 de huit à six le nombre de ses tirs annuels,
- elle avait décidé en 1991 de concentrer ses tirs en une seule campagne,

- il était enfin prévu pour 1992, avant la décision du moratoire, de réduire à nouveau le nombre de tirs à quatre ou cinq.

4°. Il demeure -et c'est l'essentiel- que la poursuite -ou la reprise- d'expérimentations nucléaires en nombre limité paraît, à ce jour, demeurer nécessaire au maintien de la crédibilité de notre dissuasion qui exige un outil adapté à des menaces évolutives et à des contraintes techniques nouvelles

Les calculs théoriques, aussi précis soient-ils, et les simulations en laboratoires, aussi sophistiquées soient-elles, ne sauraient dissimuler le besoin technique maintenu d'expérimentations physiques en vraie grandeur pour la mise au point d'un système d'arme nucléaire. Il n'existe pas aujourd'hui de substitut aux essais nucléaires, même si cet objectif ne doit naturellement pas être exclu à terme.

Cette nécessité scientifique et technique actuelle semble encore renforcée, aujourd'hui, par une double évolution :

- les réalisations poursuivies, aux Etats-Unis et en Russie, dans le domaine de la défense anti-missile, qui exigent, pour un système de dissuasion de stricte suffisance tel que celui de la France, de prendre en compte cet environnement nouveau,

- et les risques de prolifération nucléaire accrue dans des Etats menant des politiques imprévisibles, qui justifient, là aussi, des recherches portant sur de nouveaux systèmes d'armes -de puissance réduite- adaptés à cette nouvelle donnée internationale.

Dans tous les cas, des essais semblent encore aujourd'hui nécessaires pour permettre : de miniaturiser les charges, de privilégier certains effets, de progresser sur la voie d'engins moins précocement détectables et plus "furtifs", et, plus généralement, d'assurer la sécurité de nos systèmes d'armes.

La question se pose ainsi du retard qui risquerait d'être pris, du fait de l'interruption des essais, sur la mise en oeuvre des

**programmes en cours ou prévus, et qui sembleraient pouvoir notamment concerner :**

- la tête TN 75 du missile M45,
- et la mise au point des têtes des futurs missiles M5 voire ASLP (air sol longue portée).

**5°. La décision de moratoire risque aussi de compromettre la compétence scientifique et le savoir-faire technologique de la France dans le domaine nucléaire**

S'inscrivant de surcroît dans un contexte de réductions successives de la part des crédits consacrés au nucléaire, l'arrêt des essais a atteint directement, sans aucun préavis, des équipes de chercheurs à la pointe du progrès technologique, ainsi placés dans une situation de grande incertitude.

Le risque de casser le savoir-faire nationale, et la perte de compétence qui en résulterait inévitablement, se trouve dès lors posé et inspire à votre rapporteur de vives inquiétudes.

Les conséquences sur les industriels de la défense liés au nucléaire -fabricants de missiles, d'avions-porteurs, ou électroniciens- soulignent encore les effets négatifs de la décision prise au moment même où l'industrie de l'armement est touchée de plein fouet par la diminution des crédits militaires et par la contraction des marchés internationaux.

**6°. L'arrêt des essais nucléaires en 1992 n'a de surcroît engendré aucune économie substantielle**

Lorsque la décision d'interrompre les essais fut brutalement annoncée, les contrats prévus pour la campagne de tirs 1992 avaient déjà été passés. Les préparatifs des tirs -et notamment les forages- avaient été effectués. Les études en laboratoires étaient

**terminées. Et la fabrication des engins expérimentaux avait naturellement commencé dès l'année précédente.**

**De surcrot, la suspension sans préavis des essais devait conduire au versement de débits aux entreprises locales. Il convient ici de rappeler l'impact économique important résultant des essais nucléaires pour le territoire polynésien (entreprises locales, salaires, droits et taxes divers) qui serait ainsi directement et gravement atteint par une prorogation du moratoire décidé pour 1992.**

**Aucune économie substantielle n'est donc à attendre, sur le plan budgétaire, de la décision prise, dont le caractère exclusivement politique se trouve ainsi souligné.**

**7°. Or, sur le plan politique -c'est la dernière, mais non la moindre, des observations de votre rapporteur- l'interruption des essais nucléaires apparaît inopportune à plusieurs titres.**

**- En premier lieu, parce que la plus grande incertitude demeure quant à l'attitude, par rapport aux essais, des autres puissances nucléaires : quelle sera l'attitude du Président Clinton à l'issue du moratoire décidé jusqu'en juillet 1993 ? Qu'en sera-t-il de la Russie, soumise à des influences contradictoires ? La Grande-Bretagne, pour sa part, semble favorable à une reprise limitée des essais. Quant à la Chine, elle n'a été aucunement sensible au signal politique que la France prétendait lui adresser.**

**Si donc il apparaît à votre rapporteur souhaitable que la France parvienne, en ce domaine, à une solution concertée avec ses alliés britanniques et américains, il demeure très sceptique sur les chances de voir aboutir les négociations entre les principales puissances nucléaires souhaitées à ce sujet par le ministre français des Affaires étrangères début novembre 1992.**

**- D'autres raisons contribuent également, selon votre rapporteur, à juger la décision française imprudente et politiquement inopportune.**

D'abord parce que cette mesure, qui doit être interprétée comme une décision de désarmement unilatérale, prive la France d'un argument de négociation qui lui aurait pourtant été fort utile dans les négociations à venir, en particulier lors de la conférence qui se tiendra en 1995 en vue de la prorogation du traité de non-prolifération nucléaire que la France vient de ratifier.

Ensuite parce que l'impact psychologique et politique du moratoire décidé en 1992 -qui a naturellement été accueilli avec la plus grande satisfaction par les pays du Pacifique sud-, alimentant ainsi malencontreusement la logique actuelle de contestation du nucléaire, rendra évidemment extrêmement difficile la reprise d'essais nucléaires.

Il y faudra un certain courage politique, a fortiori à l'approche d'échéances électorales. Mais il peut y aller, estime votre rapporteur, de la sécurité du pays. C'est pourquoi votre rapporteur souhaite que le gouvernement annonce sans attendre que les expérimentations nucléaires françaises seront reprises, quoique limitées au maximum, dès 1993.

\*

\* \*

## **B - LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE EN COMPTE LES AVANCÉES DANS LA TECHNOLOGIE DE DÉFENSE ANTIMISSILE ET LA PROLIFÉRATION BALISTIQUE**

**1°). La prolifération balistique : une menace croissante pouvant mettre en cause les intérêts de sécurité français**

L'expérience de la guerre du Golfe et l'évolution stratégique ont confirmé l'existence d'une menace croissante

constituée par les missiles balistiques, quelle que soit la nature des charges qui pourraient être emportées par ces vecteurs. Les quelques dizaines de missiles balistiques utilisés par l'Irak contre les forces coalisées ont illustré moins l'effet proprement militaire de ce type d'armement que leur efficacité stratégique et leur impact politique et médiatique.

La confirmation de l'émergence de cette menace nouvelle est soulignée par plusieurs facteurs :

- La prolifération balistique est devenue 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.

De plus, si la plupart des missiles actuels ont une portée inférieure à mille kilomètres, au moins six des pays concernés disposent ou disposeront d'ici la fin du siècle d'engins dont la portée pourra dépasser 3 000 voire près de 5 000 kilomètres. Si l'Irak, a-t-on pu remarquer, avait possédé de telles capacités balistiques pendant la guerre du Golfe, toutes les capitales européennes auraient pu être la cible de missiles irakiens...

- La France est, pour sa part, particulièrement concernée par ce type de menace. Sa situation géographique d'abord, sur la façade nord de la Méditerranée- qui ne fait pas plus de 1 000 kms de largeur- en fait une cible privilégiée pour certains pays proliférants. D'autre part, les possessions françaises outre-mer -dont la valeur stratégique est parfois essentielle (Centre d'expérimentations du Pacifique, Centre spatial guyanais)- exposent davantage notre pays à des actions qui pourraient être menées à l'aide de moyens balistiques. Enfin, la France -dont les intérêts de sécurité dépassent le cadre européen- est susceptible d'intervenir dans des régions du Tiers monde où le problème de la prolifération balistique se manifeste de manière significative et pourrait modifier les modalités de gestion des crises.

- Dans le même temps, l'effondrement du monde communiste, l'émergence de nouvelles puissances régionales et de nouvelles

**menaces au Sud modifient les éléments de réponse qui pouvaient être apportés jusqu'ici à cette nouvelle prolifération.**

En effet, le recours à l'arme nucléaire paraît souvent déraisonnable pour parer à une menace de ce type qui ne serait pas elle-même nucléaire, tandis que la menace de représailles, voire l'exécution d'un raid préventif, ne suffit plus nécessairement à dissuader un adversaire déterminé de lancer des missiles balistiques sur des concentrations urbaines ou industrielles.

**L'insuffisance de la réponse apportée à cette menace balistique par notre politique de défense rend de plus en plus crédible la défense anti-balistique et plus nécessaire, pour un pays comme la France, d'examiner le besoin de se doter d'un système de ce type.**

**2°). La nécessité, pour la France, d'examiner l'éventualité du développement d'un système de défense anti-missiles balistiques**

Dans la nouvelle situation créée par la prolifération balistique, force est de constater que, exception faite des mesures de protection passive d'efficacité limitée, la France ne dispose à ce jour d'aucun système de défense anti-missiles balistiques.

Or, aux yeux de votre rapporteur, deux considérations s'imposent ici aux autorités responsables de la sécurité de notre pays :

- l'opinion publique ne comprendrait pas un système de défense qui exclurait la prise en compte de la menace croissante représentée par les missiles, tant sur le plan quantitatif -en conséquence du processus de prolifération- que sur le plan qualitatif -en raison d'une augmentation sensible des portées des missiles, d'une amélioration notable de leur précision, et de la diversité des charges qu'ils sont susceptibles d'emporter ;

- d'autre part, la dissuasion française ne saurait être vouée à être exclusive de toute capacité de défense anti-missile ; non seulement un tel système n'est pas incompatible avec la dissuasion mais il permettrait à la France de la conforter en ne l'obligeant pas à

**envisager de recourir au nucléaire pour faire face à une agression de ce type qui ne serait pas, elle-même, de nature nucléaire.**

**Sur le plan des menaces, une défense anti-missiles balistiques devrait prendre en compte deux types d'hypothèses principales : des missiles précis et nombreux mais d'une portée inférieure à 1 000 kms, et des missiles moins sophistiqués, en nombre limité, mais d'une portée beaucoup plus importante.**

**Un tel système de défense anti-missiles -qui devrait s'appuyer sur la notion de système global incluant également des moyens de protection passive et de riposte active- devrait notamment 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.**

**La réussite de l'interception des missiles devrait être assurée par une défense à plusieurs altitudes par des systèmes exo et endo-atmosphériques.**

**Mais il est clair que les capacités françaises ne permettent d'envisager un système de défense anti-missiles que dans le cadre d'une coopération internationale.**

**3°). Un système de défense anti-missile devrait être conçu et développé, pour des raisons techniques, financières et politiques, en coopération**

**La nécessité d'une coopération internationale en la matière s'impose pour des raisons à la fois militaires, financières et politiques.**

**Sur le plan de l'efficacité militaire, un système de défense anti-missiles sera évidemment renforcé par une conception et un emploi coordonnés entre pays alliés, permettant d'augmenter les préavis d'alerte et de multiplier les chances d'intercepter les missiles assaillants.**

**- Sur le plan technique et financier, le président Bush ayant réorienté le programme américain IDS vers une protection contre des attaques limitées de missiles balistiques, quelle qu'en soit l'origine, il apparaît possible d'étudier entre Européens et Américains un système de défense contre des missiles balistiques dont la menace concerne tous les pays.**

**- Au plan politique, enfin, une telle réalisation commune permettrait d'affirmer spectaculairement une solidarité d'intérêts. La conjonction de la prolifération balistique et de la décomposition de l'empire communiste a bouleversé les données du débat. Si les progrès de défense anti-missile balistique demeurent difficilement prévisibles, tout donne à penser qu'une protection limitée pourrait être assurée. Et, dès lors que cela est technologiquement et financièrement réalisable, un accord politique apparaît souhaitable.**

**C'est pourquoi il apparaît nécessaire à votre rapporteur que la France et l'Europe n'écartent pas a priori une coopération avec les États-Unis au programme GPALS, sans naturellement que la France abandonne en quoi que ce soit une dissuasion nucléaire de stricte suffisance.**

\*

\* \*

## **C - LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFLEXION D'ENSEMBLE SUR L'AVENIR DE LA DISSUASION NUCLÉAIRE**

**Par delà la prise en compte de la technologie anti-missiles, c'est une réflexion d'ensemble qui s'impose aujourd'hui sur l'avenir de**

la dissuasion nucléaire française, dont la pérennité pourrait être rendue à terme de plus en plus hypothétique si elle ne faisait l'objet d'une nécessaire adaptation au cours des prochaines années.

**1°). De multiples facteurs susceptibles de remettre en cause à terme la pérennité de la dissuasion nucléaire**

Plusieurs logiques convergentes conjuguent désormais leurs effets qui risquent de remettre en cause, dans les années à venir, l'efficacité de la dissuasion nucléaire dans la nouvelle donne internationale.

a). La logique de la dissémination nucléaire a déjà été évoquée par votre rapporteur (cf. première partie, chapitre I ci-dessus). Sans revenir ici sur ces données, il convient de garder présent à l'esprit que la prolifération nucléaire tend à nouveau à s'aggraver, qu'il s'agisse des pays ayant déjà une capacité nucléaire, des pays dits du seuil et des candidats potentiels qui se multiplient dans le Tiers monde, sous le double effet de l'éclatement de l'Union soviétique et de l'accession de pays du Sud à la capacité nucléaire.

b). Une logique de la substitution fait simultanément son apparition à travers les progrès de la technologie anti-missile qui vient d'être analysée. Ici encore, les facteurs internationaux (la prolifération balistique, le programme GPALS qui semble techniquement crédible et abondé des crédits nécessaires, ainsi que les réalisations non négligeables de la Russie dans le domaine de l'antimissile), et les facteurs psychologiques (le syndrome du "Patriot" soulignant l'efficacité potentielle des technologies anti-missiles) se conjuguent pour poser la question déterminante : l'opinion publique continuera-t-elle d'accepter la logique de la dissuasion -et de la mort réciproque assurée- au moment où une logique défensive et non nucléaire, fondée sur l'anti-missile, sera proposée ?

c). Une logique de réduction des armements nucléaires résulte, dans le même temps, d'un double facteur :

- d'une part les contraintes budgétaires qui, malgré les réductions déjà opérées dans les crédits nucléaires, risquent de faire apparaître le nucléaire -le présent projet de loi de programmation en est une nouvelle illustration- comme une réserve financière dans laquelle il est relativement indolore de puiser dans des temps de rigueur financière ;

- et d'autre part la spirale du désarmement nucléaire qui, en dépit des incertitudes nées de l'éclatement de l'Union soviétique, a effectué des progrès très substantiels au cours des dernières années : réduction de 4% des armes nucléaires de théâtre et atteinte au "couplage" transatlantique du fait du traité de Washington en 1987 ; réduction spectaculaire annoncée des armements stratégiques en application du traité START signé en 1991 puis des accords Bush-Eltsine de 1992 ; et réduction prévue de 20% des armes nucléaires à courte portée décidée cette année.

d). Enfin, tout donne à penser qu'une logique de contestation du nucléaire se fera de plus en plus forte dans la prochaine période.

Sur le plan international, la pression sera de plus en plus vive à l'encontre des puissances nucléaires tierces : de la part des héritiers de l'Union soviétique qui adopteront, à coup sûr, la même position en la matière ; de la part des Etats-Unis dont on peut penser qu'ils vont plaider d'une manière plus vigoureuse encore pour l'éradication des armes nucléaires et la mise en place d'un système tel que le GPALS en remplacement de la dissuasion ; de la part des pays du Tiers-monde opposés au nucléaire présenté comme l'arme des pays riches ; voire de la part de l'Allemagne, de la Mitteleuropa et des nouvelles républiques slaves également dépourvues d'armes nucléaires.

Sur le plan national également, le sentiment -fondé ou non- d'une atténuation des menaces, le coût de la dissuasion, les perspectives d'une défense anti-missile supposée plus immédiatement compréhensible par l'opinion, la poussée du mouvement écologiste apparaissent à votre rapporteur comme autant d'éléments susceptibles d'accentuer la contestation du nucléaire

## **2°). L'adaptation nécessaire des moyens de la dissuasion française aux nouvelles données politiques et stratégiques**

Pour toutes ces raisons, les armements et la stratégie nucléaires sont aujourd'hui à la veille d'une évolution importante. Votre rapporteur a la conviction que l'on ne saurait "désinventer" l'atome. Mais la sécurité de la France, comme celle de l'Europe, imposent une réflexion fondamentale sur nos choix de défense pour demain. Il devra en résulter la nécessaire adaptation des moyens de la dissuasion française. Celle-ci devra, aux yeux de votre rapporteur, répondre, par delà la place éventuellement faite à l'anti-missile, à quatre exigences principales.

### **a). La nécessité d'une capacité anti-forces**

La stratégie anti-cités risque de devenir inadaptée à l'évolution des menaces, et notamment au bouleversement des relations Est-Ouest, ainsi qu'à leur perception par les populations. La pertinence d'un concept risquant de glisser vers le "tout ou rien" et privilégiant la menace apocalyptique contre les populations pourrait ainsi perdre une part de sa crédibilité et isoler la France dans l'approche des questions de sécurité. C'est pourquoi l'adaptation de notre force de dissuasion doit inclure des capacités anti-forces plus souples et plus précises et non être fondée exclusivement sur la menace d'un échange nucléaire général.

### **b). L'allonge suffisante des capacités d'"ultime avertissement"**

Nos forces préstratégiques actuelles, chargées de délivrer "l'ultime avertissement", n'ont plus désormais l'allonge adaptée pour atteindre les menaces potentielles. Cela à l'Est -en raison du glissement des risques éventuels d'un millier de kilomètres et de l'évolution générale de nos relations à l'Est- comme au Sud -où la localisation des forces risquant potentiellement de porter atteinte à nos intérêts vitaux est également éloignée. Nos capacités

préstratégiques doivent donc évoluer dans le sens d'une allonge accrue.

**c). Une plus grande souplesse d'emploi**

Dans le même esprit, notre concept actuel de dissuasion ne paraît pas pleinement pertinent vis-à-vis du Sud où se situent sans doute aujourd'hui les menaces potentielles les plus graves. Ainsi, sauf à estimer que la dissuasion ne pourrait pas conjurer une menace directe contre nos intérêts vitaux qui ne viendrait d'ailleurs que de l'Est, il importe que la France dispose de moyens nucléaires plus souples, permettant une capacité de démonstration et de gesticulation en cas de crise, et susceptibles de rendre crédible une action déterminante mais très ponctuelle et dirigée contre des cibles militaires.

**d). Le développement de nos moyens d'observation, notamment mais pas exclusivement, spatiaux**

Enfin, la nécessité de prévoir l'émergence de situations potentiellement menaçantes et d'en observer l'évolution constitue également un élément de plus en plus important pour la sécurité d'un pays et pour la crédibilité de son outil militaire. Le renseignement -notamment spatial- aura à l'avenir un rôle déterminant pour assurer la surveillance et la détection des risques de déstabilisation. Nos moyens d'observation spatiaux devront donc être développés pour assurer une capacité d'observation plus continue et permettre la participation de la France à la mise en place d'un réseau européen de satellites d'alerte anti-missiles.

**3°. Vers une défense européenne comportant un volet nucléaire ?**

Confrontée à des données radicalement nouvelles, notre dissuasion doit être soumise à une analyse approfondie, afin d'envisager, le cas échéant, les évolutions nécessaires. Faute de quoi, c'est la crédibilité même de la dissuasion française qui pourrait se

trouver atteinte par une remise en cause politique rampante et par une obsolescence liée à l'insuffisance des crédits.

Ces adaptations auront un coût. Même si une suffisance a été atteinte quant au nombre de têtes, notre dissuasion exige une capacité minimale crédible -donc apte à des actions anti-forces très ponctuelles- et adaptée aux menaces -donc répondant aux exigences énumérées ci-dessus.

Le nucléaire conserve donc son rôle pour la sécurité et le maintien de la paix en Europe. Il doit donc être évoqué dans le débat sur la défense européenne que votre rapporteur juge, pour sa part, impératif, ne serait-ce que parce que la modernisation indispensable de nos forces -tant conventionnelles que nucléaires- ne pourra se faire dans le cadre des enveloppes budgétaires prévues par le présent projet de loi de programmation.

L'Europe, alliée des Etats-Unis, n'aura pas d'autonomie politique si elle ne possède pas de moyens nucléaires strictement suffisants mais techniquement et doctrinalement crédibles.

En l'état, les forces nucléaires françaises et britanniques remplissent un rôle de dissuasion qui leur est propre et contribuent à la dissuasion et à la sécurité globales des Alliés, ainsi que l'a réaffirmé le sommet de l'Alliance atlantique de Rome en novembre 1991.

Au sein de l'Union européenne créée par le traité de Maastricht, il revient, selon votre rapporteur, à la France de contribuer, par une démarche pragmatique, à une concertation destinée à concilier l'indépendance de notre dissuasion avec une éventuelle couverture nucléaire étendue aux autres membres de l'Union européenne. Nos forces nucléaires contribueraient ainsi à assurer la crédibilité du "bras armé" de l'Europe au sein de l'Alliance atlantique.

## **CHAPITRE II**

### **L'ÉVOLUTION DES MOYENS DES ARMÉES FRANÇAISES**

Par delà les forces nucléaires, qui ont fait l'objet du précédent chapitre, l'évolution des moyens des armées françaises au cours de la dernière décennie est apparue à votre rapporteur nécessaire pour apprécier l'application des précédentes lois de programmation et le sort réservé aux principaux programmes d'armement durant cette période.

Cette appréciation doit être complétée par une évaluation de la situation de chacune de nos armées aujourd'hui, de ses atouts et de ses faiblesses, et en particulier de l'adéquation du format de chacune d'elles avec les missions, maintenues et alourdies, qui leur sont confiées.

Cet examen est, aux yeux de votre rapporteur, très révélateur. Faisant apparaître les conséquences des étalements, réductions ou annulations de programmes déjà décidées, soulignant le seuil critique atteint dans de nombreux domaines qui influent directement sur le caractère opérationnel de nos forces, marquant le rôle dévolu à chacune des composantes de nos Armées dans le nouveau contexte préstratégique, il permet de poser quelques questions déterminantes pour leur efficacité à venir.

C'est à l'aune des réponses apportées à ces questions que doit, selon votre rapporteur, être apprécié le projet de loi de programmation qui est aujourd'hui déposé.

\*

\* \*

## **I - L'ARMÉE DE TERRE**

### **A - L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE L'ARMÉE DE TERRE**

#### **1°) - La réduction accélérée du format de l'Armée de terre**

L'Armée de terre a été confrontée au cours de la dernière décennie à une situation difficile essentiellement caractérisée par la réduction accélérée de son format et l'érosion progressive de ses ressources.

##### **a). Une déflation très sévère des effectifs**

Le personnel militaire de l'Armée de terre est passé, en effectifs budgétaires, de 314 177 hommes en 1982 à 260 925 hommes en 1992 soit une perte de substance considérable de 53 252 hommes -à peu près égale à celle des forces armées dans leur ensemble (54 805 hommes).

En quinze ans, depuis 1977, c'est au total une diminution des effectifs de plus de 20 % qui a donc été réalisée. Pour remonter plus loin encore dans le temps, c'est, en vingt ans, une réduction d'un tiers qui a été opérée.

Ce phénomène de déflation très sévère des effectifs, loin de se réduire, est, au contraire, on le sait, en voie d'accélération :

- pour la seule année 1992, la diminution des effectifs atteindra 19 290 emplois, dont 500 officiers ou sous-officiers et 1 790 militaires du rang engagés dans l'Armée de terre -alors que l'un des principaux enseignements de la guerre du Golfe avait été de souligner la nécessité de disposer d'unités plus professionnalisées ...

- le projet de loi de programmation réaffirme d'autre part l'objectif d'une nouvelle diminution des effectifs de l'Armée de terre de 20 % entre 1991 et 1997, ce qui la réduirait aux environs de 225 000 hommes.

L'évolution du format de l'Armée de terre durant les dix ou quinze dernières années illustre en tout cas clairement que la déflation, amorcée depuis de longues années, ne répond :

- ni à une évolution géostratégique beaucoup plus récente, de même que le conflit du Golfe dont les leçons, en matière d'effectifs, n'ont pas encore été tirées dans les faits ;
- ni à l'imitation d'exemples étrangers car, s'il est exact que des déflations d'effectifs sont désormais à l'ordre du jour dans de nombreux pays occidentaux, la France a réduit fortement ses effectifs bien avant ses alliés ;
- ni, enfin, à une politique générale de diminution du nombre des agents publics, justification que votre rapporteur aurait évidemment récuser en raison de la spécificité de la défense mais qui ne correspond même pas à la réalité si l'on se réfère au début des années 1980 où la tendance générale était plutôt celle d'une augmentation des effectifs d'emplois publics.

Plusieurs enseignements peuvent être, semble-t-il, tirés - à la suite du contrôleur général Cailleteau ("Revue de défense nationale", juin 1992) - de cette évolution des effectifs de l'Armée de terre :

- après des réductions considérables, la poursuite d'une diminution des effectifs de l'Armée de terre ne saurait dépasser certaines limites en deçà desquelles des difficultés importantes apparaîtraient ;
- le taux d'encadrement actuel de l'Armée de terre (27%), inférieur à ce qu'il est dans les autres armées françaises ou dans les armées étrangères comparables, est trop faible pour être maintenu constant dans une armée de haute technologie dont les effectifs seraient encore réduits ;
- enfin, les économies qui peuvent être attendues d'une poursuite de la déflation actuelle de l'Armée de terre ne pourront être que très réduites, voire dérisoires.

Or, dans le même temps, cette déflation accélérée, génératrice de restructurations successives dont l'accumulation (1977, 1984, 1990, 1992) est perturbatrice, engendre des tensions importantes dans l'exécution de missions simultanément maintenues, voire alourdies. Elle risque ainsi de déboucher sur une détérioration qualitative de nos forces.

#### **b). Une érosion progressive des ressources**

Tel n'est toutefois pas le cas, ainsi que l'illustrent l'érosion progressive des ressources de l'Armée de terre au cours des dernières années et le déficit quasi permanent d'exécution des lois de programmation en ce qui concerne les crédits d'équipement de l'Armée de terre.

L'Armée de terre sera, une nouvelle fois, durement touchée par les réductions de crédits prévues par le projet de loi. Les conséquences en seront d'autant plus lourdes qu'elles s'inscrivent dans la regrettable continuité des décisions prises au cours de la dernière décennie.

Pour remplir ses missions, le volume nécessaire de l'Armée de terre, calculé au plus juste dans un souci de stricte suffisance, devait réunir en ligne 1 100 chars, 500 hélicoptères, 500 pièces d'artillerie et 8 000 blindés ; des choix structurels rigoureux étaient parallèlement effectués par la recherche systématique de la polyvalence des moyens.

Cependant, alors que le renouvellement progressif des moyens vieillissants de l'Armée de terre était prévu à l'horizon 1995, le déroulement des programmes et l'évolution des ressources reçues depuis 1981 se sont traduits par un report à l'horizon 2000, dans la meilleure des hypothèses, de la réalisation, qui ne paraît plus d'actualité, des maquettes initiales de l'Armée de terre. Dans ces conditions, la réduction des crédits d'équipement de l'Armée de terre affecte la cohérence du projet d'armée de terre, pourtant caractérisé par la notion de suffisance en vertu d'une doctrine militaire privilégiant, on le sait, la dissuasion sur l'action.

Cet état de fait s'est traduit par des réductions, étalements ou annulations de programme qui, par les abattements successifs qu'ils engendrent, portent atteinte à la qualité opérationnelle de l'Armée de terre. Une nouvelle réduction des crédits d'équipement de l'Armée de terre entraînera inexorablement, selon votre rapporteur, une inadaptation caractérisée entre les moyens de nos forces terrestres et les missions qui leur sont confiées.

Le maintien des grands programmes réalisé au prix de rééchelonnement de calendrier, de diminution de cibles ou de suppression de programmes moins sensibles, ne saurait faire illusion. Les coûts unitaires sont considérablement alourdis du fait des petites séries nationales et du manque de débouchés à l'exportation.

Ces pratiques ont en outre pour conséquence de réduire la qualité relative de matériels qui, produits en temps utile, auraient certainement concurrencé des matériels étrangers notamment américains. C'est le cas du char AMX Leclerc ou de l'hélicoptère Tigre qui arriveront sur le marché cinq à huit ans après la sortie de leurs concurrents étrangers.

Ces conséquences -que l'on retrouve d'ailleurs dans l'Armée de l'air et la Marine- apparaissent clairement dans l'évolution des principaux programmes de l'Armée de terre analysés ci-après.

## **2°) - Le bilan par programme**

### **a). Les chars**

En ce qui concerne les blindés, l'Armée de terre met en oeuvre principalement des unités de chars de bataille équipées de chars AMX 30 et AMX 30 B2 et des unités de cavalerie blindée dotées d'AMX 10 RC et d'ERC 90 Sagaie.

**Le parc actuel comprend : 1 340 chars AMX 30 et AMX 30 B2 ; 325 AMX 10 RC ; et 192 ERC 90 Sagaie.**

**Pour l'heure, la France ne dispose donc pas de chars de bataille comparables à ceux des autres grandes puissances militaires, dont les chars de troisième génération constituent un système d'armes intégré dans un système de forces qui permet le combat en temps réel.**

**Si les derniers chars AMX 10 RC ont été livrés en 1991, l'arrêt des commandes des chars AMX 30 B 2 en 1990 devrait conduire aux dernières livraisons en 1992, les premiers exemplaires ayant été livrés en 1981. Alors que le programme initial était de 811, il a été révisé à la baisse par la loi de programmation 1990-1993 à 712 et en définitive environ 650 exemplaires seulement devraient être livrés.**

**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 est un canon de 120 mm à arme lisse, conforme au standard OTAN, ce qui confère au projectile une vitesse initiale élevée avec une stabilité et une précision inégalées.**

**Programme purement national après l'échec d'essais de coopération à la fin des années 1970 avec les Etats-Unis et l'Allemagne, la France a commencé les études sur le char de la troisième génération en 1982 pour une mise en service dès le début des années 1990. Naturellement, le haut niveau de performances demandé à l'AMX Leclerc et les technologies mises en oeuvre ont des incidences financières non négligeables : le prix de l'unité de série est estimé actuellement à un peu plus de trente millions de francs soit trois fois plus que le prix d'un char AMX 30 B 2.**

Dix ans après le début des études, le premier char de série a été remis à la Direction des armements terrestres le 14 janvier 1992. Le programme Leclerc est ainsi rentré dans sa phase de réalisation. Le maître d'oeuvre est "Giat Industries" ; l'industrialisation du char Leclerc est prévue autour de trois centres principaux : Bourges pour l'artillerie, Tarbes pour le blindage et la tourelle, et Roanne pour la caisse et le châssis.

Le projet de loi de programmation 1992-1994 ne précise ni cibles ni échéancier de mise en place. Cette incertitude au niveau des objectifs rend difficile toute appréciation sur la montée en puissance du Leclerc. Il apparaît toutefois que le chiffre d'évaluation des besoins initialement fixé à 1 400 chars a été profondément révisé à la baisse et il est fait état actuellement d'une commande de l'ordre de 650 à 700 chars.

Dans le temps, l'échéancier est tout aussi incertain malgré l'insistance du constructeur pour réaliser au plus tôt au profit des Armées des séries significatives qui pourraient alors encourager les exportations. L'échéancier prévu est le suivant :

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

Les premières livraisons n'interviendront ainsi qu'à doses homéopathiques. L'équipement d'un premier escadron de 17 chars n'interviendrait que fin 1993 ou début 1994, et d'un régiment de 80 chars que fin 1995. La montée en puissance trop lente de la production du char Leclerc pourrait se stabiliser à dix chars par mois en 1996 avec un cycle de production de dix-huit mois alors que l'organisation industrielle, selon les spécialistes, pourrait permettre une cadence de production beaucoup plus élevée de vingt-cinq chars par mois. L'objectif annoncé par le ministre de la Défense en juin 1992 n'est ainsi que d'aligner 200 chars en 1997.

Ce rythme insuffisant de production présente le triple inconvénient de réduire l'avantage technologique relatif présenté par le Leclerc, de créer une impasse de plusieurs années entre l'arrêt des commandes d'AMX 30 B2 neufs ou valorisés et l'arrivée des Leclerc, et de pénaliser Giat-Industries dans l'exportation de ce programme.

**b). Les hélicoptères de combat et de transport tactique**

Il y a un peu plus de trente ans, pendant la guerre de Corée, les premiers hélicoptères faisaient leur apparition sur le champ de bataille ; depuis, l'évolution du combat aéromobile a été rapide. L'aéromobilité a été consacrée au niveau de la loi de programmation militaire 1984-1988 par la création de la 4ème division aéromobile qui regroupe essentiellement des régiments d'hélicoptères de combat composés de Gazelle SA 342 Hot et de Gazelle Canon. En outre, des appareils de manoeuvre Puma SA 330 et maintenant Super Puma permettent à la fois la manoeuvre tactique et la manoeuvre logistique des unités et de leurs soutiens.

L'Armée de terre dispose actuellement de 135 Puma et 22 Super Puma en dotation dans les unités de l'Alat, tandis que les dernières livraisons de Gazelle SA 342 sont intervenues en 1990.

Les matériels actuels de l'Alat (Aviation légère de l'Armée de terre) en service depuis 1983 devraient logiquement être renouvelés 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. La loi de programmation 1984-1988 prévoyait même une nouvelle génération d'hélicoptères mise en service à la fin de la décennie.

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

- le programme d'hélicoptère de combat avec une version antichar et une version appui-protection ;
- et le programme hélicoptère de transport tactique NH 90.

### **1. Le programme d'hélicoptère de combat HAP/HAC**

Après un accord initial en mai 1984, 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.

Deux types d'appareils seront issus d'un porteur commun :

- un hélicoptère antichar équipé de missiles AC 3G en coopération avec l'Allemagne, le Tigre,
- un hélicoptère d'appui-protection équipé d'un canon de 30 mm sous tourelle, de missiles Mistral et de roquettes, le Gorfaut.

Les besoins des deux armées ont été estimés à :

- 140 pour la France et 112 pour l'Allemagne HAC/PAH 2,
- 75 pour la France HAP Gorfaut.

Il était prévu initialement une mise en service entre 1997 et 2001 mais des mesures de rééchelonnement de l'ordre de deux ans sont d'ores et déjà certaines, les premières livraisons d'HAP/HAC ne devant intervenir qu'en 1999, alors même que son concurrent américain, l'hélicoptère Apache, est déjà en service.

Le premier vol du prototype s'est déroulé en avril 1991 et satisfait aux normes prévues au cahier des charges. Le second prototype en cours de construction devrait voler à la fin 1992 dans sa version HAC équipée d'un viseur de mât. C'est le groupe Eurocopter issu de la fusion des activités hélicoptères d'Aérospatiale et MBB qui est chargé de réaliser et de produire ce nouvel hélicoptère de combat.

Les coûts de développement du Tigre représentent plus de dix milliards de francs et le lancement de l'industrialisation devrait être effectif au cours de l'année prochaine.

## **2. Le programme d'hélicoptère de transport tactique NH 90**

Ce programme est destiné à remplacer, initialement à partir de 1998, 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 seraient 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 prévus 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. D'ores et déjà, cependant, un décalage de deux ans est à prévoir pour les livraisons initialement prévues à partir de 1998 -et qui n'interviendront pas avant le début du siècle-.

### **c). L'artillerie sol-sol**

Depuis les années 1950, les matériels d'artillerie ont subi une profonde mutation. L'évolution a touché à la fois les lanceurs et les munitions : l'accroissement des portées, l'emploi de munitions de plus en plus puissantes et diversifiées, l'automatisation des chargements, de la conduite des feux sont autant de phénomènes qui attestent du progrès de la technologie dans ce domaine.

- Les unités d'artillerie sol-sol sont progressivement dotées, pour les divisions blindées, de pièces AUF 1 dont les commandes ont été arrêtées en 1991 et, pour les divisions d'infanterie et de la FAR, de pièces de 155 tractés dont la livraison se poursuit.

S'agissant des pièces 155 AUF 1, la cible a été révisée à la baisse en fonction du changement de format de l'Armée de terre et de la diminution du nombre de divisions blindées.

En ce qui concerne le 155 TRF 1, la cible reste liée au besoin constaté en matière d'équipement mais ne devrait pas excéder la centaine.

- La grande nouveauté reste certainement le lance-roquettes multiples (MLRS ou LRM). Ce système d'armes permet de fournir une capacité de feux accrue avec des tirs sur zone dans la grande profondeur et des tirs de saturation-neutralisation quasi-instantanés. Le lanceur LRM développé par les Etats-Unis et construit en Europe par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie doit équiper deux régiments d'artillerie sol-sol de corps d'armée au lieu de trois initialement prévus.

Votre rapporteur fait toutefois observer que les Etats-Unis ont commencé à mettre en service les MLRS entre 1980 et 1982 et que des unités britanniques et américaines ont déjà mis en oeuvre ce système d'armes pendant la guerre du Golfe alors même que la France n'avait encore aucun régiment de ce type opérationnel.

Les besoins des différents partenaires ont été estimés à : 150 pour l'Allemagne, 55 pour la France, 59 pour le Royaume-Uni et 20 pour l'Italie. Les premières livraisons ont commencé en 1987 et plus de la moitié des lanceurs ont été livrés à ce jour. L'équipement devrait être terminé pour 1994.

Système d'arme particulièrement performant, le LRM joue un rôle complémentaire des canons. Ces derniers exercent généralement une frappe chirurgicale alors que le LRM constitue une arme de saturation et de dispersion qui permet de stopper l'ennemi à bonne distance et de limiter les engagements.

Mais, là encore, les dotations ont été réduites et les 55 lanceurs seront répartis en deux régiments de 25 LRM, l'école d'artillerie étant dotée de 5 lanceurs. Les livraisons aux unités françaises ont été, cette fois aussi, plus tardives que dans les autres pays participant à ce programme en coopération.

Cela apparaît d'autant plus regrettable qu'il s'agit d'un matériel interopérable dans les différents pays et particulièrement performant puisque adapté au traitement d'objectifs blindés de large surface dans la profondeur.

#### **d). La défense sol-air**

Face à une menace aérienne qui s'est considérablement diversifiée, des systèmes d'armes sont en cours de mise au point et doivent permettre d'assurer une défense anti-aérienne en "couches" dont l'intervention nécessite une coordination poussée. Cette défense, qui pourrait constituer l'amorce d'une défense anti-missiles, comprend : des systèmes à moyenne portée (30 km) pour une couverture d'ensemble ; à courte portée (10 km) pour prendre en compte une menace à très basse altitude ; et à très courte portée dans un rayon de quelques kilomètres.

#### **1. Le système sol-air moyenne portée (SAMP)**

Destiné à remplacer le système américain Hawk, le futur système d'armes devrait équiper les unités de l'Armée de terre et les principales bases de l'Armée de l'air. Ce projet est réalisé en coopération à partir du GIE Eurosam né en 1989 de l'association des industriels français Thomson et Aérospatiale et de l'Italien Selenia. Il devrait déjà constituer un premier élément de réponse à la menace mise en évidence dans le Golfe et disposer d'un certain potentiel "ATBM".

Capable d'assurer la défense de zones ou de sites fixes, le système pourrait comprendre : un ensemble de conduite de tir avec en particulier un radar multifonctions Arabel ; et des lanceurs verticaux disposant chacun de huit missiles Aster 30 à autoguidage terminal actif.

Ce projet ne représente en fait qu'une partie du programme de la famille de systèmes anti-aériens futurs. D'autres programmes, le SAAM (surface air antimissiles) et le SAMP/N

(surface air moyenne portée naval) propres à la Marine entreront en 1993 en phase d'industrialisation pour le premier et en phase de développement pour le second.

Suivant les estimations actuelles de la Délégation générale pour l'armement, et pour les seuls besoins français et italiens, cent systèmes terrestres sont prévus à l'horizon 2010.

Le rapporteur ne peut que souligner l'intérêt de tels programmes dont la guerre du Golfe a montré l'importance et qui devraient intéresser de nombreux pays soucieux de se prémunir contre une menace qui, sans être nouvelle, est devenue préoccupante en raison de la prolifération des armes les plus sophistiquées.

## **2. Les systèmes à courte portée (SACP)**

Lancé en 1963, le programme Roland a été mené en coopération avec l'Allemagne sous deux versions : le Roland 1 utilisable par temps clair et le Roland 2 "tout temps". Une version Roland 3 qui bénéficie de capacités améliorées est en cours de commercialisation.

Mis en service en 1978 dans les régiments d'artillerie, le Roland est venu compléter la panoplie existant à l'époque et qui comprenait des canons de 20 à 40 millimètres ainsi que des bitubes de 30 millimètres montés sur chassis AMX 13. Blindé de 33 tonnes, dérivé du char AMX 30, le Roland est porteur de deux rampes de lancement associées à un radar de surveillance et d'alerte.

Les forces françaises disposent de 180 systèmes Roland, dont un programme de valorisation a été décidé en 1991 pour être mis en place au tournant du siècle.

## **3. Les systèmes à très courte portée (SATCP)**

Face à la menace à très basse altitude, un système à très courte portée interarmées (air, terre, marine) Mistral a été développé pendant la précédente décennie, la maîtrise d'oeuvre industrielle étant assurée par Matra.

D'une portée d'environ trois kilomètres, ce système peut recevoir plusieurs versions selon les lanceurs envisagés :

- la version portable avec une seule munition dont la mise en service a été faite en 1990 dans l'Armée de terre et l'Armée de l'air,
- la version Sadral dans la Marine avec un poste de tir de six munitions sur rampes en service depuis 1989,
- enfin, une version air-air destiné aux hélicoptères HAP Gazelle puis Tigre avec mise en service en 1993.

Tout porte malheureusement à craindre que les restrictions budgétaires et la réduction du format des armées conduiront, là encore, à des réductions des cibles initiales et à une diminution du nombre de postes de tir et de missiles prévus.

#### e). Les armements antichars

Les systèmes d'armes Hot et Milan, développés dans les années 1960 et produits en coopération avec l'Allemagne fédérale, sont toujours en service actuellement. Dans le domaine des armes à courte portée, la France a réalisé à partir de 1976 le LRAC de 89 mm et en 1984 le matériel Apilas. Mais l'amélioration des blindages nécessite désormais l'étude de nouveaux matériels capables de se substituer au dispositif actuel.

- Au niveau des matériels à courte portée dont la portée n'excède pas 600 mètres, l'Aérospatiale a développé le matériel Fryx dont les performances tout temps apparaissent très satisfaisantes.

Les premiers missiles de série doivent sortir de la chaîne de production cette année, cinq ans après la signature du contrat de développement. L'évaluation technique et opérationnelle vient de s'achever. Mais la cible initiale fixée à plus de 2 000 postes de tir sera révisée comme l'annonce le projet de loi de programmation et réduite vraisemblablement de moitié.

- En ce qui concerne les matériels à moyenne et longue portée, la phase d'étude préliminaire a été lancée en 1976 à partir d'une coopération trilatérale France, RFA et Royaume-Uni. En 1988,

deux accords pour le développement de deux systèmes antichars de troisième génération (AC 3 G) ont été signés et les contrats correspondants notifiés à un GIE regroupant l'Aérospatiale, MBB et BADL la même année. La Belgique s'est jointe au programme fin 1989.

. Le système à longue portée (AC 3G LP) destiné à remplacer le Hot doit pouvoir atteindre des cibles au-delà de 4 000 mètres. Il pourra équiper l'hélicoptère de combat et les véhicules blindés. Doté de la capacité "tire et oublie", il utilise un autodirecteur à imagerie infrarouge. Le calendrier actuel de développement prévoit une mise en service de l'AC 3G LP après 1999 mais ce programme doit également être révisé.

. Le système à moyenne portée (AC 3G MP) successeur du Milan est prévu pour une portée de l'ordre de 2 000 mètres et se caractérisera par une très grande discrétion ; il pourra être utilisé de nuit. Le calendrier de développement prévoit une mise en service des premiers matériels en 1997. Ce programme n'est pas mentionné dans le projet de loi.

#### **f). Les systèmes d'observation et de surveillance du champ de bataille**

L'observation et la surveillance du champ de bataille constituent des facteurs déterminants pour la conduite des opérations. Leur efficacité repose sur la complémentarité des moyens mis en oeuvre par l'armée de l'air et l'armée de terre : avions, drones, radars, moyens de guerre électronique et moyens optroniques. Les systèmes de détection à base de radars permettent en particulier la surveillance d'ensemble du champ de bataille dans la mesure où l'on peut disposer de radars aéroportés.

La France avait initialement prévu, il y a quelques années, de constituer deux plateformes expérimentales sur hélicoptères Super Puma commandées pour les essais en vol du système radar de surveillance du champ de bataille Orchidée. A la suite de restriction de crédits, ce projet a été abandonné en 1990. En décembre de cette même année, en pleine crise du Golfe, il a été cependant décidé d'utiliser le démonstrateur comme moyen de renseignement complémentaire des forces françaises en Arabie Saoudite au titre de l'opération Horus. Le démonstrateur a été effectivement utilisé entre la mi-janvier et début mars 1991. Plus de

trente missions ont été réalisées, dont une dizaine de nuit, légèrement en retrait de la frontière irakienne.

Les capacités de ce système de renseignement ont pu être testées dans les domaines :

- du renseignement général sur les forces adverses,
- de l'alerte,
- de l'aide à la destruction d'objectifs ennemis.

Les résultats positifs obtenus dans le Golfe ont particulièrement intéressé les Américains et le succès enregistré a permis de reprendre le projet sous une version simplifiée appelée **Horizon**.

Initialement, il avait été envisagé de commander une vingtaine de systèmes Orchidée. Compte tenu de la réduction du format des armées, quatre hélicoptères porteurs d'un système radar moins élaboré notamment sur le plan des transmissions des données pourraient en définitive être réalisés dont deux avant 1994.

#### **g). Les autres programmes**

Si les programmes précédents constituent naturellement les programmes-phares, on ne saurait trop souligner que les programmes non majeurs représentent plus de 40 % de l'ensemble.

Les amputations plus discrètes qui peuvent être faites à ce niveau risquent de poser des problèmes importants au niveau de la cohérence des moyens et par conséquent au niveau de la capacité opérationnelle de nos forces terrestres.

De même qu'il serait fantaisiste de prévoir un porte-avions sans aviation embarquée et sans frégates d'accompagnement,

il serait tout aussi illogique de prévoir un char sophistiqué qui ne disposerait pas d'une capacité de franchissement, d'un soutien logistique ou d'une protection antihélicoptère. La cohérence des systèmes apparaît désormais impérative à votre rapporteur.

Il convient en particulier de souligner ici l'importance des systèmes d'information et de communication (SIC) qui représentent un élément essentiel entre les capteurs recueillant le renseignement et les systèmes d'armes prenant à partie l'ennemi. Une première génération a été mise en service avec le réseau de transmissions de grande unité RITA, l'équipement des postes de commandement des grandes unités interarmes (système SIG). Toujours au niveau des communications de l'échelon régimentaire, le programme PR4G (poste radio de la 4e génération) devrait progressivement remplacer les postes radio TRPP 11 et 13. Le PR4G assure les services de phonie et de transmissions de données en offrant une meilleure résistance contre la guerre électronique. Le cumul des commandes fin 1992 dépasse 3 000 postes mais le programme doit, là encore, être révisé à la baisse.

\*

\* \*

## **B - L'ÉTAT DES FORCES TERRESTRES EN 1992**

### **1°) - L'état du parc des principaux matériels de l'Armée de terre**

#### **a) Des équipements conventionnels vieillissants dont le renouvellement est retardé**

Le bilan ci-dessus -quoique nécessairement incomplet compte tenu de la diversité des équipements terrestres- fait clairement apparaître les problèmes majeurs de l'équipement de nos forces terrestres, souvent vieillissant et dont la modernisation est retardée par les reports, diminutions ou abandons successifs de nombreux programmes.

Les exemples des blindés, des hélicoptères de combat ou de transport tactique, ou des matériels d'artillerie sol-sol soulignent, parmi bien d'autres, et sans même parler des programmes de cohérence, l'évolution paradoxale des programmes d'armement à un moment où le renouvellement des matériels devient indispensable. A l'échéance de l'an 2000, la France doit fournir un effort d'équipement important contrairement aux autres pays occidentaux qui ont consacré, au cours de la dernière période, les crédits nécessaires à leurs forces conventionnelles.

La nouvelle donne géostratégique, loin de justifier la contraction accélérée de nos forces terrestres conventionnelles depuis dix ans, souligne au contraire l'intérêt d'une valorisation de nos capacités conventionnelles. L'adaptation au nouveau contexte international devrait ainsi logiquement conduire à développer une capacité conventionnelle significative pour agir en Europe et hors d'Europe, au moment où les risques de multiplication des crises imposent de développer un outil susceptible de s'adapter à des conflits multiformes.

En tout état de cause, le maintien au niveau actuel des crédits du titre V est à l'évidence insuffisant pour permettre dans les années à venir le développement et la production en séries suffisantes des principaux programmes majeurs.

**b). L'absence d'armes nucléaires en configuration opérationnelle**

Votre rapporteur doit d'autre part souligner ici que l'Armée de terre française ne met désormais plus en oeuvre d'armes nucléaires immédiatement opérationnelles. Passée souvent inaperçue, l'une des conséquences de l'abandon du programme Hadès aura en effet été d'ôter à nos forces terrestres, pour l'essentiel, les armes nucléaires dites préstratégiques, capables de délivrer l'ultime avertissement, qui leur étaient confiées.

Dès l'origine de la constitution d'une force de dissuasion nucléaire par la France, l'Armée de terre devait se voir attribuer une part des missions de la dissuasion avec les missiles tactiques, devenus "préstratégiques", Pluton dont certaines de ses unités étaient équipées depuis 1974. Depuis lors, cinq régiments de Pluton avaient été constitués, qui sont aujourd'hui progressivement déclassés. Dans le même temps, la création des unités équipées du Hadès, qui devaient succéder aux Pluton, a été interrompue et les missiles stockés.

Il apparaît en tout cas souhaitable à votre rapporteur que les missiles Hadès existants soient non pas détruits, mais stockés de manière à pouvoir :

- soit être utilisés comme instrument de négociation dans le cadre de négociations relatives au désarmement, ou à la non prolifération, auxquelles la France pourrait être, le moment venu, conduite à participer,
- soit, le cas échéant, être mis au service, là encore le moment venu, d'une défense européenne.

Il reste qu'à ce jour cet arsenal préstratégique français détenu par l'Armée de terre n'est plus désormais déployé en configuration opérationnelle immédiate. A la différence de la Marine et de l'Armée de l'air qui entretiennent des systèmes d'armes nucléaires stratégiques ou préstratégiques, l'Armée de terre se trouve en quelque sorte dénucléarisée.

Il s'agit là, aux yeux de votre rapporteur, d'un fait préoccupant qui fait que la composante principale, au moins en effectifs, de notre système de forces ne participe plus à ce que le présent projet de loi continue à afficher comme "le coeur de notre défense". Il s'agit en réalité d'un fait révélateur de ce que la dissuasion nucléaire a cessé d'avoir la priorité qui lui était jusqu'ici accordée.

**2°) - Une mutation sans précédent de l'Armée de terre faisant apparaître de nombreuses faiblesses**

Parallèlement aux difficultés liées à ses équipements, l'Armée de terre se trouve aujourd'hui confrontée à une succession de réformes à l'origine, sans doute, des plus importants bouleversements qu'elle ait eu à affronter depuis la guerre d'Algérie et qui vont beaucoup plus loin que les réformes ou réorganisations successives de 1967, 1977, 1984 et 1990.

Ces mutations répondent officiellement à une adaptation du format de l'Armée de terre à l'affaiblissement de la menace à l'Est et à l'évolution de la situation géostratégique. Elles paraissent cependant principalement justifiées, ici encore, par une volonté d'économies budgétaires et ne sauraient, selon votre rapporteur, être vécues autrement que comme une amputation si elles ne s'accompagnent pas d'un projet d'avenir cohérent pour nos forces terrestres et la défense du pays.

**a). Des forces terrestres réduites à huit divisions à l'horizon 1997**

Ces bouleversements se sont d'abord traduits par une succession de mesures comprenant :

- la réorganisation territoriale connue sous le nom de "plan Armées 2000" et substituant trois régions de défense et huit circonscriptions militaires de défense, ainsi qu'un commandement militaire de l'Île de France, aux six régions militaires et vingt-deux divisions militaires territoriales précédemment en vigueur ;
- la réduction de la durée du service militaire de douze à dix mois se fondant sur un concept de disponibilité opérationnelle inquiétant ;
- et une déflation des effectifs exceptionnellement sévère se traduisant par des mesures de réorganisation et, surtout, des dissolutions d'unités d'abord à l'occasion du retrait des Forces françaises d'Allemagne puis en France même.

Cette mutation d'une ampleur considérable s'inscrit désormais dans la réduction du format des forces terrestres à l'horizon 1997 annoncée avant même le dépôt du présent projet de loi de programmation. Ce "plan 1997" prévoit une nouvelle diminution des effectifs de 20 % par rapport à 1991, ainsi ramenés à 225 000 hommes.

Il en résulte nécessairement une nouvelle organisation des forces terrestres qui seraient ainsi réduites à huit divisions à l'horizon 1997. Ces huit divisions devraient être ainsi réparties : quatre relevant du corps blindé mécanisé et quatre plus légères relevant de la FAR (force d'action rapide), utilisables, en fonction des besoins. Le corps de manoeuvre français comprendrait ainsi :

- l'actuelle 1ère division blindée en Allemagne qui serait intégrée dans le corps d'armée franco-allemand ;
- la 7e division blindée basée à Besançon ;
- une division nouvelle constituée autour de la 2e division blindée actuelle basée à Versailles et d'éléments de la 10e division blindée actuelle basée à Châlons-sur-Marne ;
- et une division mécanisée rapide résultant de la fusion de la 27e division alpine et de la 15e division d'infanterie, qui compléterait les divisions blindées et mécanisées ;

D'autre part :

- la 9e division d'infanterie de Marine (Nantes) ;
- la 6e division légère blindée (Nîmes) ;
- la 4e division aéromobile (Nancy) ;
- et la 11e division parachutiste (Toulouse) constituent les quatre grandes formations de base de la Force d'action rapide.

Ainsi constituée, cette nouvelle maquette de l'Armée de terre, qui comptait encore 15 divisions opérationnelles en 1981, 13 en 1985, puis 11 en 1992, verra donc finalement le nombre de ses divisions terrestres réduit de près de moitié !

Il s'agit là, pour votre rapporteur, d'une évolution préoccupante qui a toutes les chances de se traduire par une perte de substance, une diminution de la capacité opérationnelle de nos forces, et une dimension insuffisante du corps de manoeuvre. Il s'agit là d'une réduction de nos forces terrestres qui risque d'accroître l'inadaptation de leurs moyens à des missions maintenues, voire alourdies. Il s'agit là, enfin, de réductions qui interviennent au moment où l'évolution internationale fait apparaître de nouveaux risques face auxquels nos moyens et notre doctrine de dissuasion nucléaire sont moins bien adaptés, et qui n'apporteront de surcroît que des économies peu substantielles.

**b). Des mesures de réorganisation très profondes et contestables**

Cette véritable amputation est d'autant plus mal vécue par l'Armée de terre française qu'elle s'accompagne nécessairement, pour entrer dans les faits, de mesures de réorganisation très profondes, particulièrement perturbantes pour le bon fonctionnement de nos forces terrestres et douloureuses pour les personnels concernés.

Sans entrer ici dans le détail de la nouvelle organisation des armées et des mesures de restructuration décidées par le Gouvernement, votre rapporteur voudrait formuler ici trois observations principales :

- Il ne s'agit plus du simple échenillage des effectifs dont on a pu longtemps se contenter au prix d'une charge de travail fortement accrue pour les personnels et de sérieuses difficultés dans les conditions de fonctionnement des corps de troupe. Il s'agit désormais de multiples dissolutions d'unités, comme les plans de restructuration annoncés en 1991 -qui touchaient essentiellement les F.F.A.- et surtout en 1992 en ont fourni l'illustration, accompagnés de la fermeture de nombreux organismes de soutien, de matériel ou de commissariat. Il en résulte de sérieuses conséquences sur la cohérence et l'efficacité de notre système de forces, de graves incertitudes sur les garnisons maintenues, supprimées et fusionnées avec un coût social élevé pour les personnels touchés et un coût économique important pour les villes et régions concernées.

- Par ailleurs, la nouvelle organisation des armées qui accompagne la réduction de format de nos forces tend à les organiser autour de groupements organiques constituant des "réservoirs de forces" mis à la disposition d'états-majors interarmées en fonction des opérations à conduire.

Ce concept de modularité des forces est l'un des enseignements tirés de la guerre contre l'Irak, la division Daguet ayant été constituée d'éléments empruntés à des formations très diverses et ayant souligné l'exigence de la coopération interarmées. A priori satisfaisant, ce concept permet de composer les "menus de forces" les plus adaptés aux missions décidées par l'autorité politique. Il présente toutefois, aux yeux de votre rapporteur, en négligeant l'importance de l'esprit de corps, le risque de rendre moins facile qu'il n'y paraît la constitution rapide d'un ensemble de forces humainement cohérent et militairement efficace.

- Enfin, cette nouvelle organisation doit s'accompagner de la mise en oeuvre de la disponibilité différenciée, résultant de l'adoption du service militaire à dix mois et de l'apparition du concept disponibilité opérationnelle différée (D.O.D.).

Là encore, cette modification se fonde sur l'évolution de la situation géostratégique et singulièrement sur l'éloignement de la menace à l'Est justifiant, en cas de crise, une montée en puissance progressive de plusieurs semaines.

Votre rapporteur ne peut toutefois que rappeler ici les plus vives réserves manifestées par notre commission -et par le Sénat- sur ce concept de D.O.D., les unités soumises à la disponibilité différée étant "mises en sommeil" deux mois par an et n'étant pleinement opérationnelles que lorsque les appelés incorporés ont atteint un niveau d'instruction satisfaisant.

\*

\* \*

## **C - LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

### **1°) - La nécessité d'un projet d'avenir cohérent éclairant une réduction de format exceptionnellement sévère**

Les multiples difficultés inhérentes pour l'Armée de terre aux très profondes mutations en cours, essentiellement imputables à une réduction de format et de moyens d'une exceptionnelle sévérité, exigent ainsi, aux yeux de votre rapporteur, pour déboucher sur autre chose que sur une amputation pure et simple de nos forces terrestres, d'être éclairées par un projet d'avenir cohérent. Cela passe notamment :

- par la constitution de forces terrestres mieux équipées, tant pour les armements majeurs que pour les programmes de cohérence indispensables au caractère opérationnel des forces, ce qui suppose un effort financier substantiel, incompatible avec la simple reconduction du titre V à son niveau actuel ;

- par la définition d'un format de l'Armée de terre conforme aux choix effectués quant à la durée du service militaire et au devenir de la conscription, compatible avec la professionnalisation de nos forces, et permettant l'amélioration du taux d'encadrement et des débouchés de carrière des officiers ;

- enfin par une revalorisation de la condition matérielle des personnels, dont la médiocrité et l'évolution actuelle font courir un risque sur l'efficacité et la qualité du recrutement de nos forces.

### **2°) - L'inquiétante évolution du moral des forces**

Les bouleversements d'une ampleur sans précédent auxquels est confrontée l'Armée de terre, les incertitudes qui demeurent quant à l'avenir, la déflation des effectifs sans cesse accélérée, la lourdeur de la charge conduisant à des contraintes et des astreintes exceptionnellement élevées, la dégradation du pouvoir d'achat des militaires ... sont autant d'éléments de nature à atteindre le moral de nos forces et, surtout, des personnels de l'Armée de terre.

Le chef d'état-major de l'Armée de terre lui-même avait ainsi été conduit à constater, il y a déjà un an, que "le moral de l'Armée de terre n'est pas excellent". Il s'agit là, selon votre rapporteur, d'un euphémisme traduisant un constat d'une extrême importance car, par delà ses conséquences sociales, il conditionne l'efficacité de notre système de forces.

Il importe donc de prendre les dispositions indispensables à l'amélioration des conditions de vie et de travail dans l'Armée de terre. Cela passe en particulier par une évolution plus favorable du pouvoir d'achat des militaires de carrière qui doivent bénéficier de rémunérations plus attractives. Cela suppose surtout des crédits de fonctionnement du titre III suffisants sans lesquels l'efficacité et la cohérence globale de notre système de forces seraient remises en cause.



Pour l'heure, votre rapporteur ne peut que constater une contraction importante de la composante terrestre de nos forces depuis une dizaine d'années, à un moment où les experts admettent la nécessité d'une valorisation de la capacité conventionnelle face à la nouvelle donne géostratégique.

L'objectif de huit divisions à l'horizon 1997 traduit au contraire une diminution de la capacité opérationnelle de nos forces terrestres qui risque de limiter les possibilités d'actions autonomes de la France à des interventions de peu d'envergure. Ces données apparaissent à votre rapporteur incompatibles avec l'évolution de la situation internationale comme avec le rang que la France entend conserver sur la scène internationale.

## **II - L'ARMÉE DE L'AIR**

### **A - L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE L'ARMÉE DE L'AIR**

La capacité opérationnelle des forces armées est dépendante d'une continuité des financements sur la longue durée. La rupture d'une telle continuité est à l'origine d'à-coups et d'étalements dans les programmes, de perte de cohérence entre les moyens et, en définitive, d'une diminution d'efficacité opérationnelle. L'évolution des moyens de l'Armée de l'air au cours des dix dernières années illustre de tels inconvénients, les indispensables modernisations accomplies ayant vu leurs effets compromis par l'exécution incomplète ou reportée des programmes d'équipement prévus et de graves difficultés complémentaires au plan des effectifs et des crédits de fonctionnement.

**1°) - La sauvegarde des principaux programmes : des modernisations indispensables mais tardives et incomplètes**

**a). L'amélioration qualitative, mais tardive, de la flotte d'avions de combat**

- Depuis 1984, les Mirage 2000 DA, avions de supériorité aérienne, remplacent progressivement les Mirage F1 C dans les escadrons de défense aérienne. Mais l'existence de plusieurs versions de cet appareil et l'étalement des livraisons, contraignant au maintien en service de Mirage F1 C plus longtemps que prévu, aboutissent à un manque d'homogénéité de la flotte à vocation "défense aérienne". Et la cible initiale de 192 Mirage 2000 DA a été réduite à 168, ce qui ne permettra pratiquement que d'équiper huit escadrons au maximum.

- Si les Mirage 2000 N/ASMP ont remplacé -rappelons-le ici- les Mirage III E et les Jaguar à vocation nucléaire et si l'escadre

de reconnaissance est maintenant entièrement dotée de Mirage F1 CR, il n'en est pas de même pour les escadrons d'assaut et d'appui conventionnels qui sont encore équipés d'appareils conçus dans les années soixante (Jaguar, Mirage III E, Mirage V F). Or, il est admis que la durée de vie d'un avion de combat ne doit pas dépasser vingt ans ; au delà, l'avion devient périmé et sa modernisation très onéreuse. Seules la qualité des pilotes et les performances du système d'armes Atlis/AS30 laser des Jaguar pendant la guerre du Golfe ainsi que le support des alliés en guerre électronique ont masqué certaines faiblesses de cet appareil vulnérable dans l'environnement actuel.

- L'ACT/Rafale, dont le marché de développement a été signé en 1988, sera 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 ravitaillements en vol.

Mais l'ACT, d'abord destiné à remplacer les Jaguar, ne pourra pas assurer leur relève avant l'an 2000. Le premier ACT de série devrait être livré fin 1996. Cette situation regrettable a été maintes fois déplorée.

- La modernisation d'une partie de la flotte de combat qui arrive en fin de vie (M III E en 1992) ou qui est obsolète (Mirage V F) pourra cependant commencer avec l'entrée en service, en 1992, du Mirage F1 CT et en 1993 du Mirage 2000 D (12 avions livrés au lieu de 16 prévus initialement), avion dérivé du Mirage 2000 N. Mais il convient de regretter, s'agissant du Mirage 2000 D, qu'aucune commande n'ait été passée en 1992, et s'agissant du Mirage F1 CT, de souligner que cette solution n'est pas pleinement satisfaisante -en attendant l'ACT- dans la mesure où cet appareil n'aura pas une capacité de tir tous temps.

## **b). Les programmes d'armement et de cohérence**

Parmi les principaux programmes développés durant la dernière période, votre rapporteur tient particulièrement à souligner les points suivants :

- Le missile air-sol Apache, cohérent avec les capacités attendues du Mirage 2000 D puis de l'ACT, est un missile air-sol tiré à distance de sécurité des défenses protégeant les bases aériennes adverses. Il assure une approche autonome, en effectuant un suivi de terrain automatique.

Mais la mise en service de l'Apache dans l'Armée de l'air n'est prévue que pour 1998 et votre rapporteur tient à souligner qu'il est important que les crédits nécessaires soient prévus pour permettre la réalisation de ces missiles dans des délais compatibles avec la mise en service du Mirage 2000 D et de l'ACT.

- Les équipements de guerre électronique. La guerre électronique occupe une place de plus en plus importante dans le combat moderne. Les équipements correspondants sont de plus en plus sophistiqués et de plus en plus coûteux. De plus, l'évolution de la menace supposera de disposer de moyens aptes à recueillir le renseignement électromagnétique dans des zones plus éloignées que jusqu'à ces dernières années.

Mais les systèmes de contre-mesures électroniques des avions d'armes, grâce à l'effort entrepris depuis plusieurs années, sont actuellement performants et soutiennent la comparaison avec les autres matériels occidentaux. Il demeure toutefois une faiblesse qui tient à l'intégration encore incomplète des différents constituants des systèmes de contre-mesures (détection du signal adverse électromagnétique ou infrarouge, brouillage, leurrage).

- Dans le domaine de la détection radar, la décennie écoulée a vu la mise en place des radars de détection à basse altitude (Aladin) et du système de détection aéroporté qui ont été raccordés au Strida (système de traitement et de représentation des informations

de défense aérienne), comme l'ont été également les radars d'aérodrome (Centaure).

Le début de la rénovation des radars de détection à moyenne et basse altitudes Satrape, l'achat d'un radar mobile et d'une cabine d'exploitation, la fin de la mise en place des radars de détection à basse altitude ont figuré parmi les priorités du budget 1990.

Mais le maintien d'une capacité de détection et d'identification appropriée à la mission de défense aérienne visant à garantir l'intégrité de l'espace aérien national implique le perfectionnement continu ou le renouvellement des moyens existants qui doit impérativement se poursuivre.

**2°) - Des insuffisances budgétaires se traduisant par une réduction de la flotte d'appareils de combat, des étalements et des reports de programmes, des carences au niveau de la cohérence et de l'environnement des forces, et des difficultés au plan des effectifs**

**a). Le bilan global : l'inexécution partielle, quasi permanente, des lois de programmation**

Le tableau ci-dessous fait apparaître l'évolution, depuis 1981 et durant dix ans, des budgets de l'Armée de l'air effectivement exécutés et leur comparaison avec les objectifs annuels des lois de programmation successives.

### Armée de l'air

(crédits de paiement, en millions de francs courants)

Années	L.F.I.	Programmation	Budgets exécutés	Déficit Prog/Budgets exécutés	Annulations de crédits
1981	11 790	13 757	12 289	- 1 468	
1982	13 948	17 794	14 223	- 3 571	AP=4 925MF CP= 64MF
1983	15 470	--	15 797	---	
1984	16 645	15 703	16 756	+ 53	
1985	17 735	18 411	18 237	- 121	
1986	19 085	21 332	18 719	- 2 613	
1987	21 753	21 712	22 061	+ 349	
1988	22 140	23 035	21 570	- 1 466	AP= 575 MF CP= 653 MF
1989	24 138	25 206	23 302	- 1 904	AP= 259 MF CP= 653 MF
1990	25 036	25 315	24 017	- 1 298	CP= 400 MF

\*crédits consommés pouvant être différents des crédits votés par le jeu des reports budgétaires et des fonds de concours.

Ces données illustrent une inexécution partielle quasi-permanente des lois de programmation puisque, sur les dix années examinées, les prévisions n'ont été intégralement exécutées qu'en 1984 et 1987. Cette inexécution est de surcroît quantitativement très importante puisqu'elle dépasse un milliard de francs six fois sur dix et atteint même 3,5 milliards de francs pour la seule année 1982.

Le cumul de ces retards -qui dépasse 12 milliards, en francs courants, en dix années- explique que l'Armée de l'air, pour ne pas sacrifier ses programmes majeurs, ait été confrontée à d'importantes difficultés et contrainte à prendre des mesures

**d'économies très rigoureuses... et au demeurant souvent elles-mêmes génératrices de coûts supplémentaires.**

**b). Une réduction quantitative très préoccupante des commandes d'avions de combat**

La conséquence la plus spectaculaire de ces mesures imposées par les restrictions budgétaires réside dans la forte réduction des commandes d'appareils de combat.

Il convient ici de rappeler que le chiffre de 450 avions de combat en ligne constituait un seuil considéré comme minimum dans une perspective de stricte suffisance et de protection prioritaire de la manoeuvre de dissuasion. Ce seuil de 450 appareils excluait déjà toute possibilité de soutenir un choc frontal qui durerait avec la partie du potentiel adverse qui prendrait la France pour objectif en cas de conflit en Europe.

Or, le maintien de 450 avions modernes de combat en ligne impliquait que soient commandés 33 appareils tous les ans. Le tableau ci-dessous, qui fait état des commandes et des livraisons d'avions de combat entre 1981 et 1992, montre que cet objectif majeur, affiché dans les lois de programmation précédentes, n'a pas été respecté.

**Programmes majeurs : avions de combat**

**(Jaguar, Mirage F1, M 2000 DA, M 2000 D et M 2000 N)**

Avions de combat	1981		1982		1983		1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990		1991		1992		
	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	C	L	
Commandes/ Livraisons																									
Prévues en programmation	43	34	44	23			28	17	28	13	35	12	35	19	39	33	33	37	29	32	28	31	28	23	
Effectives	43	38	0	18	30	13	28	16	28	15	35	10	35	19	35	29	33	34	28	35	24	26	0	22	
Ecart		+ 4	- 44	- 5			0	- 1	0	+ 2	0	- 2	0	0	- 4	- 4	0	- 3	0	+ 3	- 4	- 5	- 28	- 1	

La réduction de la flotte d'avions de combat nettement en deçà de 400 appareils en ligne à l'horizon 1994 apparaît ainsi comme le résultat quasi arithmétique de la politique suivie au cours des dernières années. C'est, aux yeux de votre rapporteur, une décision extrêmement préoccupante qui risque de placer le niveau de défense de notre pays en dessous du seuil minimal de suffisance.

Ce résultat ne pourrait être, sinon admis, du moins justifié que s'il était démontré qu'avec des appareils moins nombreux, mais polyvalents et plus performants, l'Armée de l'air pourrait satisfaire à ses missions sans perdre de son efficacité. Mais cela supposerait en contrepartie un effort budgétaire soutenu au profit des équipements de contre-mesures électroniques, des systèmes de navigation et d'armement et des munitions ... "Faire mieux avec moins d'avions" n'apparaît pas comme une solution économique, et ce d'autant moins que l'obtention de performances cohérentes avec des exigences de plus en plus contraignantes (concernant les capacités de tir, l'autoprotection, etc...) demande des investissements en recherche et développement fort coûteux. C'est en réalité le simple résultat des insuffisances budgétaires successives, encore aggravées par le projet de loi de programmation.

**c). Des programmes majeurs retardés, reportés ou étalés**

Ces insuffisances budgétaires se sont simultanément traduites, au cours des dernières années, par l'étalement, le report ou la réduction des commandes ou des livraisons prévues. Ainsi, pour s'en tenir le plus longtemps possible à l'objectif des 450 avions de combat en ligne, a-t-il été nécessaire de maintenir en service des appareils anciens, aux performances limitées, renouvelés trop tardivement et trop lentement, et de surcroît pour un coût supérieur aux prévisions initiales.

- A titre d'exemple, après le lancement du programme Mirage 2000 DA en 1975 et la livraison du premier avion de série en 1982, il aura fallu 10 ans (1984-1994) pour équiper huit escadrons d'avions de nouvelle génération afin de préserver la cohérence du

dispositif de défense aérienne. Des douze escadrons opérationnels (180 appareils) destinés à cette mission aujourd'hui, il pourrait n'en subsister que 8 ou 9 à terme (120 avions) lorsque les derniers Mirage F1 C seront retirés du service.

- De même, s'agissant des Mirage 2000 D, s'il est prévu que trois escadrons en seront équipés successivement en 1994, 1995 et 1996, 75 seulement des 105 appareils prévus auront été commandés fin 1991. Et aucune des commandes prévues n'a été passée en 1992.

**d). Des carences accrues au niveau de la cohérence opérationnelle et de l'environnement des forces aériennes**

Les contraintes financières ont également conduit à l'apparition ou à l'aggravation de carences au niveau de la cohérence opérationnelle des forces aériennes et de l'environnement de l'Armée de l'air.

- Ainsi, les moyens aériens de transport tactique et logistique, qui dimensionnent les capacités de projection rapide de forces significatives à grande distance, sont-ils nettement insuffisants par rapport aux besoins. Or, la mise en service de l'avion de transport futur (ATF), successeur du C 160, a dû être différée à l'année 2004, en raison de contraintes financières et d'impératifs de coopération industrielle. Ainsi la durée de vie du Transall - grâce à une opération de rénovation - sera-t-elle prolongée de 5 000 heures et son utilisation annuelle limitée, grâce à la mise en oeuvre des C 130 Hercules (plus adaptés au transport à grande distance) et des CN 235 (plus adaptés au transport à courte distance). Mais, en fait, le nombre prévu de CN 235 ayant été réduit de 25 à 6, l'objectif de réduction de l'utilisation des C 160 ne pourra être respecté.

- Dans le domaine des armements, la conjonction des insuffisances budgétaires et des priorités d'investissement maintenues aux programmes majeurs ont eu un effet très néfaste sur le stock de munitions modernes, alors que la guerre du Golfe a mis en évidence le niveau très élevé de consommation de munitions dans les conflits actuels. Qu'il s'agisse des missiles air-air ou des missiles air-sol, des écarts substantiels sont apparus, entre 1981 et 1991, entre

**les livraisons prévues par les programmations successives et les livraisons effectives.**

**Votre rapporteur ne peut que souligner une nouvelle fois ici la nécessité opérationnelle de maintenir, dans le domaine des munitions de combat, un effort financier cohérent avec la priorité qui doit être accordée aux programmes d'avions.**

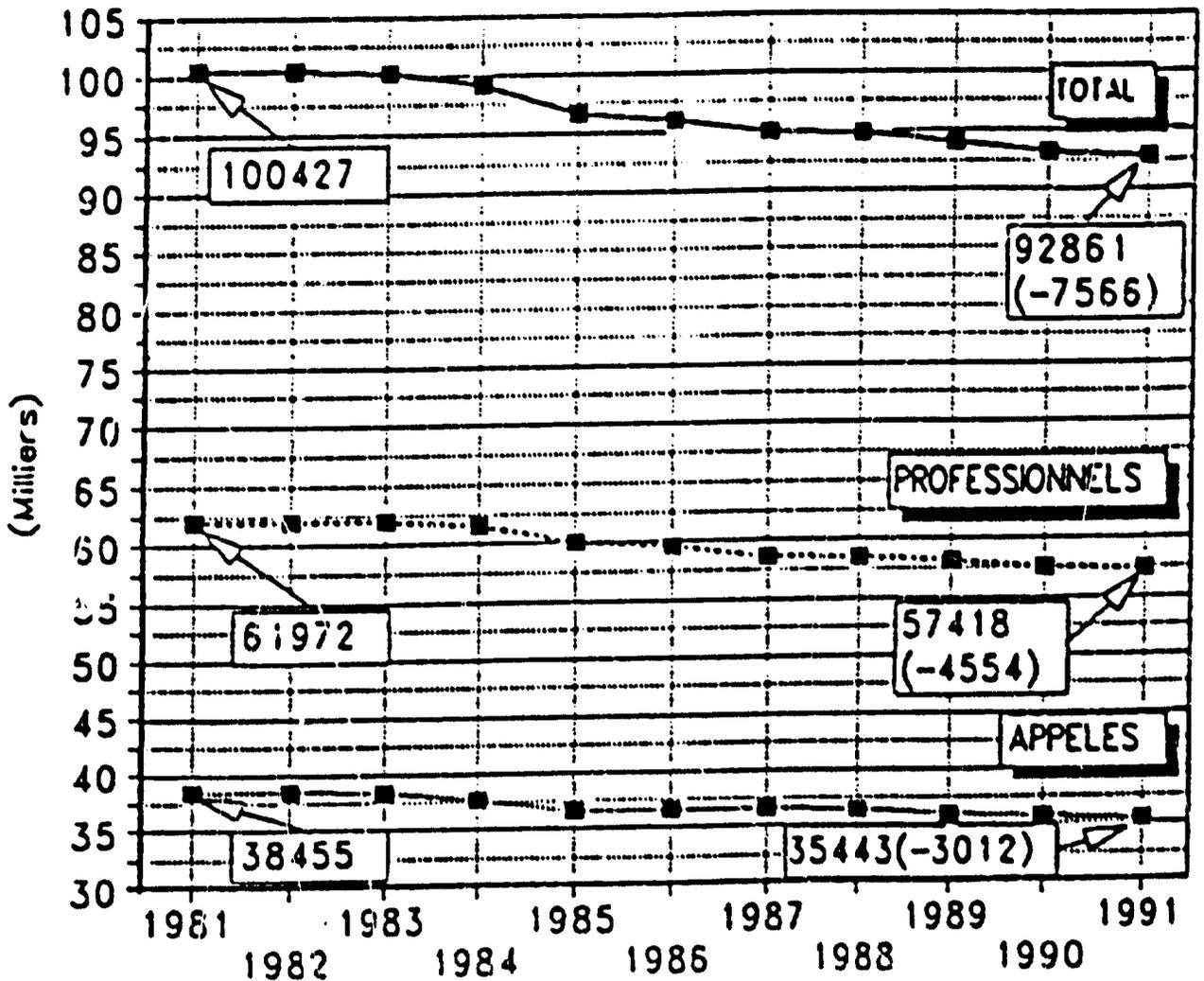
**- Un constat analogue doit être enfin effectué pour la plupart des autres programmes de cohérence et d'environnement opérationnel des forces. Ainsi, les objectifs prévus par la programmation en matière de durcissement de l'infrastructure des bases aériennes ont-ils très rarement été atteints, alors que la protection des bases est plus que jamais nécessaire à la sauvegarde d'appareils d'autant plus précieux qu'ils seront moins nombreux. A titre d'exemple, pour l'année 1988, 23 des 45 commandes d'ouvrages prévues ont été passées et 33 seulement des 46 livraisons prévues ont été réalisées.**

**e). Une tension de plus en plus vive au plan des effectifs**

**La capacité opérationnelle de nos forces constituant un tout, votre rapporteur ne saurait enfin, par delà les problèmes liés à l'équipement des forces, passer sous silence les tensions de plus en plus fortes enregistrées au plan des effectifs.**

**L'Armée de l'air a supporté, entre 1981 et 1991, une déflation de 7 566 personnes ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.**

- Evolution des effectifs de l'Armée de l'air -



Il convient en particulier de souligner les évolutions importantes consécutives à la loi de programmation 1984-1988 et, surtout, le fait que cette importante déflation a concerné davantage les personnels d'active (- 4 554) que les appelés (- 3 012).

En 1992, les effectifs budgétaires sont à nouveau réduits à 91 717 -soit une nouvelle déflation de plus de 1 000 personnes.

La situation est ainsi particulièrement tendue au plan des effectifs, insuffisants par rapport aux besoins en ce qui concerne en particulier les cadres, et en premier lieu les officiers.

Il convient de remarquer que, 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. En conséquence, 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. Ainsi, en 1991, l'activité moyenne hebdomadaire était estimée à 42 heures 30 pour l'ensemble du personnel de l'Armée de l'air et atteignait plus de 70 heures pour certaines catégories.

\*

\* \*

## **B - L'ÉTAT DES FORCES AÉRIENNES EN 1992**

### **1°) - L'état du parc des principaux matériels de l'Armée de l'air**

Sans revenir ici sur les moyens nucléaires relevant de la responsabilité de l'Armée de l'air (cf. chapitre I ci-dessus), le tableau suivant permet de récapituler l'ensemble des appareils en service dans l'Armée de l'air au 1er janvier 1992.

DOTATIONS	NOMBRE	NETRAI (provisionnel)	OBSERVATIONS
<b>Avions d'armes</b> Mirage F1 C Mirage F1 C Mirage F1 B Mirage III E Mirage VF Jaguar A Mirage 2000 DA Mirage 2000 N Mirage 2000 D Mirage F1 CF Mirage F1 CR	10 75 15 45 30 90 90 60 0 0 45	à/c 1995 ? 15 en 1992 à c/ 2005 15 en 1992 15 mi-1993 15 mi-1992	Djibouti  Cible : 108 - 15 livrés en 1992 (Cambrai) Cible : 75 cible : 105 - 15 avions opérationnels mi 91 Cible : 65 - 15 livrés en 92 (Colmar)
<b>Entraînement</b> Mirage III H/BE Jaguar E	12 19	7 en 1992	) Non décomptés en avion ) de combat
<b>Ecole et complément</b> CM 170 FOUGA Alphajet CAP 10/20/230 Epsilon Xingu Tucano	121 105 55 98 23	à/c 1991	Dont 63 en école - Remplacement par TUCANO  21 à Avord 2 livrés en 1993
<b>Transport et entraînement</b> C 160 Transall  C 130 (1987) CN 235 Nord 262 MS 760 Paris Mystère 20 Mystère 50 Falcon 900 Caravelle DC 8 (1966) Twin Otter	70  12 2 21 22 14 4 2 4 5 10	48 à/c 2003 22 à/c 2016 à c/ de 2017  à/c de 1992	4 seront livrés en 1993  Dont 2 destinés à la calibration  Polynésie dont 1 DC8 vecteur du Sarigue
<b>Hélicoptères</b> Alouette II Alouette III Puma et Sup. Puma Ecureuil	13 29 33 30	4 en 1992 4 en 1992	Remplacement par Ecureuil id* 2 seront livrés en 1992 10 seront livrés en 1992 - Cible : 62
<b>Ravitaillement en vol (FAS)</b> C 135 FR	11		
<b>Détection (CAFDA)</b> E3F (SDA)	4		
<b>P.C. volant (FAS)</b> Astarté (C 160)	4		
<b>Guerre électronique (FATAC)</b> Gabriel (C 160)	2		

Ces données appellent, s'agissant des matériels majeurs, plusieurs observations de votre rapporteur.

a). Il convient d'abord, pour interpréter exactement ces données, de rappeler la distinction entre avions de combat en ligne et avions de combat en parc : le terme "avions de combat en ligne" correspond aux appareils et à leur environnement opérationnel affectés dans les « cadres stationnant sur les bases aériennes et, donc, immédiatement disponibles pour le combat. Pour maintenir un niveau d'avions en ligne, il faut donc disposer d'un parc d'appareils supérieur, compte tenu du fait que des avions sont mis à la disposition des divers centres d'essais, immobilisés pour des opérations de maintenance, de modifications majeures ou d'entretien et, enfin, stockés pour constituer le volant d'attrition.

Ainsi, l'Armée de l'air, pour aligner 450 avions, devrait-elle disposer d'un volume d'avions en parc se situant aux environs de 600 appareils.

b). D'autre part, le chiffre de 450 avions de combat en ligne au 1er janvier 1992 -réduit à 435 au 1er juillet 1992- inclut 60 Mirage 2000 N ayant la capacité nucléaire, dont 45 (4e escadre de chasse) sont affectés au commandement des Forces aériennes stratégiques. Le commandant de la FATAC disposait donc effectivement de 405 -puis de 390- avions de combat en ligne. Ces appareils se répartissent de la façon suivante, en fonction de leur mission principale :

- avions de défense aérienne : 180 Mirage 2000 B/C et Mirage F1 B/C (et 4 Awacs),
- avions de reconnaissance : 45 Mirage F1 CR,
- avions de riposte : 165, voire 150 Jaguar, Mirage III E et Mirage V, étant donné que 15 M 2000 N peuvent, en partie ou en totalité, si besoin est, être transférés aux Forces aériennes stratégiques.

Les moyens estimés nécessaires à l'exécution des missions ci-dessus, dans une posture de stricte suffisance, font apparaître un profond écart avec les moyens existants, sans que les incertitudes qui demeurent sur l'évolution des données stratégiques permettent, aux yeux de votre rapporteur, de réviser assurément à la

baisse l'estimation des moyens nécessaires au cours des deux prochaines décennies à l'horizon 2010.

c). Les moyens de projection des forces reposent essentiellement à l'heure actuelle :

- dans le domaine du transport aérien, sur 70 C 160 Transall, 12 C 130, 2 CN 235 et 4 DC 8 (le cinquième DC 8 étant transformé en "Sarigue" pour le recueil du renseignement),

- et en matière de ravitaillement en vol, sur 11 C 135 FR.

L'écart par rapport à l'estimation optimale des besoins est ici d'autant plus important que l'obtention de capacités de projection suffisantes est plus nécessaire encore dans le contexte des nouvelles données géostratégiques.

d). Dans le domaine du recueil du renseignement électronique, enfin, les moyens de l'Armée de l'air reposent essentiellement sur 1 DC 8 "Sarigue", 2 C 160 "Gabriel" et 1 hélicoptère ELINT. Or, des moyens adéquats dans ce domaine capital supposeraient de disposer en outre d'un système satellitaire, de stations d'écoute de surface mobiles (pour répondre à des besoins spécifiques) et d'environ 5 avions spécialisés en particulier pour recueillir le renseignement à grande distance et combler l'absence de permanence des satellites sur une zone donnée.

## **2°) - Un bilan faisant apparaître de nombreuses faiblesses**

La victoire des Alliés dans le Golfe après 1 000 heures d'opérations aériennes et 100 heures d'opérations aéroterrestres, le courage, la motivation et le professionnalisme manifestés à cette occasion par les pilotes et les personnels de l'Armée de l'air ne sauraient dès lors occulter ses faiblesses.

Certes, des matériels tels que le Mirage 2000 RDI, le Mirage F1.CR, le Mirage 2000 N, le système de détection aéroporté E3F ou ses armements modernes de grande précision

constituent autant de points forts et autant de satisfactions pour l'Armée de l'air.

Mais il est du devoir de votre rapporteur de relever également ici les faiblesses importantes -surtout quantitatives- résultant des moyens insuffisants alloués à l'Armée de l'air.

**a). Une flotte d'avions de combat insuffisante**

- Sur le plan quantitatif, les 450 avions de combat en ligne étaient justement considérés comme un modèle minimum au-dessous duquel la crédibilité de nos forces serait atteinte -compte tenu en particulier des hypothèses d'attrition retenues en cas de conflit majeur. Si la quantité d'appareils ne peut, à elle seule, garantir l'efficacité, le seuil de suffisance en dessous duquel notre action ou notre participation n'aurait plus grand sens -militairement parlant-, dans le cadre des missions imparties, doit être aujourd'hui précisé et justifié. Votre rapporteur estime dangereux a priori que le niveau désormais atteint soit encore abaissé, alors que les menaces futures sont mal cernées et que l'emploi éventuel de nos forces n'est pas clairement défini.

Cette diminution, qui est déjà une réalité, doit en tout état de cause être impérativement compensée par la qualité des appareils, de leurs systèmes d'armes, des munitions et des moyens de cohérence opérationnelle (guerre électronique en particulier).

- Sur le plan qualitatif, précisément, si l'évolution de la flotte de combat peut être estimée à peu près satisfaisante dans les domaines de la mission nucléaire, de la défense aérienne et de la reconnaissance, il n'en va pas de même pour les moyens d'assaut conventionnels de la Force aérienne tactique dont les appareils, conçus dans les années 1960 (Jaguar, Mirage III E, Mirage V F), seraient dépassés dans un conflit moderne.

Pendant la guerre du Golfe, les insuffisances des Jaguar ont été partiellement masquées par les performances de nos pilotes et l'efficacité de l'armement guidé laser. Mais le conflit a démontré la

**nécessité de disposer de systèmes d'armes aptes au combat de nuit et par tous temps.**

**Or, l'ACT ne pourra pas assurer la relève des Jaguar avant la fin du siècle. La modernisation de la partie de notre flotte de combat qui arrive en fin de vie ou est déjà obsolète prend ainsi, aux yeux de votre rapporteur, un caractère impératif.**

**b). Le nécessaire accroissement de nos moyens de projection de forces**

**- L'insuffisance des moyens de transport logistique et tactique de l'Armée de l'air a également été démontrée durant la guerre du Golfe.**

**Quel que puisse être l'apport -nécessaire- des moyens de transport aérien civil dans toute opération extérieure d'envergure, une flotte de transport aérien militaire suffisamment importante et immédiatement disponible, est indispensable pour satisfaire les besoins des forces armées. Et on ne peut que souligner ici la modestie des capacités actuelles de l'Armée de l'air dont, en particulier, la flotte de cargos tactiques C 160 Transall commencera inéluctablement sa déflation au début de la prochaine décennie, tandis que les contraintes financières ont conduit à différer -dans l'hypothèse du maintien de ce programme- la mise en service de l'avion de transport futur (A.T.F.).**

**- Autre volet, désormais incontournable, des moyens de projection des forces, la capacité de ravitaillement en vol de l'Armée de l'air souffre aujourd'hui de deux faiblesses :**

**. d'abord le nombre insuffisant de ravitailleurs (11 C 135 FR) qui, depuis l'origine, assurent le ravitaillement des Mirage IV des Forces aériennes stratégiques et qui ne peuvent suffire aux besoins de l'aviation de combat ;**

**. ensuite le nombre encore insuffisant d'avions de combat aptes au ravitaillement en vol, de nombreux appareils de combat de**

**l'Armée de l'air n'ayant pas cette capacité, affaiblissant d'autant sa capacité de projection.**

**c). Les carences des autres moyens de soutien des forces**

**- L'insuffisance des moyens de transmissions de l'Armée de l'air a été soulignée par la guerre du Golfe, les forces aériennes, dès lors qu'elles sont engagées dans des opérations extérieures, devant s'appuyer sur un réseau de transmissions mobile, bien protégé et interopérable avec les systèmes des autres armées et les systèmes alliés. Les faiblesses constatées sont essentiellement de deux ordres :**

**- d'une part, l'absence de moyens numériques de transmissions mobiles, tactiques et tropicalisés possédant un débit suffisant et pouvant assurer les transmissions de données,**

**- d'autre part, l'insuffisance des moyens satellitaires. Les systèmes comme les E3F, les C 160 Gabriel, DC 8 Sarigue ou les systèmes de commandement, quel que soit le théâtre des opérations, ne seront pleinement efficaces que s'ils sont étroitement liés aux réseaux nationaux. Seuls les satellites de type Syracuse 3, offrant de gros débits et avec lesquels on pourrait envisager une couverture mondiale, amélioreraient sensiblement nos capacités à gérer une crise à grande distance de la métropole.**

**- La nécessaire augmentation de la capacité de renseignement, qu'il soit d'origine spatiale ou aérienne, est encore un enseignement de la guerre du Golfe durant laquelle nous avons largement bénéficié des sources américaines, même si les moyens aériens dont nous disposons ont fait la preuve de leur efficacité.**

**Le renseignement a une importance vitale, aussi bien pour le pouvoir politique que pour l'unité élémentaire, sans oublier le commandant de théâtre. Il faut donc un outil apte à fournir un renseignement de qualité. L'Armée de l'air, de par sa vocation, a un rôle particulier à jouer dans le recueil et l'exploitation du renseignement d'origine aérienne ou spatiale.**

**d). L'insuffisance des crédits de fonctionnement et ses conséquences sur les personnels**

- La qualité et la motivation des personnels ne sauraient masquer les graves conséquences sur les effectifs de l'Armée de l'air des restrictions budgétaires et, particulièrement, de l'insuffisance des crédits de fonctionnement.

Il apparaît à votre rapporteur que, dans l'hypothèse où une nouvelle déflation serait imposée à l'Armée de l'air dans les années à venir, l'inadéquation quantitative des effectifs aux missions pourrait s'accroître. L'Armée de l'air devrait alors procéder à un allègement des charges d'alerte et des taux d'emploi des forces au détriment du niveau de disponibilité qui influe directement sur la capacité d'engagement des forces. Il importe donc que cette déflation soit mieux adaptée aux missions et à l'évolution du format de l'Armée de l'air.

- L'Armée de l'air doit aussi maintenir la capacité opérationnelle de ses équipages par une activité aérienne soutenue, sous peine d'une perte d'efficacité, voire de compromettre la sécurité des vols.

Or, s'agissant de l'entraînement des pilotes, l'insuffisance des crédits alloués aux carburants aéronautiques en 1990 et 1991 n'a pas permis d'atteindre les objectifs fixés, soit 180 heures de vol par an par pilote de combat. La baisse d'activité de ces deux dernières années - 171 heures en 1990, 165 heures en 1991 - est à cet égard particulièrement préoccupante. A titre de comparaison, l'activité annuelle était au même moment de 240 heures aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne et demeurait en Allemagne, en Italie ou en Espagne conforme à l'objectif de 180 heures. La France se trouvait ainsi placée, en ce domaine, au dernier rang des puissances de l'Alliance atlantique.

\*

\* \*

## **C - LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

Ces capacités limitées de l'Armée de l'air aujourd'hui appellent de votre rapporteur deux observations pour l'avenir.

### **1°) - Le rôle encore accru de l'Armée de l'air dans la gestion des crises**

L'évolution du contexte géostratégique et des nouvelles formes de menaces impose de pouvoir désormais, plus encore qu'hier, intervenir vite, loin et puissamment en mettant en particulier l'accent sur le renseignement et son exploitation et sur les capacités de projection des forces.

Les forces aériennes se présentent alors comme un atout essentiel de la politique de défense, de par leurs caractéristiques intrinsèques :

- . la rapidité d'action, qui repose sur la connaissance précise de la situation en temps réel, la permanence de l'alerte, 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 ou de destruction, 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 désormais à l'Arme aérienne en tant qu'outil de gestion des crises, en particulier pour mener des opérations autonomes à l'échelle du continent ou de la planète. Elles expliquent aussi l'importance que prend la stratégie aérienne dans les conflits actuels.

## **2°) - La nécessaire valorisation des capacités de l'Armée de l'air**

La nécessaire valorisation des capacités de l'Armée de l'air suppose ainsi, selon votre rapporteur, plusieurs conditions.

**a). En ce qui concerne les personnels de l'Armée de l'air, il est indispensable :**

- d'adapter les effectifs budgétaires aux besoins pour éviter qu'une nouvelle déflation n'accentue l'inadéquation entre les effectifs et les missions et impose à l'Armée de l'air un allègement des taux d'emploi des forces préjudiciable à la disponibilité et à la capacité d'engagement des moyens aériens,

- d'entraîner les personnels de manière satisfaisante à la fois pour assurer l'efficacité et la sécurité des vols et pour retenir au sein des Armées des personnels -surtout des officiers- qui quittent de plus en plus souvent l'Armée de l'air pour des propositions beaucoup plus attractives dans le secteur civil.

**b). En ce qui concerne les matériels, il incombe à la nouvelle loi de programmation de donner à l'Armée de l'air les moyens nécessaires pour :**

- moderniser ses moyens d'assaut conventionnel et, plus généralement, sa flotte d'avions de combat,

- accroître la capacité de ravitaillement en vol et les moyens de transport aérien militaire indispensables à une capacité de projection de forces adaptée,

- se doter de moyens de transmissions et de renseignement accrus dont la guerre du Golfe a souligné le caractère indispensable,

- mais aussi préserver la cohérence interne de l'environnement technico-opérationnel de ses forces : dotations en munitions, rechanges, mais aussi infrastructure des bases aériennes qui a trop souffert de l'insuffisance des dotations budgétaires.

C'est dire que l'objectif affiché consistant à constituer une Armée de l'air plus ramassée ne pourrait être admis que s'il débouche aussi sur des forces mieux armées et plus efficaces. C'est dire que tout indique qu'un format plus réduit ne sera pas plus économique à terme, compte tenu des défis actuels et des ambitions nouvelles. C'est à cette aune que doit être apprécié le projet de loi de programmation.

\*

\* \*

Cette loi doit répondre aux questions déterminantes pour l'avenir de notre appareil de défense : quelles menaces prendre en compte ? Quelles capacités veut-on pour quel emploi ? Partir des contraintes budgétaires pour déterminer un format et des moyens serait évidemment faire fausse route.

### **III - LA MARINE NATIONALE**

#### **A - L'ÉVOLUTION DES MOYENS DE LA MARINE**

##### **1°) - La réduction progressive du format de la Marine**

###### **a). Les objectifs**

Si, pour apprécier l'équipement des forces, il est nécessaire de se reporter à l'effort financier prévu par les lois de programmation, celles-ci ne font toutefois pas référence à un plan d'ensemble prévoyant le nombre exact de bâtiments et d'aéronefs de chaque catégorie nécessaires à la Marine. Or, c'est le volume et la qualité de ces moyens qui importent en dernière analyse.

Il faut, semble-t-il, remonter à 1972 pour trouver un texte (décret n° 72-161 du 29 février 1972) qui fixe la composition à long terme des forces navales, jugée cohérente avec les objectifs de la politique de sécurité de la France. Ce plan naval prévoyait en particulier que :

- la composante navale de la force nucléaire stratégique serait au minimum de cinq sous-marins nucléaires lanceurs d'engins ;
- le volume de la flotte sous-marine serait maintenu à une vingtaine de sous-marins d'attaque à propulsion classique ou nucléaire ;
- la marine de surface comprendrait deux porte-avions, deux porte-hélicoptères, une trentaine de frégates, environ trente-cinq avisos, une trentaine de patrouilleurs et vedettes ;
- le parc d'avions embarqués serait renouvelé de façon à maintenir à un porte-avions disponible une capacité d'intervention et de rétorsion.

La loi portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982 ne faisait toutefois qu'indiquer qu'il serait

souhaitable de maintenir le niveau de la Marine à 140 bâtiments de combat et à une centaine d'avions de combat en ligne.

Enfin, en 1987, dans son rapport à l'Assemblée nationale relatif à l'équipement militaire pour les années 1987-1991 (rapport A.N. n° 622, 8e législature), M. François Fillon faisait état d'un cadre de référence objet de décisions gouvernementales et s'efforçant de figurer ce que devrait être la Marine à la fin du siècle. Cette "maquette à l'horizon 2000" comprenait :

- outre la composante stratégique de 6 SNLE, une composante sous-marine de 14 unités (8 sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) et 6 sous-marins à propulsion diesel d'abord puis, en fin de période, 10 SNA et 4 sous-marins diesel),
- 2 porte-avions et leur aviation embarquée,
- 1 porte-hélicoptères,
- 6 frégates de lutte anti-aérienne,
- 12 bâtiments de lutte anti-sous-marine,
- une dizaine de bâtiments de présence,
- 10 bâtiments anti-mines océaniques (BAMO),
- 15 chasseurs de mines,
- 17 avisos,
- 3 transports de chalands de débarquement,

soit un nombre total de 96 bâtiments auquel il faut ajouter une trentaine d'autres unités (patrouilleurs, bâtiments de soutien logistique et de service public).

Ainsi, en quinze ans, le format prévu de la Marine s'est-il amenuisé à travers les planifications successives du Gouvernement. Les 20 sous-marins, les 30 frégates et les 35 avisos prévus en 1972 ne sont respectivement plus que 14, 18 et 17 dans le dernier modèle de Marine connu. Ce même modèle ne comprend plus que 125 bâtiments alors qu'il en était précédemment souhaité 140.

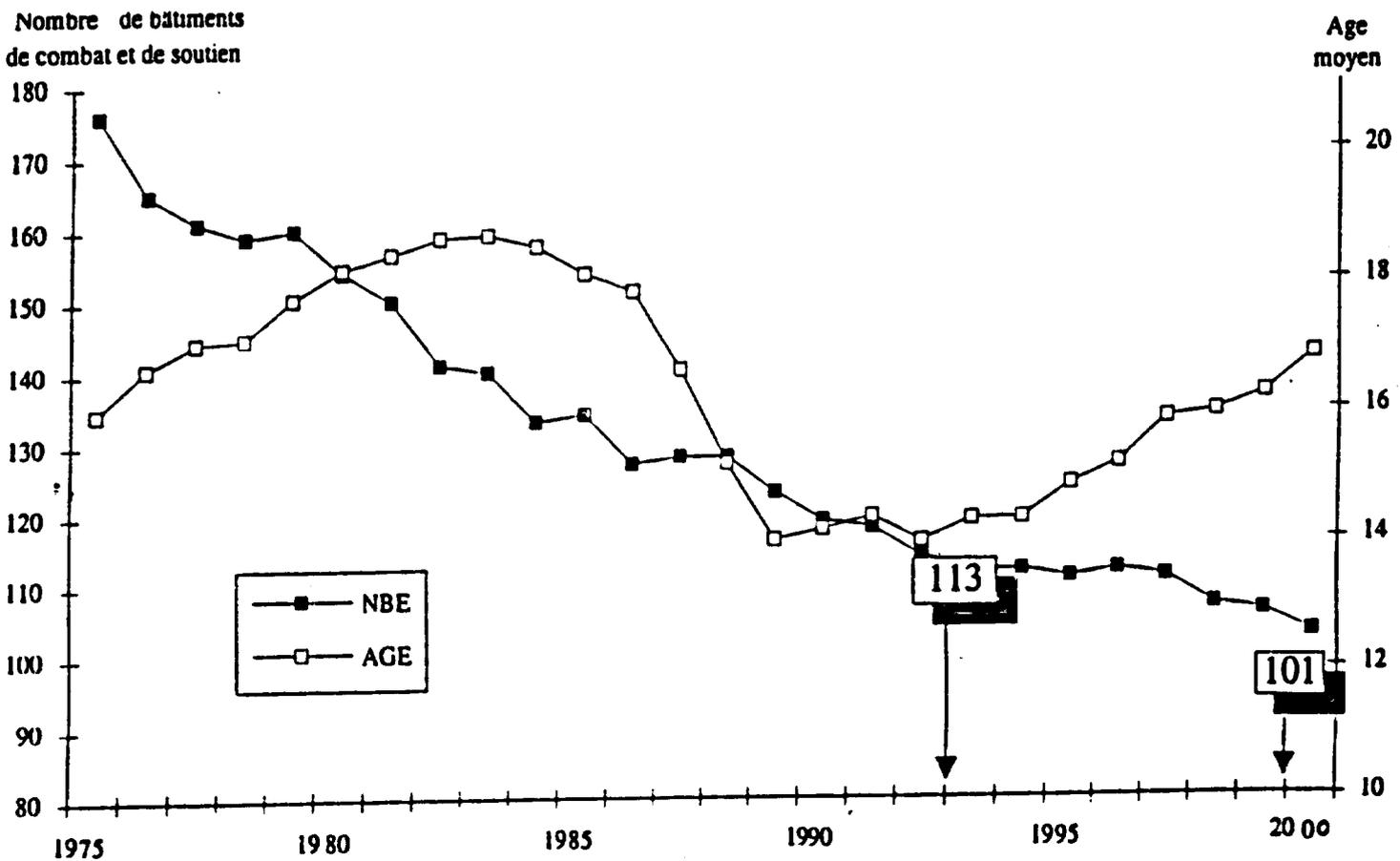
Pourtant, le rôle de la Marine, tel que le définissent les différentes lois de programmation, n'a pratiquement pas changé et les missions qui lui sont confiées ont, au contraire, une propension certaine à croître.

### b). Les réalisations

Les réalisations font de surcroît apparaître un déficit supplémentaire par rapport au format prévu.

Les 125 unités de la "maquette à l'horizon 2000" ne seront en réalité guère qu'une centaine, comme le montre le graphique ci-dessous, et, de plus, leur moyenne d'âge sera élevée, de l'ordre de dix-sept ans, les trois-quarts ayant dépassé la mi-vie.

EVOLUTION DE LA FLOTTE



Un tel écart s'explique par le fait que les lois de programmation n'ont pas été établies pour réaliser exactement le modèle de Marine prévu à moyen terme et que, d'autre part, elles n'ont pas été entièrement exécutées.

2°) - Des crédits d'équipements insuffisants

a). Le bilan global : l'exécution incomplète des lois de programmation

Le tableau ci-après indique les écarts entre les annuités des lois de programmation successives et les lois de finances correspondantes, pour ce qui concerne le titre V de la section Marine.

Bilan financier des lois de programmation (Marine)

Lois de programmation  
MF courants

ANNEES	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
<b>PROGRAMMATION</b>													
1977/1982	9 257	10 959											
1984/1988				13 936	15 485	<---	59 569	--->					
1987/1991							18 824	20 860	23 113	25 397	27 532		
1990/1993										24 034	24 870	26 283	28 394
<b>Budgets réalisés</b>	9 052	10 717	11 858	13 415	14 760	16 599	18 607	20 585	22 012	23 219	24 910	23 830	24 764
<b>Δ</b>													
77/82	-205	-242											
84/88				-521	-725	<---	-3 778	--->					
87/91							-217	-275	-1 101	-2 178	-1 210		
90/93										-815	-500	-2 453	-3 630

## **b). Le bilan par programmes**

### **1. Sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE)**

S'agissant des SNLE, rappelons que la livraison du sixième et dernier sous-marin de première génération "L'Inflexible", commandé au cours de la période couverte par la loi de programmation 1977-1982, a été différée jusqu'en 1985. Mais ce retard a permis d'armer directement ce bâtiment avec des missiles M4.

La refonte M4 des SNLE s'effectue conformément aux prévisions. Trois sous-marins "Le Tonnant", "L'Indomptable" et "Le Terrible" sont déjà refondus ; le dernier, "Le Foudroyant", le sera au début de 1993.

C'est avec les sous-marins de nouvelle génération (SNLE-NG) qu'apparaissent les premiers écarts entre objectifs et réalisations. Les deux premiers ont bien été commandés comme prévu en 1987 et 1989, mais seront livrés avec respectivement un et deux ans de retard, en 1995 et 1998.

### **2. Sous-marins nucléaires d'attaque (SNA)**

Sur les huit SNA inscrits dans les lois de programmation successives, six seulement seront construits. La commande du huitième, effectuée en 1990, a été annulée en 1991. Egalement en raison de restrictions budgétaires, la construction du septième a été arrêtée définitivement en 1992 alors que 450 millions de francs avaient déjà été engagés sur ce bâtiment. Il est d'ailleurs à craindre que cette diminution du plan de charge de l'arsenal de Cherbourg ne se traduise par une augmentation du coût des autres unités (SNLE-NG) en construction dans cet établissement.

Le sixième SNA devrait être admis en service actif en 1993. Des difficultés budgétaires sont à l'origine des retards qui ont affecté les livraisons de ces bâtiments et qui ont pu atteindre jusqu'à 30 mois. Pour les mêmes raisons financières, la réalisation de cette série de six sous-marins présente un étalement dans le temps trop important : il se sera écoulé vingt ans entre le lancement de ce programme et la livraison du sixième bâtiment, qui interviendra dix ans après celle du premier sous-marin.

### **3. Porte-avions**

Prévue par la loi de programmation couvrant la période 1977-1982, la commande d'un porte-aéronefs léger, mettant en oeuvre des avions à décollage court ou vertical, n'a pas été effectuée, le choix du gouvernement s'étant en définitive porté sur un porte-avions de 35 000 tonnes à propulsion nucléaire. La commande de celui-ci, le porte-avions nucléaire "Charles de Gaulle", prévue par la loi de programmation 1984-1988, est bien intervenue en 1986. Sa livraison, qui devait avoir lieu initialement en 1995 pour remplacer le "Clemenceau", est maintenant prévue pour 1998.

Surtout, la décision de commander un deuxième porte-avions devant remplacer le "Foch", nécessaire pour disposer en permanence d'un porte-avions opérationnel et justifier la cohérence du choix effectué, n'a pas encore été annoncée.

### **4. Frégates de lutte anti-aérienne**

En 1984, quatre frégates de lutte anti-aérienne, bâtiments de 4 000 tonnes devant être armés de missiles surface-air américains de type Tartar, étaient commandées conformément aux dispositions de la loi de programmation 1977-1982. Les deux premières ("Cassard" et "Jean Bart") ont été livrées en 1988 et 1991 avec un an de retard sur les prévisions initiales. Les commandes des troisième et quatrième frégates ont été annulées en 1986, faute de pouvoir acquérir les systèmes d'armes de lutte anti-aérienne nécessaires à leur équipement.

## **5. Frégates de lutte anti-sous-marine**

En 1982, les quatre dernières frégates ASM d'une série de huit bâtiments de 4 000 tonnes étaient commandées, comme prévu par la loi de programmation 1977-1982. La commande de la huitième et dernière unité a été annulée en 1983. Ainsi, les trois bâtiments restant à livrer l'ont été en 1986, 1988 et 1990 aux dates indiquées par les programmations successives.

Il convient ici aussi de noter le long étalement dans le temps de la réalisation de ce programme de sept bâtiments : le dernier sera livré seize ans après la mise sur cale du premier.

## **6. Bâtiments de présence**

Deux séries de frégates, de 3 000 et 3 200 tonnes, doivent remplacer les avisos escorteurs conçus il y a quarante ans pour participer outre-mer au règlement des crises et à la protection de nos intérêts :

- les frégates de surveillance du type "Floreal", destinées à être prépositionnées dans les zones où la menace militaire est de faible niveau : ce programme se déroule comme prévu. Sur les six exemplaires commandés entre 1988 et 1990, trois seront livrés en 1992 ;

- les frégates du type "La Fayette" de 3 200 tonnes, mieux armées et défendues que les précédentes, seront déployées dans des zones à plus fort risque. Les trois premières ont été commandées en 1988, les trois suivantes en 1992.

## **7. Bâtiments anti-mines océaniques**

- Le dixième et dernier chasseur de mines tripartite a été livré en 1989. Ces bâtiments de 600 tonnes, dont la mission en France est de participer à la sûreté de la force océanique stratégique et d'assurer le libre accès aux ports militaires ou de commerce les plus

importants, ont été construits en coopération avec la Belgique et les Pays-Bas. La programmation en avait prévu quinze, la commande a été réduite de cinq unités.

- Pour opérer au-delà des zones d'action des chasseurs précédents par des fonds allant jusqu'à trois cents mètres, il a été conçu un bâtiment anti-mines océaniques de 900 tonnes (BAMO), dont 6 exemplaires devaient être commandés entre 1988 et 1991. En fait, il a été décidé d'arrêter ce programme en raison des contraintes budgétaires. La construction du premier BAMO, le "Narvik", qui devait être livré en 1994, ne sera pas achevée.

### **8. Bâtiments de transport opérationnels**

Entre 1984 et 1991, trois bâtiments de transport de chalands de débarquement (TCD), bâtiments de 12 000 tonnes, devaient être commandés. Un seul, la "Foudre", l'a été en 1984 ; sa livraison est intervenue en 1990. La commande d'un deuxième TCD devrait intervenir en 1995.

### **9. Pétroliers ravitailleurs**

Le quatrième pétrolier ravitailleur du type "Durance" (bâtiment de 18 000 tonnes en pleine charge) a été livré en 1986 conformément aux prévisions. Une cinquième unité, la "Somme", non inscrite dans la programmation, a été acquise pour 250 millions de francs en 1989 au titre de l'article 29 de la loi du 28 décembre 1957 modifiée qui dispose que le ministère de la Défense peut, sous certaines conditions, reprendre les matériels construits pour l'exportation et qui n'auraient pas trouvé acquéreur.

## **10. Programme de l'aéronautique navale**

### **- avions d'assaut embarqués "Super Etendard" :**

Le 70ème et dernier appareil de la série des Super Etendard a été livré en 1985. Ces avions d'assaut doivent être remplacés par le "Rafale Marine" version "multirôle" à partir de 2005. Ils font actuellement l'objet d'un programme de modernisation permettant l'utilisation de nouvelles armes et l'installation d'un nouveau radar. Ce programme se déroule conformément aux prévisions. Fin 1992, les commandes concernant 24 appareils auront été effectuées. A cette date, deux avions auront été modernisés.

### **- avions de patrouille maritime "Atlantique 2" :**

La réalisation de ce programme a fait l'objet, pour des raisons à la fois financières et industrielles, d'un étalement dans le temps et d'une réduction de commandes. La série comportait initialement 42 appareils, la livraison du dernier devant être effectuée en 1997, date qui, après étalement des commandes, au rythme de trois par an à partir de 1989, a été repoussée à 2001. Il fut ensuite décidé de limiter la série à 28 unités. Fin 1992, les 28 appareils auront été commandés et 11 seront livrés. La livraison des trois derniers exemplaires devrait intervenir en 1997. Il convient de noter que la suppression du tiers des avions de ce programme n'a pu générer une économie importante. Estimé à 29 milliards pour 42 appareils, le coût de ce programme est encore de l'ordre de 25 milliards pour 28 unités.

## **11. Missiles et torpilles**

Durant les dix dernières années, les commandes et livraisons de missiles anti-aériens et anti-surface embarqués et aéroportés ont été pratiquement conformes aux prévisions des lois de programmation.

En revanche, les premières commandes de nouvelles torpilles légères n'interviendront qu'après 1995, avec un décalage

d'environ cinq ans et au prix d'un surcoût considérable, déjà vivement critiqué à l'Assemblée nationale. Les difficultés rencontrées dans la mise au point de la "Murène" constituent l'une des raisons qui ont conduit la France à s'associer à l'Italie pour réaliser une torpille commune.

\*

\* \*

Au total, au cours des dix dernières années et par rapport aux prévisions des lois de programmation successives, ont été annulées, les commandes :

- de deux frégates de lutte anti-aérienne sur quatre,
- d'une frégate de lutte anti-sous-marine, ramenant le nombre d'unités de la série de 8 à 7,
- de deux sous-marins nucléaires d'attaque, les septième et huitième, la construction du septième étant déjà bien avancée,
- de cinq chasseurs de mines tripartites sur quinze,
- d'une série de six bâtiments anti-mines océaniques, le premier étant en construction,
- d'une douzaine d'avions de patrouille maritime "Atlantique 2".

De plus, n'ont toujours pas été effectuées, les commandes :

- du deuxième porte-avions nucléaire,
- de deux transports de chalands de débarquement (TCD) sur trois.

Par ailleurs, un certain nombre de programmes (porte-avions n° 1, SNA notamment, sans même parler de la torpille "Murène"), seront réalisés avec des retards dépassant deux ans.

## B - LA SITUATION DE LA MARINE EN 1992

### 1°) - L'état du parc de bâtiments et d'aéronefs de la Marine

Les tableaux ci-après indiquent le nombre de bâtiments de combat et de soutien ainsi que le total des aéronefs en parc dont disposait la Marine au 31 décembre 1992.

#### MOYENS NAVALS 1992

		Situation au 31/12/1992
	S.N.L.E.	5
	Sous-marins d'attaque	13
	<i>dont SNA</i>	5
	Porte-avions	2
	Porte-hélicoptères	1
	Bâtiments antiaériens	4
	Bâtiments anti-sous-marins	11
	Frégates légères (FLF/FS/AE/Avisos)	23
	Patrouilleurs*	13
	Bâtiments antimines	21
	Bâtiments logistiques	12
	Transport opérationnel	8
<b>Total combat et soutien</b>		<b>113</b>

\* dont 3 de service public, non compris 5 patrouilleurs de gendarmerie

**MOYENS AÉRIENS DE COMBAT 1992**

		Situation au 31/12/1992
(en parc)		
	Assaut Reconnaissance	67
	Interception	18
	Sureté embarquée	25
	Hélicoptères légers de combat	34
	Hélicoptères lourds	17
	Patrouille maritime	28
<b>Total aéronefs (en parc)</b>		<b>189</b>

## **2°) - Esquisse de bilan sur les forces et les faiblesses de la Marine**

### **a). Des atouts particulièrement importants au regard de la nouvelle donne géostratégique**

La Marine n'est plus ni organisée ni dimensionnée pour être engagée dans une situation de confrontation entre ce que furent les deux blocs et cela depuis que la France s'est dotée de la force océanique stratégique. Telle qu'elle est actuellement composée, la Marine possède, non en quantité mais en qualité, malgré ses insuffisances, des moyens de présence et d'action particulièrement importants au regard de la nouvelle donne stratégique. Dans ce contexte, la Marine constitue un outil essentiel, plus encore qu'auparavant, de notre politique de sécurité. Il serait déraisonnable de vouloir encore réduire son format en prétextant l'affaiblissement, voire la disparition, de la menace que constituait l'Union soviétique.

Les patrouilleurs, frégates de surveillance type "Floréal", avisos et avisos-escorteurs qui remplaceront en partie les frégates type "La Fayette" constituent avec l'aviation de patrouille maritime les forces de présence et de surveillance.

Pouvant aussi remplir des missions de présence et de surveillance, mais conçues pour aller au-delà de ce rôle, les forces d'action comprennent essentiellement le groupe aéronaval et la force amphibie accompagnés de bâtiments logistiques. Les bâtiments de lutte anti-aérienne et de lutte anti-sous-marin escortent ces forces. Leur soutien à distance est assuré efficacement par les sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) qui peuvent d'ailleurs agir isolément et constituent un irremplaçable "outil d'interdiction des mers".

Par sa souplesse d'emploi et la capacité de projection de forces qu'il représente, le porte-avions est un outil particulièrement adapté à la gestion des crises que favorisent l'effacement des tensions Est-Ouest et la multiplication des risques de conflits locaux et régionaux. Son emploi peut aller de la présence amicale et réconfortante à l'attaque massive en passant par l'intimidation et la

dissuasion. De plus sa mobilité, son endurance et l'allonge que lui procure son groupe aérien en font le moyen le plus puissant à ce jour pour surveiller et contrôler l'espace aéro-maritime.

L'ossature de la force amphibie est constituée par des bâtiments de transport de chalands de débarquement (TCD) du type "Foudre". Ces bâtiments présentent plusieurs possibilités d'utilisation dans les actions offensives comme dans les actions humanitaires. Ils ont, durant le conflit du Golfe, montré leur utilité qui aurait été plus évidente encore si les forces françaises n'avaient pu disposer d'un port bien équipé comme Yambu.

**La Marine française demeure l'une des très rares marines à posséder une gamme de moyens aussi diversifiée.**

- En premier lieu, la FOST, régulièrement modernisée, constitue un atout exceptionnel. En 1993, tous les SNLE actuels seront équipés de missiles M4. En 1995, le "Triomphant" sera admis au service actif suivi, en 1998, du "Téméraire". Ces deux sous-marins d'une nouvelle génération (SNLE-NG) auront, on l'a vu, des performances supérieures à celles de leurs prédécesseurs notamment dans le domaine de la discrétion acoustique.

- La France fait aussi partie du petit nombre de pays (Etats-Unis, Russie, Grande-Bretagne, Chine et, dans une moindre mesure, Inde) qui possèdent des sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire, discrets, parfaitement endurants, et jouissant d'une mobilité exceptionnelle.

- Un autre domaine dans lequel excelle la Marine française est la chasse aux mines, comme l'ont montré les différentes opérations auxquelles elle a pris part ces dernières années (démunage en mer Rouge en 1984, au Koweït en 1991).

- S'agissant des porte-avions, la France reste en Occident la seule, avec les Etats-Unis, à en posséder la technique. Le "Clemenceau" et le "Foch" sont équipés, contrairement aux porte-aéronefs européens, de catapultes et de brins d'arrêts qui leur

permettent de mettre en oeuvre des avions aux capacités beaucoup plus importantes. Le "Charles de Gaulle" qui doit remplacer le "Clemenceau" en 1998 sera, avec sa propulsion nucléaire et la possibilité de lancer les avions les plus lourds, un outil encore plus performant. Il devrait constituer un atout majeur de la France dans le cadre de sa contribution potentielle à une politique de sécurité européenne.

- Enfin, et c'est en cela qu'elle peut être qualifiée de **marine océanique**, la Marine française est capable d'opérer dans des zones éloignées de la métropole et d'y demeurer déployée longtemps. Cela suppose toutefois des moyens et une organisation logistique adaptés ainsi que des personnels aptes pour de telles opérations.

## **b). Des faiblesses inquiétantes**

Mais l'ensemble de ces atouts de notre Marine ne doit pas masquer ses carences ni les inquiétudes que l'on peut nourrir pour son avenir.

### **1. Les matériels**

- Le conflit du Golfe a mis en relief les insuffisances de nos forces dans le domaine de la lutte anti-missiles. Le développement des systèmes de lutte contre les missiles n'a pas été assez poussé par le passé et les performances des moyens d'autodéfense n'ont pas suivi celles des armes d'attaque. Des mesures d'urgence sont certes prises pour améliorer l'équipement des bâtiments. Mais une véritable réponse à la menace des missiles anti-navires modernes ne sera apportée qu'à la fin du siècle avec la mise en service du système sol-air anti-missile (SAAM) développé en coopération avec l'Italie.

- D'une manière plus générale, la lutte au-dessus de la surface constitue actuellement un point faible de notre marine. Aux insuffisances qui viennent d'être relevées s'ajoutent :

- le nombre trop restreint de bâtiments de lutte anti-aérienne qui, jusqu'en 1983, se montait à sept et est désormais réduit à quatre. De plus, la moitié de ces bâtiments, les frégates "Suffren" et "Duquesne", ont plus de vingt ans d'âge et sont équipés d'un système d'arme dont la conception est antérieure à 1970 ;
- l'absence d'un véritable avion d'interception embarqué jusqu'au remplacement, prévu en 1998, des "Crusader". Cet avion hors d'âge est pratiquement surclassé par la majorité des avions en service auxquels il pourrait se trouver confronté ;
- l'absence d'un véritable avion de guet embarqué nécessaire à l'organisation efficace de la défense aérienne d'une force navale ainsi qu'à l'éclairage des avions d'assaut. Les avions de sûreté Bréguet Alizé, bien que modernisés, n'ont pas les capacités requises pour remplir ce rôle.
- la crise du Golfe a également mis en lumière la réalité d'un besoin d'une capacité militaire de transport maritime qui offre une disponibilité et une souplesse d'emploi plus grande que le recours à l'affrètement de navires de commerce. Pour répondre à ce besoin, la Marine ne possède en effet qu'un bâtiment récent de transport de chalands de débarquement et deux autres TCD, plus petits et ayant dépassé plus de vingt-cinq ans d'âge.

D'une manière générale, le format actuel de la Marine (nombre de bâtiments et d'aéronefs) est trop réduit compte tenu de l'ampleur des missions qui lui sont confiées. C'est d'ailleurs ce qui ressort des comparaisons entre le format défini en fonction du rôle prévisible de la Marine et la composition actuelle de celle-ci. Ce constat est particulièrement net pour les bâtiments de surface (bâtiments de présence et bâtiments d'escorte de la force d'action navale). Certaines unités (frégates, avisos, TCD) sont ainsi amenées à effectuer un surcroît d'activité au détriment de leur entretien, ce qui entraîne leur vieillissement prématuré.

Mais l'indicateur le plus inquiétant concerne l'âge moyen des bâtiments de la flotte. Après un rajeunissement dû au remplacement entre 1984 et 1989 d'un nombre important de petits navires anciens, l'âge moyen des unités va augmenter à nouveau à partir de 1994. Il atteindra 17 ans en l'an 2000 alors que la durée de vie moyenne d'un navire de guerre est de 25 ans. Ce vieillissement traduit l'insuffisance des mises en service pour renouveler la

flotte. De 113 au 31 décembre 1992, le nombre de bâtiments de combat et de soutien passera à 101 au 31 décembre 2000 et la décroissance devrait encore s'accélérer après cette date.

## **2. Les personnels**

Depuis 1982 les effectifs d'active de la Marine ont subi une déflation de près de 12 % que ne compensent pas 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.

Dans ces conditions, les contraintes et charges qui pèsent sur le personnel se sont accrues. Au cours de l'année 1990, le volume horaire de présence professionnelle (travail, service, astreinte) était dans la Marine, par individu, de l'ordre de 4 000 heures par an, soit environ 85 heures par semaine !

Les restructurations en cours dans la Marine qui font l'objet du plan "Optimar 95" doivent aboutir à une concentration des forces en les rassemblant selon leur vocation prioritaire, ce qui s'accompagnera d'un resserrement des implantations territoriales. L'un des objectifs de cette réorganisation est de permettre des gains de productivité grâce à une moindre dispersion. Ainsi devrait-il être possible de renforcer certains postes où les contraintes sont excessives.

Mais les réductions d'effectifs annoncées par le projet de loi de programmation rendront impossible la satisfaction des besoins qui iront en augmentant jusqu'à la fin du siècle, avec la mise en service de nouveaux bâtiments et la création de nouvelles structures interarmées. Elles annihilent de plus les effets du plan Optimar 95 quant à l'allègement des contraintes qui pèsent sur le personnel.

## **C - LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

### **1°) - Les moyens nécessaires à la Marine dans le nouveau contexte stratégique**

La composition actuelle de la Marine doit s'apprécier au regard d'une situation stratégique nouvelle faite d'incertitudes :

- **Incertitudes quant au devenir des puissances nucléaires héritières de l'URSS.** Même amoindries, leurs capacités militaires demeurent, tandis que leur avenir politique est encore incertain. Ainsi devons-nous maintenir des moyens de dissuasion contre le type de menace que représentait l'URSS et dont la résurgence reste possible.

La Force océanique stratégique (FOST) constitue, avec ses cinq sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE), qui en 1993 seront tous armés de missiles M4, l'essentiel de ces moyens de dissuasion. La sûreté des SNLE, principalement dans les approches du port de base, requiert le concours de plusieurs moyens navals et aéronavals (chasseurs de mines, avions de patrouille maritime, sous-marins nucléaires d'attaque, bâtiments de surface).

- **Incertitudes liées à l'évolution de la menace.** La menace clairement identifiée à l'Est a fait place à des risques nombreux que favorisent entre autres une résurgence des nationalismes, les déséquilibres économiques et démographiques, l'expansion des fondamentalismes et la prolifération des armements. Il faut, pour maîtriser ces risques, prévenir et gérer les crises qui ont une propension à se multiplier et dont la grande majorité ont une dominante maritime, ce qui n'a rien de surprenant si l'on considère que 87% de la population mondiale réside à moins de 500 km de la mer, que seulement une trentaine d'Etats, sur les presque deux cents que recense l'ONU, n'ont pas de frontières maritimes et que les trois-quarts du commerce mondial en volume (66% en valeur) s'effectuent par voie de mer.

Pour la Marine, prévenir les crises consiste d'abord à mettre en place, dans nos zones d'intérêt et particulièrement celles à risque, un dispositif de présence et de surveillance dont le but est de signifier l'importance que nous attachons à ces zones. Les raisons de l'intérêt que nous leur portons sont diverses, qu'il s'agisse :

- des zones économiques exclusives (la France dispose du troisième domaine maritime du monde),

- des atterrages de pays avec lesquels nous avons des liens économiques, politiques ou culturels...,

- ou des zones de trafic commercial (65% de nos importations se font par voie de mer).

Il faut ensuite disposer d'une force d'intervention ou d'action prête à intervenir partout où cela est nécessaire et si le dispositif de présence a échoué. Remarquons que la crédibilité de ce dernier repose en partie sur l'existence de la force d'intervention. Celle-ci doit être capable d'une grande variété d'actions : maîtrise de l'espace aéro-maritime, transport opérationnel, rétorsion, projection de force, actions humanitaires...

## **2°) - L'interruption nécessaire de la réduction du format de la Marine**

C'est dans la perspective de l'arrêt nécessaire de la décroissance du format de la Marine que doit être apprécié le projet de loi qui a été déposé.

Des décisions déjà connues sont entérinées : suppression de deux SNA, des bâtiments anti-mines océaniques (BAMO), des avions d'entraînement embarqués, réduction du nombre d'avions de patrouille maritime ; aucun programme de bâtiment ne sera lancé au cours de cette période. Seul un programme de frégates est mentionné entre 1994 et 1997.

**Ainsi l'incertitude la plus grande règne quant au renouvellement de la flotte après l'an 2000 :**

**- Les TCD "Ouragan" et "Orage" qui devraient être désarmés à partir de 1995 et dont l'utilité a été maintes fois soulignée tant pour les actions d'intervention que pour les actions humanitaires seront-ils remplacés nombre pour nombre ?**

**- Les frégates anti-aériennes de nouvelle génération seront-elles mises en service à temps pour relever, à partir de 2003, les frégates "Suffren" et "Duquesne" qui constituent la moitié de nos bâtiments de lutte anti-aérienne ?**

**- Qu'advient-il du nombre de bâtiments de présence après le retrait à partir de 2005 des avisos de 1 000 tonnes du type A 69 ? Sera-t-il limité aux six frégates de surveillance et aux six frégates type "La Fayette" ?**

**- L'avion de guet embarqué sera-t-il au rendez-vous du porte-avions "Charles de Gaulle" et des avions d'interception Rafale Marine en 1998 ? Ce qui pose la question de la cohérence du groupe aéronaval.**

**- Le porte-avions "Foch" aura-t-il un remplaçant en 2004 ou bien le 2ème PAN sera-t-il supprimé, ce qui aurait pour conséquence d'être privé un tiers du temps de la possibilité de disposer de cet outil majeur de notre politique de sécurité que constitue le groupe aéronaval ?**

**A travers ces questions se pose, plus généralement, celle du devenir de la Marine, déjà réduite à une taille critique, et plus précisément de la cohérence de l'instrument politique qu'elle constitue.**

\*

\* \*

## **IV - LA GENDARMERIE NATIONALE**

### **A - L'ÉVOLUTION DES ÉQUIPEMENTS DE LA GENDARMERIE**

**1°) - Le bilan global : la réalisation, sans retards importants, des principaux programmes d'équipement malgré l'exécution imparfaite des lois de programmation**

● Le budget de la Gendarmerie étant pour l'essentiel un budget de fonctionnement, c'est 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%.

De ce point de vue, qui dépasse le cadre strict du présent rapport, les principaux problèmes de la Gendarmerie sont des problèmes de fonctionnement liés à l'adéquation de ses moyens face à l'accroissement de ses missions.

L'évolution des effectifs est, certes, beaucoup plus favorable dans la Gendarmerie que pour l'ensemble des forces armées : 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.

Cet accroissement appréciable des effectifs demeure cependant encore insuffisant compte tenu de l'augmentation des missions confiées à la Gendarmerie et des contraintes professionnelles et des astreintes très lourdes pesant encore sur ses personnels, malgré les mesures prises au cours des dernières années pour répondre à la crise morale qui s'est manifestée au sein de l'Arme.

L'effort entrepris doit donc nécessairement être poursuivi et amplifié au cours des années à venir.

● S'agissant des équipements de la Gendarmerie, les programmes d'équipement ont été globalement réalisés, sans retards importants, au cours des dix dernières années.

Ce résultat a été obtenu en dépit de l'application imparfaite des lois de programmation illustrée par le tableau suivant, qui fait apparaître un déficit croissant au fur et à mesure de la traduction de chaque loi de programmation dans les lois de finances successives.

**BUDGET DE LA GENDARMERIE (TITRE V)**

En francs constants 1991 selon le tableau de conversion "les comptes de la nation pour 1990 et rapport économique et financier annexé à la loi de finances pour 1991" ( Edition 03.10.90)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	OBSERVATIONS
<b>AP LOI DE PROGRAMMATION</b>				1793	2025	1830	2036	2030				Loi de prog 84.86
							2006	1560	2081	2227	2336	Loi de prog 87.91
										2257	1952	Loi de prog 90.93
<b>LOI DE FINANCES</b>	1763	1768	1747	1793	1910	1882	2008	1982	2036	2257	2324	
<b>DIFFERENCE</b>					-115	-48	-30	-78	-26	30	-12	Loi de prog 84.86
							0	372		0	372	Loi de prog 87.91
												Loi de prog 90.93
<b>CP LOI DE PROGRAMMATION</b>				1631	1700	1811	1917	2146				Loi de prog 84.86
							1768	1847	1981	2130	2274	Loi de prog 87.91
										1984	2036	Loi de prog 90.93
<b>LOI DE FINANCES</b>	1583	1614	1571	1606	1595	1590	1747	1851	1963	1984	1989	
<b>DIFFERENCES</b>				-25	-105	-221	-170	-295	-18	-146	-225	Loi de prog 84.86
							-19	4		0	-46	Loi de prog 87.91
												Loi de prog 90.93

**2°) - L'évolution annuelle des crédits d'équipement consacrés à la Gendarmerie**

**Année 1981**

Les crédits d'équipement (crédits de paiement) de la gendarmerie se sont élevés en 1981 à 925 millions de francs soit une hausse de 18,4 % par rapport à l'année précédente. Les autorisations

de programmes ont, elles, progressé de 15,7 % en passant de 890 millions à 1,030 milliard de francs.

Cette enveloppe a permis à la gendarmerie de poursuivre dans de bonnes conditions l'exécution de ses programmes relatifs à l'informatique et aux télécommunications. En revanche, la modernisation du parc des hélicoptères (remplacement des anciens Alouette II par des Ecureuil) et des engins blindés (remplacement de l'AMX 13) a pris du retard.

### **Année 1982**

S'agissant des crédits de paiements, 1,050 milliard de francs a été consacré aux équipements de la gendarmerie en 1982, soit une augmentation de 13,51 % par rapport à 1981. Les autorisations de programmes ont atteint 1,150 milliard de francs (+ 11,65 %).

**Quatre axes ont été privilégiés :**

- le développement des réseaux de transmissions dont le programme "Saphir", système informatique de communication chargé d'assurer l'acheminement et la distribution des messages de service et de commandement de façon accélérée entre toutes les unités ;
  
- la poursuite du renouvellement du parc de véhicules automobiles et blindés et en particulier le lancement du char V.B.C. 90, de fabrication Renault, destiné à remplacer les AMX 13 du groupement blindé de la gendarmerie de Satory ;
  
- l'achat de nouveaux hélicoptères Ecureuil ;

- le lancement de plus de 1 000 unités-logement (une unité-logement correspond à un logement plus sa quote-part de locaux techniques et de service).

Cependant, les programmes initialement prévus par la loi de finances pour 1982 ont dû être revu à la baisse à la suite de l'arrêté du 18 octobre 1982 portant annulation de 128,3 millions de francs de crédits de paiement (soit une amputation de 12 %) et de 287 millions de francs d'autorisations de programmes (soit une réduction de 24,9 %). C'est ainsi, par exemple, que l'objectif en matière de logement aura été réduit de 395 unités environ.

### **Année 1983**

En augmentation de 6,6 %, les crédits de paiement consacrés aux équipements de la gendarmerie se sont élevés à 1,120 milliard de francs. Les autorisations de programmes, d'un montant de 1,245 milliard de francs, ont progressé de 8,3 %.

L'exercice budgétaire a été marqué par la poursuite de la généralisation du réseau "Saphir", du renouvellement des hélicoptères légers et de l'effort en matière de logement.

### **Année 1984**

En 1984, première année d'exécution de la loi de programmation 1984-1988, les crédits d'équipement ont connu une progression relativement forte : 9,35 % en crédits de paiement à 1,227 milliard de francs et + 10,04 % en autorisations de programmes à 1,370 milliard de francs.

Au sein du titre V, les matériels ont particulièrement bénéficié de cette augmentation qui a permis de compenser pour partie le retard pris du fait de l'arrêté du 18 octobre 1982 :

- + 31,53 % en crédits de paiement en passant à 611,5 millions de francs ;
- + 20,97 % en autorisations de programmes ; à 549,7 millions de francs.

Les prévisions de la loi de programmation 1984-1988 pour l'année 1984 ont été pour l'essentiel respectées, notamment en matière de commandes et de livraisons :

- d'hélicoptères Ecureuil : 4 commandes et 2 livraisons prévues et réalisées ;
- de véhicules de brigade et de police de la route : 2 759 commandes et livraisons prévues, 2 706 réalisées.

On notera le faible nombre de livraisons de logements (561 livraisons pour 1 210 commandes) dû pour partie à l'importance des dépenses d'infrastructure consacrées à la construction de locaux techniques ou de service.

Sur le plan financier, l'écart entre l'enveloppe budgétaire prévue par la loi de programmation, soit 1,631 milliard de francs et celle accordée par la loi de finances, soit 1,606 milliard de francs a été relativement modeste : 25 millions de francs (en francs constants 1991).

## **Année 1985**

Les crédits d'équipement ont atteint, s'agissant des crédits de paiement, 1,294 milliard de francs, soit une progression de 5,5 %.

Cette évolution traduit en fait des situations contrastées. En effet, les crédits consacrés à l'infrastructure ont augmenté de 14,6 %. En revanche, les crédits destinés aux fabrications de matériels et à "l'habillement - couchage - ameublement" ont, eux, diminué respectivement de - 1,6 % et - 2,8 %. Les autorisations de programme

se sont élevées à 1,550 milliard de francs contre 1,370 milliard de francs en 1984, soit une augmentation de 13,1 %.

Ramenée en francs constants 1991, l'enveloppe de crédits de paiement du titre V allouée à la gendarmerie pour 1985 a été inférieure de 105 millions de francs à l'annuité prévue par la loi de programmation (1,595 milliard de francs 1991 contre 1,7 milliard prévu), soit un écart de 6,17 %.

Néanmoins, les trois programmes majeurs de la gendarmerie inscrits dans la loi de programmation se sont déroulés selon les prévisions initiales :

- 2 341 véhicules de brigade et de police de la route ont pu être commandés et livrés ;

16 500 fusils Famas ont pu être commandés ;

- 4 hélicoptères légers Ecureuil ont été commandés et 4 ont été livrés.

En ce qui concerne les programmes non inscrits dans la loi de programmation, on notera :

- la rénovation des engins blindés A.M.L. Panhard,

- et la poursuite de la généralisation du réseau Saphir avec la commande de la 4ème et avant-dernière tranche du programme, soit 2 429 terminaux.

### **Année 1986**

Les crédits d'équipement de la gendarmerie se sont élevés à 1,360 milliard de francs, en crédits de paiement, soit une hausse de 5,1 % et à 1,610 milliard de francs en autorisations de programmes, soit une progression de 3,87 %. Les crédits de paiement se sont répartis entre :

- les matériels : 604 millions de francs, + 0,45 %,

- l'habillement, le couchage et l'ameublement : 62,5 millions de francs, + 12,46 %,
- l'infrastructure : 693 millions de francs, + 11,63 %.

Ramenée en francs constants 1991, l'enveloppe budgétaire consacrée aux équipements s'est élevée en 1986 à 1,590 milliard de francs contre 1,811 milliard de francs prévu par la loi de programmation, soit un déficit de 12,2 % du total (crédits de paiement).

Malgré cela, l'exécution des programmes inscrits dans la loi s'est globalement déroulée de façon normale, à l'exception d'un retard en matière de livraisons de fusils FAMAS :

- véhicules de brigade et de police de la route : 2 323 commandes et livraisons comme initialement prévu ;
- armement individuel : 9 025 Famas commandés, 7 882 livrés pour 9 000 commandes et 16 500 livraisons prévues par la loi de programmation ;
- hélicoptères légers : 6 Ecureuil commandés et 4 livrés comme prévu.

### **Année 1987**

En progression de 13,3 %, les crédits d'équipement de la gendarmerie ont atteint 1,541 milliard de francs en 1987 (crédits de paiement). Les autorisations de programmes ont, quant à elles, augmenté de 9,93 % en passant de 1,610 milliard de francs en 1986 à 1,770 milliard de francs en 1987.

Le budget de la gendarmerie a permis de tenir les engagements de la loi en ce qui concerne le renouvellement du parc automobile (véhicules de brigade et de police de la route). En revanche, les 9 000 livraisons de fusils Famas prévues par la loi de

programmation 1984-1988 n'ont pas été effectuées mais retardées d'un an.

S'agissant du logement, 990 commandes d'équivalents unités-logement ont été réalisées quand l'annuité 1987 de la loi de programmation 1984-1988 prévoyait 1 460 commandes.

On notera que 1987 est une année charnière entre deux lois de programmation. Si l'on prend pour référence les dotations inscrites dans la nouvelle loi (1987-1991), les enveloppes allouées à la gendarmerie ont été très légèrement inférieures aux annuités de la loi de programmation.

### **Année 1988**

Pour 1988, le budget voté a été de 1,687 milliard de francs courants et le budget exécuté a porté sur 1,703 milliard de francs, soit une augmentation, en crédits de paiement, de 9,47 %. Les autorisations de programmes ont atteint 1,770 milliard de francs, soit une hausse de 0,5%.

Les objectifs majeurs de la programmation ont pu être tenus. Cependant quelques retards sont à relever dans les commandes d'hélicoptères Ecureuil, de logements, ainsi que dans le financement du développement de programme "Rubis".

Sur le plan financier, l'écart entre l'enveloppe budgétaire prévue par la loi de programmation 1987-1991 et la dotation inscrite en loi de finances 1988, ramené en francs constants 1991, fait apparaître, cette fois, un léger excédent de 4 millions de francs.

## **Année 1989**

D'un montant total de 1,849 milliard de francs en crédits de paiement, soit une augmentation de 9,6 %, le budget d'équipement de la gendarmerie a globalement permis l'exécution des programmes inscrits dans la loi de programmation 1987-1991. Les autorisations de programmes ont progressé de 7,75% en passant de 1,779 milliard de francs en 1988 à 1,917 milliard de francs en 1989.

On notera toutefois des retards dans les livraisons de pistolets automatiques M.A.S. G1, de camionnettes tactiques TRM 2000, de véhicules légers tout terrain.

## **Année 1990**

Pour 1990, les crédits de paiement destinés à l'équipement de la gendarmerie se sont élevés à 1,933 milliard de francs (+ 4,5 %). Les autorisations de programmes ont atteint 2,199 milliards de francs, soit une progression de 14,7%.

Le programme de transmissions "Rubis" a pu se poursuivre sans difficultés. En revanche, des retards ont pu être relevés en ce qui concerne :

- les commandes et livraisons de véhicules de brigade et de police de la route. Ce retard est cependant à relativiser dans la mesure où une importante avance avait été prise en 1987, 1988 et 1989 ;
- les livraisons de pistolets automatiques M.A.S. G1 ;
- et les livraisons de véhicules tactiques : camionnette technique TRM 2000 et véhicule léger tout terrain.

Enfin, on note un creux dans les livraisons d'unités logement (740 pour 1 300 commandes en 1990 et 1 100 en 1989). Il témoigne des difficultés du service constructeur du ministère de la

défense -le Génie- à faire face aux besoins de la gendarmerie. Cette situation est regrettable dans la mesure où la gendarmerie se trouve dans l'impossibilité d'engager la totalité des crédits qui lui sont alloués pour le logement alors même que ces crédits augmentent sensiblement et que la remise à niveau de son parc immobilier constitue une priorité.

### **Année 1991**

Les crédits du titre V de la gendarmerie (crédits de paiement) ont augmenté très faiblement en 1991 ; + 2,89 % en passant de 1,933 milliard en 1990 à 1,989 milliard en 1991. Il s'agissait, en francs constants, d'une diminution. Les autorisations de programmes sont passées de 2,199 milliards de francs en 1990 à 2,324 milliards de francs en 1991, soit une progression de 5,68%.

D'ailleurs, l'enveloppe de crédits de paiement allouée à la gendarmerie pour 1991 a été inférieure de 46 millions de francs (soit environ 2,2 %) à l'annuité prévue par la loi de programmation 1990-1993, et de 285 millions de francs (soit environ 12,5 %) par rapport à l'annuité prévue par la loi de programmation 1987-1991.

Néanmoins, la réalisation des programmes d'équipement de l'Arme a pu être globalement poursuivie.

Des retards ont été toutefois relevés en ce qui concerne les véhicules de brigade et de police de la route (retard compensé par l'avance des années 1987-1989), les livraisons et commandes de fusils automatiques Famas, les livraisons de camionnettes tactiques TRM 2000 et la livraison de logements. Les dotations consacrées au programme Rubis, quant à elles, ont été très inférieures à celles prévues par la programmation.

## **Année 1992**

Les crédits d'équipement (crédits de paiement) de la gendarmerie ont enfin connu une progression de 5,02% en 1992 en passant de 1,989 milliard de francs en 1991 à 2,089 milliards de francs en 1992.

Cette augmentation a plus particulièrement touché les crédits d'infrastructure : + 6,1 %. La progression des crédits destinés aux fabrications bien que moindre (+ 4,29 %) devrait cependant permettre à la gendarmerie de poursuivre l'exécution de ses grands programmes d'équipement : modernisation de ses transmissions, accroissement de ses capacités de mobilité, renouvellement de son armement.

Ainsi, par exemple, le programme "Rubis" devrait entrer dans sa phase d'expérimentation sur le terrain cette année. De même, la production en série devrait débiter à la fin de 1992 conformément au calendrier initial.

\*

\* \*

## **B - LA SITUATION DE LA GENDARMERIE EN 1992**

### **1°) - Des équipements modernisés, globalement conformes aux prévisions**

En dépit du déficit quasi-permanent des crédits inscrits en loi de finances par rapport aux dotations prévues par les lois de programmation successives, les programmes d'équipement de la gendarmerie ont ainsi pu, dans l'ensemble, être réalisés conformément aux prévisions.

- Le programme "Rubis", visant au renouvellement des réseaux électriques, et interconnecté au réseau de transport d'information "Saphir", se déroule selon le calendrier initial. La phase de développement lancée en 1988 s'achèvera cette année tandis

que débute la phase de production en série. Celle-ci devrait porter sur plus de 20 000 stations fixes et mobiles, 400 stations relais, 600 liaisons hertziennes, 100 commutateurs. Le coût global du programme "Rubis" s'élève à près de 3 milliards de francs.

- Le renouvellement du parc de véhicules de brigade et de police de la route -1 500 véhicules en 1990- s'est poursuivi sans retard majeur. On notera à cet égard le remplacement des anciennes Renault 4 L par la Renault Clio ainsi que la généralisation de la diésélisation. En revanche, les livraisons de camionnettes tactiques TRM 2000 et de véhicules légers tout terrain souffrent d'un certain retard (respectivement 523 et 444 livraisons réalisées pour 780 et 680 livraisons prévues par les lois de programmation successives).

- S'agissant de l'armement individuel, 26 600 Famas ont été 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 (P.S.I.G.), du groupement d'intervention de la gendarmerie nationale (G.I.G.N.) et de certaines brigades territoriales ayant des points sensibles nationaux dans leur circonscription.

Par ailleurs, entre 1986 et 1992, 41 700 pistolets automatiques MAS G1 ont été livrés sur 81 500 commandés. La cible de ce programme est fixée à 85 000 armes.

- Enfin, il convient de relever la difficulté de la gendarmerie à "consommer" les crédits qui lui sont alloués pour la construction de logements. Elle se traduit notamment par l'existence d'un important décalage entre les commandes et les livraisons annuelles, principalement depuis 1989.

## **2\*) - Des moyens de fonctionnement encore insuffisants**

**Le problème majeur de la gendarmerie ne concerne pas les crédits d'équipement, somme toute relativement satisfaisants sur une longue période, mais les crédits de fonctionnement.**

En premier lieu, le budget de la gendarmerie est essentiellement un budget de fonctionnement. Le titre III représente en effet plus de 88 % du total des crédits de l'Arme (à comparer avec l'Armée de terre où cette proportion est de 53,6 % seulement). Et au sein de ce titre, ce sont les rémunérations qui pèsent le plus lourd.

En second lieu, l'une des principales difficultés rencontrées par la gendarmerie tient encore à l'insuffisance de ses effectifs, malgré les efforts entrepris, face à l'accroissement constant de ses missions. En 1989, les besoins en effectifs de l'Arme avaient été estimés à 8 500 emplois nouveaux. Depuis, le plan quadriennal (1989-1993) de renforcement des effectifs a permis la création de 4 000 emplois de gendarmes (dont 3 000 d'active et 1 000 auxiliaires). Reste donc encore un déficit de plusieurs milliers d'emplois. L'effort entrepris doit donc être poursuivi.

\*

\* \*

Au total, la gendarmerie, dont l'appartenance aux forces armées a été justement rappelée, notamment par le décret du 14 juillet 1991 relatif à l'organisation générale de la gendarmerie nationale, a incontestablement bénéficié d'un relatif traitement de faveur par rapport aux autres composantes de notre système de forces.

Si les missions proprement militaires de la gendarmerie ne représentent que 7 à 8 % des activités de l'Arme, il est impératif que la gendarmerie dispose globalement, y compris en budget de fonctionnement, de moyens suffisants pour assumer ses missions.

La dispersion des unités territoriales en plus de 3 600 brigades permet d'assurer au plus près du citoyen une présence, préventive par nature. La densité du maillage est ainsi gage non seulement de rapidité mais également d'efficacité de l'intervention par une connaissance précise des gens et des lieux. L'affectation

**d'appelés du contingent au sein de ces brigades renforce les liens indispensables entre l'armée et la nation.**

**Par ailleurs, la gendarmerie contribue avec les forces armées -soit en qualité de force de police, soit dans le cadre de prévôtés- à la mise sur pied de détachements de sécurité sous l'égide de l'ONU (Liban, Salvador, Sahara occidental, Yougoslavie, Cambodge...). Enfin, son action s'inscrit de plus en plus dans un contexte européen (accords de Schengen, harmonisation de la réglementation sur la circulation routière...), voire intercontinental, par la participation à des missions permanentes ou temporaires de coopération ou d'assistance technique au profit de 19 pays.**

\*

\* \*

## **OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR L'ÉVOLUTION DES MOYENS DES FORCES ARMÉES**

Au terme de cet examen de l'évolution des moyens des forces armées françaises au cours de la dernière décennie et de leur situation présente, nécessaire pour situer le projet de loi de programmation dans son contexte véritable et pour apprécier la portée, ou l'insuffisance, des réponses apportées par les dispositions proposées et la réorganisation en cours aux questions auxquelles nos armées sont aujourd'hui confrontées, votre rapporteur souhaite formuler trois observations d'ordre général.

**1°) - Sur le plan des équipements, la situation apparaît désormais très préoccupante**

Les trois armées sont confrontées au problème du remplacement des équipements vieillissants mis en place entre 1960 et 1975. Pour les armements conventionnels, un constat similaire peut être dressé pour les trois armées. Les matériels, dans de nombreux cas, ont été prolongés au-delà de leur durée normale ; ils ne présentent parfois plus le caractère d'efficacité et de fiabilité que l'on est en droit d'attendre d'équipements en service dans des unités opérationnelles.

Si l'on ajoute les incertitudes pesant sur l'avenir des forces nucléaires, en particulier sur les composantes à venir, ainsi que diverses récentes mesures prises dans ce domaine (notamment le gel des Hadès et le moratoire sur les essais nucléaires en 1992), on mesure les doutes sur l'efficacité des équipements qui dotent nos forces.

De surcroît, comme l'a déjà relevé à plusieurs reprises votre commission, la réduction ou l'étalement des séries, trop systématiquement pratiqués, ne constituent qu'un coûteux artifice.

La politique visant à afficher le maintien de l'essentiel des programmes majeurs au prix de leur étalement dans le temps et de la réduction des séries prévues, poursuivie depuis 1981 -les exemples pourraient être multipliés à l'envi- n'est pas génératrice d'économies substantielles. La réflexion approfondie sur notre défense, que chacun appelle de ses vœux, doit prendre en compte le coût réel des multiples étalements, révisions et réductions des programmes déjà décidés.

Enfin et surtout, conséquence des retards politiques ou techniques accumulés sur la plupart des programmes majeurs d'équipement de nos armées, un grand nombre de ces programmes montent en puissance simultanément, réduisant d'autant la marge de manoeuvre financière laissée par des dépenses devenues incompressibles. Tel est, sans aucun doute, aux yeux de votre rapporteur, le problème le plus grave et l'héritage le plus lourd qui sera laissé par l'actuel gouvernement à ses successeurs, dans le domaine de la défense, faute d'avoir su effectuer à temps les choix indispensables.

2°) - Sur le plan des effectifs et des crédits de fonctionnement, des déflations drastiques ont déjà été effectuées

Le tableau ci-dessous indique que les effectifs des personnels militaires ont diminué de près de 55 000 hommes de 1982 à 1992.

Si l'on observe- pour s'en réjouir- que la gendarmerie dans le même temps se renforçait de 9 500 personnes, on mesure l'ampleur de la déflation qui affecte les trois armées et tout particulièrement l'armée de terre, qui a perdu plus de 53 000 hommes à elle seule.

Génératrices de restructurations successives, ces déflations induisent en outre des tensions importantes dans l'exécution des missions en raison de la diminution des effectifs. Les acrobaties qui furent nécessaires pour la constitution de la Force Daguet dans le Golfe et, dans une moindre mesure, pour la mise sur pied des unités de casques bleus à destination de la Yougoslavie ou du Cambodge témoignent des difficultés d'une armée qui ne dispose plus désormais des effectifs nécessaires, en cadres d'active notamment, pour mener à bien l'intégralité de ses missions. Ces déflations ne permettent en outre guère d'économies substantielles compte tenu de l'existence d'une armée de conscription et de la modicité de traitements des personnels d'active.

Dans le même temps, les crédits de fonctionnement indispensables à la cohérence et à l'efficacité de notre système de forces n'ont cessé de se réduire au cours de la dernière décennie, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous : les crédits du titre III sont ainsi passés, de 1982 à 1992, de 54% à 47% du budget de la Défense et ont été réduits de plus de 7 milliards en francs constants.

Enfin, sur le plan des infrastructures, ces restructurations successives entraînent des modifications incessantes du stationnement des unités et aggravent les difficultés déjà inhérentes à la vétusté des casernements dont certains remontent à la fin du siècle dernier. La politique immobilière des armées est ainsi dans l'impossibilité de s'adapter au rythme des mutations structurelles et conduit, aux yeux de votre rapporteur, à des gaspillages de crédits, l'affectation des immeubles étant remise fréquemment en cause.

**PERSONNEL MILITAIRE DES ARMÉES**  
(effectifs budgétaires)

	1982	1992	Variations
Armée de Terre	314 177	260 925	- 53 252
Marine Nationale	68 384	64 835	- 3 549
Armée de l'Air	100 427	91 717	- 8 710
Gendarmerie	80 928	90 428	+ 9 500
Justice Militaire	186	non comptabilisé	
Service de Santé des armées	8 704	8 602	- 102
Délégation Gale pour l'Armement	4 115	5 212	+ 1 097
Administration Centrale	63	63	
Contrôle Général des armées	144	144	
Service des essences des Armées	non comptabilisé	397	
<b>TOTAL</b>	<b>577 128</b>	<b>522 323</b>	<b>- 54 805</b>

**EVOLUTION DU TITRE III DU BUDGET DE LA DÉFENSE  
(en millions de francs constants (\*))**

Années	Titre III en millions de francs	Titre III/ Défense
1982	59 805,7	54,17 %
1983	59 291,8	54,28 %
1984	57 755,1	53,14 %
1985	56 527,0	52,26 %
1986	56 468,4	52,21 %
1987	55 226,9	49,28 %
1988	53 479,1	47,87 %
1989	52 446,2	46,26 %
1990	52 674,1	46,11 %
1991 (*)	53 633,3	46,98 %
1992 (*)	52 707,6	47,23 %

\* Déflateurs utilisés : indice des prix du Pibm, soit :  
2,9 % pour 1991  
et 2,8 % pour 1992

**3°) - Sur le plan financier et budgétaire, enfin, qui est la cause directe des constats précédents, la diminution de l'effort de défense du pays est bien antérieure à l'effondrement de l'ex-Union soviétique**

**- L'évolution de la menace ne saurait donc servir d'alibi à une politique, entreprise depuis des années, et qui a pour conséquences une perte de capacité opérationnelle et la diminution de notre potentiel militaire.**

**La part du budget de la défense dans le PIBm est passée de 4,08% à 3,26% de 1982 à 1992. Elle est encore réduite à 3,14% dans le projet de loi de finances pour 1993, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessus. L'effort de défense réel paraît donc bien insuffisant pour une grande puissance à vocation continentale qui se veut également puissance maritime et nucléaire. Cette réduction, de surcroît, a été opérée sans diminution ni des contraintes pesant sur notre défense ni, bien au contraire, des missions exigées de nos armées.**

**Part relative des dépenses de défense dans le PIB marchand**

<b>Années</b>	<b>Défense PIBm</b>
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 %

Au sein du budget de l'Etat, la part de la Défense a subi une décroissance identique et s'établit en 1992 à 14,84% dans la structure budgétaire actuelle. Elle constitue un niveau insuffisant pour répondre aux exigences posées par l'incompressibilité du titre III et la nécessaire augmentation du titre V due au coût technologique de plus en plus élevé des matériels.

- Cette analyse chronologique doit être complétée par une comparaison avec les efforts de défense consentis par les pays étrangers. Encore faut-il préciser que les pays comparables à la France à la fois dans leurs ambitions et dans leur situation géographique sont rares. La spécificité de chacun induit naturellement des structures de forces armées différentes et la comparaison n'est pas aisée. Puissance continentale en raison de sa position en Europe, la France est également une puissance nucléaire et une puissance maritime en raison de la longueur de ses côtes et de ses intérêts outre-mer. Ces facteurs induisent une structure très diversifiée de ses forces et nécessitent en conséquence une panoplie de moyens adaptés.

Peu de grandes puissances ont de telles exigences. Mis à part les Etats-Unis et la Russie, seul le Royaume-Uni présente des

contraintes analogues. L'Allemagne et le Japon, bien que puissances économiques dominantes, n'ont pas pour l'heure d'ambitions correspondantes, dans le nucléaire en particulier.

L'éclatement de l'URSS et la naissance d'entités nouvelles au sein de l'ancien empire ne permettent guère de comparaisons objectives de l'effort de défense. L'exemple américain est plus révélateur : les orientations stratégiques fixent pour la fin du siècle la stratégie militaire des Etats-Unis, le volume et l'organisation de leurs forces : les effectifs devraient diminuer d'un cinquième et l'effort de défense être progressivement réduit de 6 à environ 4 % du PIBm. Rappelons que depuis 1973, les Etats-Unis ont renoncé à la conscription et qu'ils disposent d'une armée de métier de deux millions d'hommes. A cette force, il convient d'ajouter l'armée de réserve qui se subdivise en une garde nationale et une réserve ; il est prévu de ramener le nombre d'hommes en service actif à environ 1,6 million d'ici 1995.

Les Britanniques pour leur part consacrent un peu plus de 10% du budget national à leur défense, soit entre 3,5% et 4% du PIBm. Même s'il accuse une lente diminution, ce budget demeure l'un des plus importants des pays membres de l'OTAN. L'adoption de l'armée de métier à la fin des années 50 au prix d'un effort financier important a conduit à resserrer les effectifs de l'armée britannique autour de 300 000 hommes. Les changements survenus depuis quelques années dans le paysage géostratégique devraient conduire à des réductions de force importantes, puisque le chiffre de 225 000 hommes a été avancé à l'horizon de cinq ans.

Malgré les réductions envisagées, les deux puissances nucléaires anglo-saxonnes consacrent ainsi une part beaucoup plus importante de leur produit national à leur défense que la France. Cette différence, entre 0,5 et 1% du PIBm, est considérable et génère en fait des impasses qui ne peuvent plus être dissimulées. Cette analyse est confortée par des comparaisons avec d'autres pays.

En dehors des puissances nucléaires, il est plus difficile de faire des rapprochements significatifs des efforts de défense. L'Allemagne, confrontée aux problèmes de l'intégration de l'ex-Allemagne de l'Est, peut difficilement servir de base de comparaison. En revanche, le cas du Japon, dont les dépenses militaires croissent

**régulièrement, suscite l'intérêt. Les Etats-Unis, soutien militaire essentiel du Japon depuis la fin de la seconde guerre mondiale, réduisent désormais leurs forces en Extrême-Orient. Le désengagement militaire s'est accéléré ces dernières années. Le Japon n'a pas manqué d'en tirer les conclusions pour accroître sa force d'auto-défense dont le développement s'inscrit dans un plan quinquennal (1991-1995) avec une augmentation des dépenses de 3,8% et s'élève à 34,2 milliards de dollars. Il est donc du même ordre que celui de la France ou de la Grande-Bretagne alors que le Japon n'entretient aucune force nucléaire. Même si l'effort par rapport à son PIBm est modeste (moins de 1%) il n'en demeure pas moins que le budget de défense japonais est le seul à augmenter à un rythme aussi soutenu parmi les pays les plus industrialisés.**

**Ces réflexions conduisent, une nouvelle fois, votre rapporteur à constater que l'effort de défense français, au regard à la fois des missions de nos forces et de la montée en puissance simultanée de multiples programmes, et compte tenu de l'évolution des données géostratégiques, est insuffisant. Le projet de loi de programmation n'apporte aucune réponse à ce constat.**

\*

\* \*

**- TROISIÈME PARTIE -**

**LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION :  
UNE DIMINUTION AFFICHÉE DE L'EFFORT DE  
DÉFENSE**

## CHAPITRE I

### LES MISSIONS DES FORCES ARMÉES FRANÇAISES

Un nouvel ordre mondial est en train de se mettre en place, générateur sans doute de beaucoup d'espoir mais aussi lourd d'inquiétudes face à la renaissance de rivalités interethniques et à l'apparition de risques nouveaux susceptibles de déstabiliser des zones entières et de remettre en cause la paix, y compris en Europe.

A l'évidence, une réflexion sur la défense s'impose alors même que le contexte stratégique se trouve en pleine mutation et que des menaces clairement identifiées font place à des risques nombreux et de moins en moins prévisibles. La guerre du Golfe, les conflits en Yougoslavie témoignent de la réalité de ces périls.

Dans le même temps, en effet, les missions des armées françaises n'ont que peu évolué depuis une trentaine d'années. Même si leur formulation a été légèrement modifiée à l'occasion des lois de programmation successives votées par le Parlement, une continuité s'inscrit à travers elles. Aujourd'hui encore, il n'y a pas de changement fondamental dans les missions assignées aux forces armées malgré la nécessité de faire face à des risques multiples plus diffus et de participer à des actions internationales de plus en plus nombreuses à l'initiative des Nations-Unies.

C'est ainsi que le document annexé au présent projet de loi indique de manière explicite que "les missions assignées à la défense demeurent inchangées dans leurs grandes lignes, en raison des incertitudes pesant sur l'évolution des données stratégiques". Or, une réflexion sur la remise en cause de concepts traditionnels qui ont montré sinon leur caducité du moins leur insuffisance, notamment pendant la guerre du Golfe, s'impose aujourd'hui. Le concept qui consiste à empêcher la guerre par la dissuasion n'est peut-être plus suffisant dans le contexte actuel, notamment face à des puissances moyennes suffisamment armées dont tout donne à penser qu'elles ne reculeront pas devant le risque d'affrontement. L'exemple récent de l'Irak l'a démontré. Malgré ces réalités évidentes, les missions des armées

françaises n'évoluent guère et tendent de surcroît à s'alourdir de missions à caractère civil le plus souvent parfaitement justifiées, mais de plus en plus contraignantes et qui pèsent de plus en plus lourdement sur l'effort de défense consenti par le pays.

\*

\* \*

## **A - DES MISSIONS MILITAIRES GLOBALEMENT INCHANGÉES MALGRÉ LES MODIFICATIONS DE LA DONNE GÉO-STRATÉGIQUE**

Les missions assignées aux forces armées par le projet de loi de programmation s'inscrivent dans le droit fil des objectifs définis au cours des dernières décennies.

Le document annexé au projet de loi indique ainsi que :  
"trois missions resteront assignées, pour l'avenir prévisible, à nos forces armées, même si leur poids relatif peut évoluer :

- 1°) garantir l'intégrité du territoire national, dissuader tout adversaire potentiel d'une agression contre la France et ses intérêts vitaux, notamment en Europe (...);
- 2°) participer à la sécurité en Europe (...);
- 3°) être capable de conduire des opérations hors d'Europe (...)"

Une telle continuité n'est pas en soi surprenante car si les menaces potentielles et les risques ont profondément évolué ces dernières années, l'incidence des changements géostratégiques concerne plus directement les moyens à mettre en oeuvre que les missions imparties aux forces armées, en particulier pour disposer de la capacité de participer à des opérations extérieures de plus en plus lourdes.

Si des questions se posent aujourd'hui sur l'adaptation de notre dissuasion nucléaire et si l'émergence de nouvelles missions non militaires ne doit pas être sous-estimée, les principales missions de notre défense concernent ainsi essentiellement :

- la défense du territoire national, incluant le maintien de la crédibilité de notre stratégie autonome de dissuasion nucléaire et de nos moyens conventionnels,
- la participation à la sécurité de l'Europe,
- la défense des intérêts de la France dans le monde, incluant l'affirmation de notre souveraineté et la protection de nos ressortissants, le respect des obligations résultant de nos accords de défense et la participation aux actions internationales décidées en particulier par le Conseil de sécurité des Nations Unies.

Les trois armées et la gendarmerie participent à des degrés divers à ces différentes missions selon les capacités et les moyens dont elles disposent.

### **1°) La défense du territoire national**

Le concept de défense français reste toujours fondé sur la notion de dissuasion globale où forces nucléaires et forces classiques forment un tout cohérent dont la finalité est d'interdire à un agresseur d'attenter aux intérêts de la France. La stratégie de dissuasion française ne vise pas à remporter une victoire militaire sur l'agresseur potentiel mais à lui interdire tout projet d'une attaque majeure contre la France. Les forces stratégiques nucléaires, les armes nucléaires préstratégiques chargées de délivrer l'ultime avertissement et les forces classiques contribuent donc à la dissuasion globale de la France.

#### **a - La dissuasion nucléaire**

La dissuasion nucléaire demeure, selon le projet de loi, "au coeur de notre défense", exigeant le maintien de sa crédibilité dans

le temps mais aussi la préservation en toute circonstance de la liberté d'action et de décision du Gouvernement.

Au plan stratégique, les forces nucléaires comportent à ce jour trois composantes : les bombardiers Mirage IV P, les missiles sol-sol balistiques stratégiques S3D du plateau d'Albion et les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins (SNLE). Ces trois composantes complémentaires maintiennent en permanence la menace d'une riposte crédible. Il n'en demeure pas moins que les SNLE constituent désormais l'élément essentiel de la force nationale stratégique. L'annonce de l'abandon du projet S 45 conduit à penser qu'à terme le système pourrait ne plus comporter que deux composantes dont l'une n'est pas encore clairement définie. En fait, des prémices d'une remise en cause du maintien de la doctrine de la dissuasion nucléaire sont perceptibles. Les reports successifs des décisions relatives à l'avenir des forces nucléaires témoignent des hésitations actuelles de l'exécutif. L'arrêt du programme de missile mobile S45, le stockage du Hadès et le moratoire sur les essais nucléaires en 1992 n'apportent pas de réponse satisfaisante pour l'avenir.

M. le ministre de la défense a récemment déclaré qu'il convenait de procéder à une réflexion stratégique d'ensemble sur la période de l'après-guerre froide, y compris sur la dissuasion nucléaire. Il semble en effet nécessaire de déterminer les conditions du maintien de la crédibilité de la doctrine mise au point dans les années 1960 et 1970 et les moyens à mettre en oeuvre pour assurer efficacement cette dissuasion compte tenu de la nouvelle donne internationale et de l'évolution des techniques. La France, dans l'optique actuelle, conserve sa force de dissuasion sans la développer. La difficulté essentielle de l'exercice qui s'impose aujourd'hui provient de la définition de la menace hypothétique ou plutôt des risques nés de la disparition des deux pôles de la guerre froide. Dans le même temps, la disparition de centres de décision politique bien définis, l'émergence de puissances nucléaires moyennes posent le problème de la prolifération nucléaire dont le contrôle semble très aléatoire. Dans ces conditions, votre rapporteur s'interroge sur l'éventuelle révision de la doctrine nucléaire française qui semble désormais souhaitable et dont le corollaire devrait être le renouveau des forces conventionnelles. La dissuasion nucléaire ne saurait être utilisée de façon occasionnelle ou répétée dans des crises régionales. Le Golfe ou la crise yougoslave, après la guerre des Malouines, sont autant d'exemples qui montrent les limites d'emploi du nucléaire.

Une seconde réflexion tient à l'européanisation éventuelle des armes nucléaires françaises. En ouvrant le débat sur ce thème, le Président de la République a posé le problème majeur de l'élaboration d'une défense européenne, notamment dans le domaine nucléaire, et du nouveau défi de sécurité auquel la France mais aussi l'Europe sont confrontées.

Ces quelques données ne devraient pas être sans incidence sur l'emploi et le devenir des armes nucléaires à courte portée françaises dont l'appellation a évolué dans le temps. "Tactiques" jusqu'en 1984 puis "pré-stratégiques" depuis le vote de la loi de programmation 1984-1988, elles sont chargées de délivrer l'ultime avertissement avec une frappe unique et non renouvelable indissociable de l'armement stratégique. Très controversées en raison des modifications du paysage européen, ces armes ont fait l'objet d'apaisements apportés par le Président de la République le 11 septembre 1991. Composées jusqu'ici de missiles sol-sol Pluton et de missiles air-sol moyenne portée tirés par des vecteurs pilotés (Mirage 2000 N pour l'armée de l'air, Super Etendard pour l'aéronavale), ces armes sont progressivement modernisées. Les bombes AN 52 largables ont été remplacées par des escadrons de Mirage 2000 N armés du missile ASMP.

Quant au système Hadès, le Président de la République a confirmé, en 1991, la limitation du nombre des missiles à 30 (alors que le programme initial en avait prévu 120), tandis que la décision de ne pas déployer ces armements dans des unités d'artillerie "en situation de tir", si elle paraît tenir compte de l'évolution stratégique de la situation dans l'ex-Union Soviétique et en Allemagne, conduit en fait à une autolimitation des armes préstratégiques françaises.

Enfin, le maintien de la crédibilité de la dissuasion suppose aussi la prise en compte des mesures nombreuses indispensables qui garantissent la liberté d'action et de décision des autorités gouvernementales dans la mise en oeuvre des moyens nucléaires. C'est ainsi que la protection permanente des zones et points sensibles mais aussi la sécurité au niveau des transmissions de l'ordre d'engagement contribuent au maintien de la crédibilité de

**la stratégie de dissuasion nucléaire et demandent des moyens à la fois conséquents et adaptés.**

#### **b - Les forces classiques**

**La défense du territoire national face à des menaces de toute nature suppose aussi des forces conventionnelles adaptées contribuant à garantir l'intégrité du territoire contre toute agression de quelque nature que ce soit. L'exécution de cette mission comporte deux aspects essentiels : le renseignement et la détection ; et l'intervention éventuelle face à une menace.**

**Cette mission est rendue difficile compte tenu des menaces multiformes qui peuvent être envisagées. Outre l'agression caractérisée, la menace peut revêtir d'autres formes beaucoup plus imprévisibles comme celles de commandos infiltrés ou d'actions plus coordonnées mais ponctuelles qui viseraient des points clefs sur les arrières des théâtres d'opérations. On ne peut non plus exclure, surtout dans le contexte actuel, d'autres menaces venant de la troisième dimension et qui risquent à moyen terme de mettre en cause la défense du territoire national. Pour remplir cette mission, les armées et la gendarmerie disposent de forces qui doivent être adaptées aux différentes formes d'agression.**

**Pour l'armée de terre, c'est le rôle des forces de défense du territoire, en partie mobilisées, mais aussi celui du corps de manoeuvre en cas d'agression caractérisée. Pour la marine, ses forces doivent être en mesure d'assurer la sûreté des approches maritimes nationales et des routes d'accès à nos principaux ports. L'armée de l'air dispose d'un réseau de surveillance et d'alerte pour détecter et renseigner le commandement sur la menace ainsi que de moyens de combat nécessaires à la fois à la défense aérienne du territoire et aux actions de riposte pour la défense rapprochée des frontières s'il y a lieu. La gendarmerie, quant à elle, participe en temps de paix à la recherche du renseignement et à la surveillance des installations les plus sensibles ; elle concourt à la préparation de la mobilisation des armées et à l'administration des réserves. En temps de crise, son rôle militaire apparaît pleinement et la gendarmerie joue, aux côtés des trois armées, un rôle essentiel en matière de défense opérationnelle du territoire, ses attributions et ses responsabilités en ce domaine ayant été redéfinies et élargies pendant la dernière décennie,**

notamment à l'occasion du vote de la loi de programmation 1984-1988.

Mais il est clair que la défense du territoire national doit être également repensée en fonction des nouvelles données internationales. La prolifération des armements et les évolutions technologiques auxquelles on assiste ne peuvent laisser indifférent. Elles nécessitent un effort de notre pays en matière de renseignement et de détection d'une part et de capacités de défense anti-missiles d'autre part.

- Sur le premier point, le projet de loi de programmation marque un réel effort pour l'amélioration de nos capacités en matière de renseignement spatial dont le retard a été maintes fois souligné. L'accroissement des crédits consacrés à l'espace témoigne d'une prise de conscience tardive mais indispensable à la défense du territoire national à l'horizon 2000.

- En revanche, le second volet qui permettrait la mise en place de capacités de défense anti-missiles ne semble pas être pris en compte. La protection des théâtres d'opérations ou, plus généralement, la protection du territoire national sont pourtant indispensables à la mise en place d'un système de défense homogène. Les réticences de la France dans ce domaine face aux initiatives des Etats-Unis qui viennent de lancer le programme GPALS (Global protection against limited strikes) apparaissent peu cohérentes avec l'effort consenti en matière de renseignement ou de détection. Une nécessaire clarification s'impose plus encore dans l'éventualité d'une mise sur pied d'une défense européenne.

## **2°) La contribution à la sécurité en Europe**

L'intégrité du territoire national est une condition nécessaire de notre sécurité. Cette condition n'est toutefois pas suffisante. Notre sécurité est inséparable du contexte international et dépend très directement de la situation en Europe. La sécurité en Europe est essentielle pour la France et cette condition, prise en compte dans les précédentes lois de programmation, demeure plus que jamais impérative. Telle est la seconde mission de nos forces armées.

Soucieuse de coopérer avec ses alliés, la France demeure membre à part entière de l'Alliance atlantique : elle y assume ses obligations même si elle s'est retirée en 1966 de l'organisation militaire intégrée. Ainsi, la France est-elle en mesure de participer à la défense de l'Europe, y compris dans ses approches septentrionales et méridionales. Cette participation traduit la solidarité qui nous unit à nos alliés et plus particulièrement à nos partenaires européens. La diversification des menaces a conduit d'ailleurs à élargir le champ d'investigations notamment en direction du bassin méditerranéen pour être en mesure de répondre à des actions qui pourraient être commanditées dans cette zone. Cette approche a d'ailleurs été concrétisée par le plan Armées 2000 qui met en place un nouveau découpage territorial correspondant à ces données nouvelles : c'est ainsi que la région Méditerranée nouvellement créée a pour objet de protéger nos intérêts et faire face aux risques d'instabilité au sud de l'Europe.

Sur le plan des forces, la contribution à la défense de l'Europe occidentale est assurée par le corps de manoeuvre, plus spécialement par le corps blindé mécanisé affecté actuellement par les dissolutions des 3ème et 5ème DB et par la FATAC (Force aérienne tactique de l'Armée de l'air) qui vient d'être réorganisée et regroupe désormais toutes les forces conventionnelles de chasse et de reconnaissance.

Votre rapporteur doit cependant s'interroger sur les capacités opérationnelles du corps blindé mécanisé futur. Celui-ci subit depuis 1991 de profondes mutations dues aux restructurations successives et à la mise en place du service national à dix mois qui conduit au concept de "disponibilité opérationnelle différée" (DOD) :

- La disparition de deux divisions blindées en 1991 et 1992 (3ème et 5ème divisions blindées), la dissolution annoncée de deux autres divisions opérationnelles à l'horizon 1993 et 1994 et la restructuration de l'Armée de terre autour de huit divisions organiques conduisent à penser que le corps blindé est fortement affaibli et atteint dans sa substance même. Ce sentiment est renforcé par la mise en place de la DOD, expérimentée actuellement dans sept régiments et qui devrait concerner dès cette année les

formations de mêlée et d'appui à base d'appelés dans les divisions opérationnelles qui échapperont à la dissolution.

- Sans reprendre l'analyse de ce principe de DOD, qui a été longuement commenté dans le rapport de notre collègue M. Cabanel sur le projet de loi modifiant le code du service national (1), votre rapporteur constate que les régiments concernés ne seront en disponibilité immédiate que six mois sur douze, selon un régime complexe au demeurant différent selon les armes. Dans ces conditions, et malgré les assurances données par le gouvernement, la montée en puissance en temps de crise apparaît très aléatoire. On peut dès lors s'interroger sur la capacité opérationnelle des divisions qui seront censées constituer le "réservoir de forces" destiné au Centre Europe.

### **3°) La défense des intérêts de la France dans le monde**

Le rôle de la France ne saurait enfin se limiter à l'Europe. Voulant demeurer une puissance à vocation mondiale, la France doit assurer sa présence dans le monde. A ce titre, elle doit être capable de conduire des opérations hors d'Europe pour réaliser plusieurs objectifs :

- faire respecter sa souveraineté et défendre ses départements et territoires d'outre mer, la France possédant avec 11 millions de kilomètres carrés la troisième zone économique exclusive du monde,
- veiller à la sécurité de ses ressortissants à l'étranger,
- garantir la libre circulation de ses approvisionnements et de ses échanges,
- honorer les accords de défense, d'assistance ou de coopération avec les Etats auxquels nous sommes liés, notamment en Afrique,
- enfin, et c'est une mission de plus en plus lourde, participer aux actions internationales pour le maintien de la paix et le respect du droit sous l'égide des Nations unies, qui réunissaient au 1er juillet

(1.) Rapport n° 39 (1991-1992) de M. Guy Cabanel fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi modifiant le code du service national

1992 plus de 6 000 soldats français, principalement, mais pas seulement, dans l'ex-Yougoslavie et au Cambodge.

Contrairement aux missions précédemment décrites qui restent virtuelles, les missions extérieures impliquent un engagement permanent et conduisent bien souvent à des actions d'intervention. La dernière décennie a été riche en interventions diverses auxquelles ont participé les trois armées. De plus en plus nombreuses, elles revêtent généralement un caractère interarmées. Mais votre rapporteur doit constater une évolution importante de ces missions en raison de l'évolution du contexte international.

La situation au Liban en 1983 et 1984, les tensions dans le Golfe persique en 1988, les interventions en Afrique, au Tchad, et tout récemment la guerre du Golfe et les opérations au Cambodge et en Yougoslavie ont révélé des difficultés pour notre pays à assurer sur le plan militaire l'ampleur de ces missions. L'opération "Daguet" a été un révélateur important <sup>(2)</sup> quant aux limites des interventions que pouvait mener la France à l'extérieur de ses frontières. S'il est admis que le conflit du Golfe a été atypique et qu'il ne fallait pas tirer de conclusions définitives de cette expérience, il convient aussi de souligner que les Occidentaux ont été placés devant une situation relativement favorable notamment sur le plan des délais pour préparer l'offensive terrestre de fin février 1991. Les difficultés d'acheminement rapide des équipements et des matériels et le faible nombre de régiments entièrement professionnalisés demeurent des problèmes majeurs pour mener une action d'envergure à longue distance.

Ces problèmes ne sont certes pas nouveaux. La réorganisation des forces préparée dès 1981 et mise en oeuvre lors de la loi de programmation 1984-1988 <sup>(3)</sup> avait prévu la création de la force d'action rapide (FAR) pour intervenir soit en Europe soit outre-mer. Très mobile, rompue aux mises en place par aérotransport, cette force polyvalente devrait être capable de mener des opérations de type "coup de poing" et se révéler bien adaptée à la conduite des crises, quelles qu'en soient les formes. Innovation stratégique et tactique, son intérêt a été confirmé lors de la guerre du Golfe. Un renforcement de cette grande unité sur le plan de la logistique et de la professionnalisation des moyens en personnels d'active

(2.) Rapport d'information du Sénat n° 303 (1990-1991) sur quelques enseignements immédiats de la crise du Golfe quant aux exigences nouvelles en matière de défense

(3.) Loi n° 83-606 du 8 juillet 1983

permettraient sans doute de donner une efficacité plus grande en période de crise majeure à cette force dont les interventions se multiplient depuis 1984, notamment au Moyen-Orient ou en Afrique centrale.

S'agissant généralement d'opérations aéroterrestres, une coordination étroite est à assurer entre l'armée de terre et l'armée de l'air susceptible de déployer à partir de la métropole des unités de défense aérienne, d'apui-feu ou encore des appareils du COTAM pour le transport stratégique et tactique.

Dans ces opérations extérieures, l'importance de la marine est également évidente. La France est la seule puissance européenne à avoir conservé la technique du porte-avions. Elle détient là un moyen de projection de puissance qui pourrait jouer un rôle de premier plan dans le cadre d'une défense européenne.

Toutes les unités navales peuvent être engagées. Certaines, comme le groupe de porte-avions, mais aussi les moyens militaires de transport maritime et des avions de patrouille maritime, sont particulièrement entraînés en vue de l'engagement outre-mer. La présence de la marine au large du Liban en 1984, les opérations dans le Golfe persique en 1988, et plus près de nous l'opération "Artimon" montrent à l'évidence l'intérêt pour la France d'avoir une flotte de surface suffisamment importante pour être capable, dès les premières heures de l'engagement, d'assurer une présence dans la zone des opérations.

Ces forces interarmées d'intervention ne sauraient cependant faire oublier l'importance des forces permanentes prépositionnées de souveraineté quand elles sont déployées dans les départements et territoires d'outre-mer, et de présence lorsqu'elles sont stationnées dans les pays étrangers avec lesquels ont été passés des accords de défense. Le volume de ces moyens déployés outre-mer n'a jamais été figé et s'adapte en permanence à l'évolution de la situation mondiale. Ces effectifs répartis entre les deux catégories de forces s'élèvent à plus de 30 000 hommes : 22 000 pour les forces de souveraineté et 8 700 pour les forces de présence. Ces forces interarmées mettent en oeuvre des moyens terrestres classiques, des aéronefs et des bâtiments de la marine nationale. L'intérêt de ces forces prépositionnées n'est plus à démontrer. Les

nombreuses interventions limitées des dix dernières années en Afrique notamment attestent de l'efficacité du système.

\*

\* \*

**L'énumération sommaire des missions militaires dévolues aux armées conduit nécessairement à s'interroger sur le volume des forces nécessaires à l'exécution de ces missions.**

La défense de l'hexagone, la participation à la sécurité en Europe et la défense des intérêts français dans le monde, incluant sa participation à de multiples opérations extérieures de plus en plus lourdes, demandent, quelle que soit l'appellation utilisée, des effectifs significatifs. La mise en place de deux "réservoirs de forces", créés l'un à partir du corps blindé mécanisé, l'autre à partir de la FAR, implique, même si elle constitue une approche plus économique pour l'accomplissement des missions, **des moyens en personnels qui ne semblent pas compatibles, aux yeux de votre rapporteur, avec les déflations prévues à l'horizon 1997.**

Si l'on ajoute que ces missions prioritaires supposent toujours des missions indispensables de formation, de soutien avec les écoles et établissements d'infrastructure correspondants, votre rapporteur conçoit en particulier difficilement comment les 225 000 hommes de l'armée de terre prévus à l'horizon 1997 par le gouvernement pourraient assumer toutes les missions. Au moment où les forces conventionnelles semblent reprendre de l'importance, la guerre du Golfe l'a amplement démontré, **votre rapporteur ne peut être que sceptique sur la capacité des armées à accomplir l'ensemble des missions qui leur sont assignées dans le cadre du projet de loi de programmation déposé devant le Parlement.**

Cette impression est de surcroît aggravée par l'importance accrue des missions à caractère civil assurées par les armées.

## **B - DES MISSIONS À CARACTÈRE CIVIL DE PLUS EN PLUS IMPORTANTES**

L'annexe au présent projet de loi se contente, à cet égard, de relever de manière allusive que "les armées contribuent aux actions humanitaires et de service public". Mais il apparaît nécessaire à votre rapporteur de souligner que les missions à caractère civil accomplies par la défense tendent à prendre une place de plus en plus importante dans la vie des armées. Leur développement pèse de plus en plus sur la vie de personnels militaires de moins en moins nombreux en raison des déflations successives ainsi que sur les finances du budget militaire qui supportent en fait des activités sans lien direct avec le service public de défense.

Les armées assurent traditionnellement, de manière institutionnelle, des missions de service public à caractère civil. Ces missions, parfaitement justifiées, participent au fonctionnement de l'Etat dans des domaines où il n'existe pas de service public adapté. Mais les armées sont également sollicitées pour accomplir des missions d'intérêt général de plus en plus lourdes et dont l'utilité évidente ne doit pas aboutir à des dérives préjudiciables à un emploi rationnel des forces.

### **1°) Les missions institutionnelles de service public**

Traditionnelles dans les armées et pleinement justifiées, elles constituent même pour certaines la finalité même de leur action.

- La gendarmerie constitue certainement à cet égard l'exemple le plus caractéristique. Si l'on se réfère au budget de programmes pour 1992, les missions proprement militaires de la gendarmerie ne représentent que moins de 10 % des activités de l'Arme. Ce grand service public à vocation interministérielle présente une profonde diversité dans ses missions.

Les missions d'ordre judiciaire sont sans doute les plus importantes (de l'ordre de 37 %) mais les missions de police administrative et de sécurité publique générale représentent également une part appréciable des activités de la gendarmerie (33 %). Si l'on ajoute la circulation routière et les concours aux différents ministères pour l'application des règlements et des décisions (finances, agriculture ...), on constate que cette force militaire -qui doit le rester- exerce principalement son action au profit des ministères civils autres que la défense.

Il n'est pas dans l'esprit de votre rapporteur de critiquer cette situation originale qui donne toute satisfaction. Mais il lui incombe de rappeler, lorsqu'il s'agit d'apprécier précisément l'effort de défense de la nation, que le budget de la gendarmerie fait partie intégrante du budget de la défense : évalué à un montant de 18 519 millions de francs sur un total de 195 268 millions en 1992, il constitue une part non négligeable des crédits de paiement affectés à la défense alors même que l'essentiel des activités et des missions de la gendarmerie ne sont pas militaires.

- A un degré moindre, la Marine participe également à des missions de service public civil. Comme pour la gendarmerie, les premiers textes qui mettaient en évidence la combinaison de pouvoirs civils et militaires entre les mains de l'autorité maritime sont fort anciens. L'action de l'Etat en mer a connu une évolution rapide due à un paysage maritime de plus en plus mouvant. L'implication de la Marine dans les affaires de la mer, traditionnelle sous les précédentes Républiques, a été formalisée en 1978. Les préfets maritimes, en tant qu'autorités déléguées du Premier ministre et du gouvernement, sont investis d'une double responsabilité : celle générale de l'action de l'Etat en mer (à ce titre ils sont autorité de police administrative générale) et celle plus opérationnelle de la coordination des actions des administrations et de la Marine nationale. Ainsi, par préfets maritimes interposés, cette armée assure-t-elle -et c'est naturellement souhaitable- diverses missions de service public civil dans le domaine maritime :

- maintien de l'ordre public,
- prévention et lutte contre les pollutions,

- sauvegarde des personnes et des biens (sécurité de la navigation, assistance et sauvetage),
- défense des droits et intérêts de l'Etat.

Là encore, le ministère de la défense assure la prise en charge financière de ces missions qu'il est difficile de chiffrer avec précision. D'après les statistiques publiées par la Marine, la part des missions de service public civil dans l'activité des bâtiments de surface de la marine nationale serait de l'ordre de 15 %. En tenant compte des missions qui comportent un double aspect militaire et civil, notamment dans le domaine de la surveillance des espaces maritimes, on peut estimer l'ordre de grandeur de la part civile à 10 % du budget du titre III de la section marine qui s'élève à 13 791 millions de francs en 1992.

- Ces deux exemples montrent que les armées financent en définitive des activités de service public hors défense de plus de 15 milliards de francs par an. Rapporté à un budget d'un montant de 195,5 milliards de francs, on mesure l'importance de ce phénomène qu'il convient de garder présent à l'esprit pour évaluer précisément l'effort de défense de la France -qui se trouverait ainsi ramené, en réalité, à un pourcentage sensiblement inférieur à 3 % du PIBm.

Dans d'autres cas -d'ampleur plus modeste, il est vrai-, une imputation budgétaire différente est effectuée : dans le domaine de la protection civile par exemple, les unités militaires d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) sont prises en compte par le budget du ministère de l'Intérieur (sécurité civile). Il en est de même pour la brigade de sapeurs pompiers de Paris (BSPP) et le bataillon de marins pompiers de Marseille, unités militaires qui assurent des missions de service public hors défense et dont le budget est pris principalement en charge par les collectivités locales concernées. Enfin, le service militaire adapté dont l'objectif est la formation professionnelle des jeunes d'outre-mer dispose de personnels dont les effectifs sont ainsi inscrits au budget du ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer.

Cette situation complexe où coexistent des régimes différents rend souhaitable à terme, aux yeux de votre rapporteur, un

**effort de clarification et de présentation qui permettrait de dissocier plus clairement missions de défense et activités de service public à caractère civil sans remettre naturellement en quoi que ce soit en cause les missions précédemment énumérées.**

Mais l'intervention des armées est beaucoup plus large encore : elles assurent occasionnellement ou durablement des missions d'intérêt général dont il est parfois difficile de cerner les contours.

## **2°) Des missions d'intérêt général qui constituent une charge croissante**

Les armées sont de plus en plus sollicitées pour assurer des missions d'intérêt général très variées. Il n'est pas question d'énumérer ici exhaustivement l'ensemble de ces missions mais il paraît intéressant d'attirer l'attention du Sénat -et du gouvernement- sur le caractère de plus en plus lourd des interventions qui sont demandées aux armées -et singulièrement à l'armée de Terre.

Cette participation aux missions d'intérêt général s'exerce selon des modalités différentes depuis la simple mise à disposition de personnels de la défense jusqu'à l'emploi d'unités constituées dotées de matériels adaptés à la mission envisagée. Qualifiées dans les textes de "participation des armées à des tâches ne relevant pas directement de leurs missions spécifiques", ces missions concernent en particulier :

- les actions de protection avec notamment les interventions dans le cas des grandes calamités (inondations, séismes, épidémies, etc ...) ou dans le cas de la mise en application de plans d'urgence (ORSEC, POLMAR, etc ...),
- les actions de service public autres que de protection qui ont pour objet la suppléance des services publics et les aides aux collectivités locales,
- les aides à l'économie,

**- les actions de relations publiques.**

Beaucoup de ces missions font l'objet de textes particuliers. Pour prendre l'exemple de la protection de la forêt contre l'incendie, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Défense ont défini conjointement les modalités de concours des moyens militaires qui participent tous les ans à la campagne de lutte contre les feux de forêts. Elles sont définies par un protocole renouvelable tous les trois ans et précisent les moyens à mettre en oeuvre aux différents stades de risques envisagés. En cas d'alerte maximum, la participation des armées peut s'élever à 2 600 hommes, 8 hélicoptères légers et lourds et 3 bulldozers du génie.

La participation des armées à des missions civiles revêt aussi, en application de protocoles de plus en plus nombreux, la mise à disposition de personnels militaires et notamment d'appelés à diverses administrations :

- dans le domaine de l'éducation : plus de mille professeurs certifiés et agrégés sont utilisés pour combler des vacances de postes dans les lycées et collèges. Par l'intermédiaire du secrétariat d'Etat aux rapatriés, plusieurs centaines d'appelés s'occupent de la formation de jeunes Français rapatriés. Depuis une dizaine d'années, le ministère de la défense détache aussi régulièrement un certain nombre d'appelés à la disposition de l'administration préfectorale et plus précisément de la mission d'insertion sociale et professionnelle ;

- dans le domaine de la santé, les armées participent au secours d'urgence médicalisé grâce au service de santé des armées qui met tous les ans à la disposition de la direction générale de la santé une centaine de médecins du contingent dans le cadre des SAMU et des SMUR ;

- plus récemment, une série de protocoles ont été passés en 1991 et 1992 dans différents secteurs par le ministère de la Défense pour participer à des missions de service public à caractère civil. C'est ainsi que des appelés volontaires sont désormais mis à la disposition des administrations civiles pour venir en aide aux handicapés, renforcer les équipes de développement social urbain ou participer à des activités socio-éducatives et culturelles au titre de la politique de la ville.

Certes, comme le faisait remarquer notre collègue Guy Cabanel dans son rapport sur le projet de loi modifiant le code du service national, il est possible aux termes de l'article L 73 du code du service national de confier à titre secondaire et temporaire des tâches de protection civile ou d'intérêt général à des unités militaires. Mais il est également précisé (article 1) que la forme militaire du service national est "destinée à répondre aux besoins des armées". Et les armées n'ont pas pour finalité de pallier, de façon permanente, les insuffisances chroniques de certains services publics et en particulier des services sociaux et éducatifs. C'est pourquoi votre rapporteur s'interroge sur la possibilité de maîtriser cette évolution coûteuse qui risque d'hypothéquer les activités liées aux missions de défense qui doivent demeurer prioritaires.

Une mention spéciale doit enfin être faite concernant le développement justifié des missions humanitaires désormais "composante permanente des armées", comme l'a rappelé à plusieurs reprises le ministre de la défense. Là encore, le manque de moyens du département ministériel chargé de l'action humanitaire et des organisations non gouvernementales conduit à un fort développement de l'intervention des forces armées qui, même si elle contribue à la bonne image des armées et de la France, n'en constitue pas moins une charge supplémentaire importante sur le plan financier. En 1991, le montant des dépenses engagées par l'armée dans ce domaine a considérablement augmenté du fait des interventions répétées dans le monde entier : opérations "Libage" et "Aconit" au Kurdistan, "Chamade" en Yougoslavie, "Godora" et "Totem" en Ethiopie, "Ramure" en Iran, "Baumier" au Zaïre ... L'année 1992 confirme l'accentuation de cette tendance qui, si elle n'est pas a priori discutable, ne saurait tenir lieu de politique et rencontre des limites qui sont celles des moyens de nos forces armées, de plus en plus réduits.

Il est en revanche plus difficile d'admettre que les armées puissent être les pourvoyeurs de main d'oeuvre à bon marché pour des opérations qui ne présentent qu'un caractère indirect d'intérêt général. Depuis de nombreuses années, les armées sont, en effet, sollicitées à l'occasion d'opérations d'envergure pour fournir moyens en personnels et matériels pour des durées qui excèdent, compte tenu des préparatifs nécessaires, parfois un mois.

**Ce recours aux moyens des armées ne cesse ainsi de s'accroître et induit une surcharge de plus en plus difficilement compatible avec les restrictions budgétaires et en effectifs qui sont imposées aux armées depuis plusieurs années.**

Le bicentenaire de la révolution a ainsi été l'occasion de tels déploiements. L'armée a été mise à contribution pour assurer la figuration dans des défilés à Paris ou dans l'Est de la France : le défilé folklorique de Jean-Paul Goude au soir du 13 juillet 1989 sur les Champs-Élysées, où véhicules et personnels des armées étaient mis en oeuvre, est encore présent dans les mémoires. L'évocation de la bataille de Valmy quelques mois plus tard dans l'Est de la France a de nouveau mis à contribution les armées ; la Cour des Comptes a d'ailleurs relevé le coût de cette commémoration. Plus récemment, les Jeux Olympiques d'Albertville ont également été l'occasion d'un déploiement exceptionnel de la part des armées. Ces Jeux ont mobilisé plus de six mille militaires soit plus d'une demi-division. Si, pour des motifs évidents de sécurité, un dispositif conséquent de protection des Jeux devait être mis en place à cette occasion par le ministère de l'Intérieur avec notamment la participation de la gendarmerie dont c'est une des principales missions, la présence de l'armée aux côtés de la police et de la gendarmerie représente une charge financière particulièrement lourde en période de restrictions budgétaires accentuées.

\*

\* \*

## CHAPITRE II

### LE CONTENU PHYSIQUE DE LA PROGRAMMATION : LA RÉDUCTION DES MOYENS DE NOTRE SYSTÈME DE FORCES

#### I - LES ORIENTATIONS PRINCIPALES : LA DÉCÉLÉRATION DE L'EFFORT DE DÉFENSE FRANÇAIS

Le projet de loi de programmation, "relatif à l'équipement militaire et aux effectifs de la défense pour les années 1992-1994", ne comporte -en dépit de son intitulé- qu'un minimum d'informations physiques détaillées, qu'il s'agisse de l'équipement de nos forces ou de nos effectifs. Ses orientations principales indiquent une décélération de l'effort de défense français qui se traduit par trois dispositions principales :

- une enveloppe financière globale insuffisante,
- une stagnation des crédits d'équipement de nos forces,
- et la réduction du format des armées françaises.

#### A - UNE ENVELOPPE FINANCIÈRE GLOBALE CONDUISANT À LA RÉDUCTION DE L'EFFORT DE DÉFENSE À 3,1 % DU PIBM EN 1994

Correspondant à une volonté affichée de "décélération maîtrisée des dépenses de défense", l'enveloppe globale des financements prévus pour l'équipement des forces armées s'élève, en crédits de paiement du titre V, à 307 967 millions de francs pour trois ans (1992-1994), incluant 3 milliards de fonds de concours.

Plus globalement, le document annexé à la programmation -dont l'article 1er du projet de loi prévoit l'approbation- indique que "le profil de ressources retenu conduit à un

**effort de défense (mesuré par le ratio budget/Pibm) de 3,1 % en 1994".**

**Il s'agit donc de la poursuite, désormais affichée et planifiée, de la réduction de l'effort de défense de la France qui sera ainsi passé de plus de 4 % du PIBm au début des années 1980 à peine plus de 3 % en 1994. Il ne s'agit donc pas, aux yeux de votre rapporteur, d'une orientation nouvelle justifiée par l'évolution de la situation géostratégique mais de la poursuite de l'affaiblissement de l'effort de défense entrepris, dans les faits, depuis 1981.**

**Ces orientations devront être confirmées ou infléchies en 1994 par une nouvelle loi de programmation qui, d'après l'article 5 du présent projet de loi, portera sur les années 1995 à 2000 en arrêtant "les crédits de paiement à inscrire aux titres V et VI du budget du ministère de la défense pour 1995, 1996 et 1997 et les crédits de paiement susceptibles d'être inscrits pour les années 1998, 1999, 2000". Aucune évaluation de crédits, même indicative, ne figure dans le projet pour ces années postérieures à 1994, ce qui réduit fortement la portée de l'exercice de programmation entrepris.**

### **B - UNE STAGNATION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT POUR LES ANNÉES 1992 A 1994 : UNE SIMPLE RECONDUCTION EN FRANCS CONSTANTS**

**Pour les trois années théoriquement couvertes par la présente "loi d'adaptation triennale", l'article 2 du projet de loi fixe ainsi les crédits de paiement pour l'équipement des forces armées inscrits aux titres V et VI du budget du ministère de la défense :**

- 1992 : 102 934 millions de francs ;**
- 1993 : 102 033 millions dont 2 000 millions de fonds de concours ;**
- 1994 : 103 000 millions dont 1 000 millions de fonds de concours.**

Ces crédits, exprimés en francs constants 1992, feront l'objet d'une actualisation annuelle par application de l'indice des prix du produit intérieur brut marchand.

Le tableau ci-dessous fait apparaître la répartition de ces crédits pour les programmes nucléaires, pour l'Armée de terre, l'Armée de l'air, la Marine et la Gendarmerie. Il met particulièrement en lumière la diminution accélérée de la part des crédits consacrés au nucléaire.

MF PIBm 92		1992	1991 + 1994	TOTAL 92/94	CROISSANCE SUR LA PERIODE
DOMAINE NUCLEAIRE	CP	29 898	49 854	79 752	- 11 %
	% du TV	29 %	25 %	26 %	
ARMEE DE TERRE	CP	23 567	48 540	72 107	+ 2 %
	% du TV	23 %	24 %	24 %	
ARMEE DE L'AIR	CP	25 206	51 283	76 489	+ 1,2 %
	% du TV	24 %	25 %	25 %	
MARINE	CP	24 835	48 456	73 291	- 1,6 %
	% du TV	24 %	24 %	24 %	
GENDARMERIE	CP	2 105	4 512	6 617	+ 4,8 %
	% du TV	2 %	2 %	2 %	

\* Y compris les fonds de concours.

Il convient par ailleurs de relever qu'en vertu des articles 3 et 4 du projet de loi :

- les fonds de concours feront l'objet d'un état évaluatif par chapitre de rattachement présenté chaque année à l'occasion du budget (article 3) ;

- d'autre part, il pourra être dérogé, durant la période couverte par la loi, aux dispositions du code du domaine de l'Etat relatives à l'obligation d'affectation préférentielle au profit des autres services de l'Etat des immeubles remis par la Défense aux Domaines (article 4).

Ces dispositions appellent, à ce stade de l'analyse, trois brèves observations de votre rapporteur.

- S'agissant des crédits de fonds de concours prévus en provenance de cessions d'actifs, ils sont, comme dans la précédente loi de programmation d'ailleurs, intégrés dans l'enveloppe annuelle globale ce qui se traduit par une diminution de ressources potentielle supplémentaire pour les armées.

En outre, les crédits attendus de ces produits de cessions d'immeubles ou de terrains militaires vendus par les Domaines (2 milliards réactualisés en 1993 et 1 milliard réactualisé en 1994) paraissent à votre rapporteur manifestement surévalués, d'où une forte probabilité de ressources effectives inférieures à ces prévisions. Il estime que, dans la meilleure des hypothèses, ces cessions ne pourront produire que la moitié des fonds de concours attendus.

- Le montant total des crédits de paiement ainsi prévus dans le projet de loi pour 1993 et 1994 traduit donc, dans la meilleure des hypothèses, une simple reconduction en francs constants des crédits d'équipement votés pour 1992.

Il marque donc, en réalité, une diminution du pouvoir d'achat des armées alors que le coût des systèmes d'armes modernes est de plus en plus élevé en raison de leur degré technologique toujours accru.

Ainsi se trouve posé, purement et simplement selon votre rapporteur, la question du système de défense voulu pour la France au tournant du siècle. Car, une croissance zéro du titre V du budget de la défense ne peut être qu'une situation exceptionnelle qui, si elle devait se prolonger, impliquerait un format de nos forces encore plus réduit que celui prévu par le présent projet de loi.

**- C'est dire, aux yeux de votre rapporteur, que les questions fondamentales pour l'avenir de notre système de forces ne sont pas tranchées par le projet de loi qui nous est soumis. Une illustration en est fournie par les conséquences des financements prévus pour l'avenir des programmes d'armement.**

**Les abandons de programmes déjà annoncés au fil des mois -missiles nucléaires S45 et Hadès, bâtiments anti-mines océaniques, véhicules de l'avant blindé- sont confirmés. Pour le reste, l'insuffisance des crédits d'équipement conjuguée au souci de ne pas supprimer d'autres grands programmes contraint à recourir, une nouvelle fois, à des retards, étalements et diminutions de programmes : quelque 35 programmes sont ainsi rééchelonnés dans le temps ou réduits par rapport aux cibles initiales.**

**Il s'agit là, pour votre rapporteur, de la poursuite d'une politique d'autant plus dommageable qu'elle a pour quadruple conséquence :**

- de retarder et de réduire la modernisation des équipements de nos armées, pourtant vieillissants et dès lors plus coûteux d'entretien,**
- d'accroître, en raison de séries insuffisantes, le coût unitaire des équipements concernés,**
- de négliger relativement, en raison du poids des programmes dits majeurs, certains programmes de cohérence pourtant déterminants dans le caractère opérationnel de nos forces,**
- enfin, de voir déboucher simultanément, dans les années à venir, de nombreux grands programmes dont le coût élevé conduira, en raison de l'insuffisance des crédits d'équipements, à rendre très faible, sinon inexistante, la marge de manoeuvre financière dans la prochaine période.**

**Ces conséquences -inévitables- sont pourtant d'autant plus difficiles à évaluer qu'aucune précision n'est donnée par le projet de loi de programmation sur les nouvelles cibles arrêtées ou les nouveaux délais prévus. Il en va de même dans le domaine des effectifs.**

### **C - LA RÉDUCTION DU FORMAT DES ARMÉES : UNE DÉFLATION DES EFFECTIFS EXCEPTIONNELLEMENT SÉVÈRE**

La troisième orientation principale du projet de programmation consiste en effet en une sévère réduction du format des armées qui affectera chacune des trois armées ainsi que les services communs ; seule la gendarmerie connaîtra encore un certain accroissement de ses effectifs.

Cette évolution se traduira par une forte diminution du nombre des appelés et une réduction des effectifs d'officiers et sous-officiers ainsi que des agents civils. Il est toutefois prévu une certaine augmentation du nombre des engagés dans l'armée de terre afin de professionnaliser davantage les unités d'action extérieure.

Cette réduction des effectifs sera d'une ampleur exceptionnelle si l'on en juge par le seul chiffre cité par le projet de loi qui confirme que l'armée de terre sera réduite de 20 % entre 1991 et 1997, date à laquelle ses effectifs seront ramenés à 225 000 hommes.

Cette déflation des effectifs appelle, à ce stade de l'analyse, trois observations principales :

- aucune précision n'est donnée, dans le projet de loi sur l'échéancier, année par année, des réductions d'effectifs envisagées ni, en particulier pour l'armée de l'air et la marine, sur l'objectif final à atteindre ;
- cette diminution du format de nos armées imposera un vigoureux et douloureux processus de restructuration et une nouvelle organisation de notre système de forces, sans même parler ici des graves conséquences de la réduction des commandes publiques sur l'industrie de l'armement française ;
- enfin, alors qu'il est supposé traiter la question des effectifs -et donc des personnels-, le projet de loi exclut, une nouvelle fois, les dépenses de fonctionnement et ne permet donc pas d'apprécier l'évolution de paramètres essentiels liés à l'activité opérationnelle ou à la condition des personnels militaires ; compte tenu des déflations

accélérées des effectifs, des économies toujours plus importantes en matière de fonctionnement et de restructurations accélérées et répétées, le rapporteur ne peut que regretter l'absence de programmation dans ces secteurs dont l'impact est évident : si l'évolution des programmes d'armements est déterminante, les autres facteurs ne sauraient être sous-estimés ou ignorés car ils conditionnent également l'efficacité de l'outil militaire.

\*

\* \*

## **II - L'ÉVOLUTION DES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENT : UNE MODERNISATION RALENTIE ET RETARDÉE DE NOS FORCES ARMÉES**

Le projet de loi est, on l'a vu, extrêmement sibyllin en la matière, n'apportant pas les précisions souhaitables sur les modifications de programmes ou les réductions de cibles prévues. Il se contente de répartir les principaux programmes en cinq catégories : programmes révisés ou arrêtés, programmes consolidés et rééchelonnés, programmes nouveaux à lancer entre 1992 et 1994, programmes à lancer après 1994 ou étalés, programmes à lancer après 1997 ou supprimés. Six "modules de programmation" sont retenus pour la présentation de ces programmes : dissuasion nucléaire ; espace-communication-renseignement ; opérations aéromaritimes ; opérations aériennes et terrestres ; sécurité et soutien ; et préparation de l'avenir.

Votre rapporteur suivra cette répartition formelle pour analyser le contenu et tenter, en fonction des informations qu'il a pu recueillir, de préciser la signification et la portée des décisions arrêtées.

## **A - LES PROGRAMMES NUCLÉAIRES : UNE PRIORITÉ LOURDEMENT HYPOTHÉQUÉE**

Le projet de loi réaffirme la place tenue par la dissuasion nucléaire au coeur de notre défense. Le document annexé au projet de loi indique ainsi que notre défense repose sur la dissuasion nucléaire "constituant l'épine dorsale de notre outil militaire et concentrant les plus hautes réalisations technologiques et humaines". Il précise qu'en raison de l'évolution des menaces, "il importe de rechercher, en restant fidèle au concept de stricte suffisance, les moyens de répondre à une gamme de scénarios plus ouverte que par le passé et, partant, de réfléchir à une articulation nouvelle de nos composantes nucléaires".

Mais, par delà ce discours officiel, les décisions annoncées paraissent consacrer l'abandon de la priorité financière que le nucléaire occupait jusqu'à ces dernières années dans l'équipement de nos forces. Visant à réduire d'environ 30 % à moins de 25 % la part du nucléaire dans les crédits d'équipement du titre V, ces décisions semblent en effet faire du nucléaire la principale réserve financière dans laquelle le gouvernement a décidé de puiser dans cette période de restrictions budgétaires et de réduction de l'effort national consacré à la défense. Telle est, en tout cas, l'impression retirée par votre rapporteur des dispositions prises relatives aux programmes d'armement nucléaires.

### **1°) - La confirmation de l'arrêt des programmes S45 et Hadès**

- En ce qui concerne la modernisation de la composante terrestre des forces nucléaires stratégiques, le présent projet de loi n'évoque même plus le projet de missile S45, système balistique stratégique déplaçable sol-sol à tir tendu, capable de remplacer les missiles actuels S3 du plateau d'Albion frappés d'une lente obsolescence.

Ainsi se trouve implicitement confirmée la suppression de ce programme, annoncée en juillet 1991. Sans reprendre les nombreux arguments qui plaidaient en faveur du développement d'un tel système (cf deuxième partie ci-dessus), votre rapporteur tient à

redire ici d'un mot combien lui paraît regrettable l'abandon d'un programme dont le déploiement aléatoire aurait rendu le S45 peu vulnérable à une frappe préemptive et dont la suppression risque de conduire à l'obsolescence programmée, et acceptée, de la composante sol-sol.

- S'agissant d'autre part de la composante terrestre des forces nucléaires préstratégiques, le projet de loi consacre l'arrêt du programme Hadès, programme de missiles sol-sol préstratégiques dont 120 exemplaires étaient prévus à l'origine, qui avait été revu à la baisse en 1991 (30 missiles) avant le gel définitif du programme, finalement limité à 30 vecteurs et ... 20 lanceurs.

Sans revenir ici sur les raisons qui ont justifié l'arrêt de ce programme -ni sur son coût ...- (cf deuxième partie ci-dessus), votre rapporteur estime que les unités Hadès déjà produites devraient, en tout cas, être maintenues en condition opérationnelle et non détruites, à la fois pour servir d'argument de négociation dans de futures négociations sur le désarmement nucléaire et pour, le cas échéant, pouvoir être rendues opérationnelles, le moment venu, dans le cadre d'une défense européenne.

## **2°) - Les programmes confirmés ou lancés : SNLE-NG, M45 et M5**

La composante sous-marine de notre force de dissuasion nucléaire continue, pour sa part, de bénéficier d'une priorité relative à travers la confirmation des programmes SNLE-NG et M45 et le lancement du programme M5.

- En ce qui concerne les sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG), ce programme majeur -dont on a souligné le seuil qu'il représente dans la modernisation de la composante sous-marine- est naturellement poursuivi. Il devrait conduire, malgré le retard d'un ou deux ans enregistré et une cadence de production portée de 30 à 36 mois, à l'admission au service actif des deux premiers SNLE-NG -"Le Triomphant" et "le Téméraire"- respectivement en 1995 et 1998.

Mais les indications recueillies par votre rapporteur semblent confirmer la réduction de cible des bâtiments -et des lots de missiles correspondants-, à quatre unités, d'autant plus que la réduction du niveau d'alerte des forces nucléaires stratégiques, annoncée en juin dernier, pourrait permettre de ne maintenir que deux SNLE en permanence à la mer.

- Ces sous-marins de nouvelle génération, plus difficilement détectables, seront équipés de missiles balistiques stratégiques très furtifs, dans un premier temps les missiles M 45, dont le programme est également poursuivi. Cette version modernisée du missile M4 est dotée d'une nouvelle tête nucléaire (TN 75) et d'aides à la pénétration. Les premiers M45, équipés de la tête TN 75, devront être livrés, en 1995, avec une année de retard par rapport au programme initial.

Cette adaptation du missile M4 en M45 a permis le report à 2005 du nouveau missile M5 qui devait à l'origine succéder au M4 dans la seconde moitié des années 1990.

- Ce programme M5, missile successeur du M45, doit être en effet lancé durant la période couverte par la programmation -entre 1992 et 1994- pour être opérationnel en 2005, date à laquelle la plupart des éléments constituant le missile M4, même dans sa version M45, seront issus de technologies ayant plus de vingt-cinq ans d'âge.

Il faut se réjouir de la confirmation de ce programme de missiles M5 multi-têtes d'une portée supérieure à 5000 kms, que les caractéristiques techniques situeront au plus haut niveau technologique. Le développement de ce programme garantira le maintien de la crédibilité et la sûreté, dans un terme prévisible, de notre composante stratégique sous-marine. Il permettra le maintien du savoir-faire de nos équipes de recherche -au premier rang desquelles figure la Direction des applications militaires du C.E.A.- et des industriels chargés du développement et de l'industrialisation de ce missile -en l'occurrence l'Aérospatiale. Le lancement du programme M5 pouvait, à cet égard, sembler indispensable.

Le coût prévisionnel du développement du M5, partie missile, est de 33 milliards de francs, la cible prévue étant de trois lots de missiles.

Votre rapporteur doit toutefois relever que le développement du programme M45 -intermédiaire entre le M4 et le M5- aurait sans doute pu permettre d'attendre quelque temps avant de lancer le programme M5 sans compromettre la crédibilité de la composante sous-marine. Par ailleurs, le programme M5 s'inscrit dans la continuité de nos moyens nucléaires actuels visant essentiellement à répondre, par une frappe massive et dans le cadre d'une stratégie anti-cités, à une menace clairement identifiée. On peut dès lors s'interroger sur le point de savoir si le programme M5 est bien le plus adapté à l'évolution de la menace et le mieux à même de répondre à l'objectif, visé par le projet de loi, de "répondre à une gamme de scénarios plus ouverte que par le passé".

### **3°) - L'absence de toute décision sur le renouvellement à venir de la deuxième composante**

Le projet de loi reporte enfin toute décision relative au renouvellement à venir de notre deuxième composante en inscrivant un tel programme dans la rubrique des "programmes futurs à lancer après 1994 ou étalés". Le ministre de la défense a, à cet égard, seulement précisé devant notre commission que toutes les hypothèses étaient actuellement envisagées sans en privilégier aucune, pour permettre de prendre les décisions les plus adaptées après 1994.

Il reste que l'obsolescence, qui semble désormais inexorable, de notre composante terrestre au tournant du siècle, appelle désormais des décisions rapides. Votre rapporteur souhaite à cet égard rappeler ici deux de ses conclusions (cf deuxième partie ci-dessus) quant à l'évolution de nos moyens nucléaires :

- L'éventuelle mise en silo d'une version terrestre du M5 dénommée S5, qui est l'une des solutions actuellement envisagées par le gouvernement, est sans doute techniquement réalisable -quoique coûteuse- mais appelle de sérieuses réserves : elle ne remédierait pas aux inconvénients relatifs à la vulnérabilité à des

actions préemptives du site d'Albion ; et elle s'inscrirait, là encore, du point de vue doctrinal, dans une perspective extrême, essentiellement anti-cités et est-ouest, de notre potentiel de dissuasion.

- Par ailleurs, les arguments importants qui militent en faveur du développement de l'A.S.L.P., missile air-sol longue portée, successeur de l'A.S.M.P de plus longue portée, ne doivent pas conduire à attribuer à un tel missile des capacités qu'il n'aura pas, ni à mésestimer la vulnérabilité au sol d'un tel système.

#### **4°) - Les observations de votre rapporteur**

Ces décisions -insuffisantes- concernant nos programmes nucléaires s'inscrivent en outre, selon votre rapporteur, dans un contexte inquiétant en raison de précédentes décisions gouvernementales dont les conséquences apparaissent déjà préoccupantes.

##### **a - Un contexte inquiétant**

Sans revenir ici sur la réduction du niveau d'alerte des forces nucléaires stratégiques, deux points doivent être ici rappelés :

- D'une part, l'interruption des essais nucléaires français en 1992 dont la reprise en 1993 apparaît, en l'état actuel des choses, à votre rapporteur comme une nécessité technique sans laquelle c'est la crédibilité même de notre outil de dissuasion -y compris de sa composante sous-marine- qui risquerait de se trouver remise en cause.

- D'autre part, le développement des systèmes de défense anti-missiles balistiques dont la France semble se tenir à l'écart et dont le présent projet de loi ne traite pas ; il apparaît toutefois à votre rapporteur que la dissuasion française n'est pas exclusive et pourrait au contraire se trouver confortée par une capacité de défense anti-missiles ; c'est pourquoi il regrette que notre pays paraisse écarter a priori une coopération au programme GPALS américain, sans

naturellement que la France abandonne en quoi que ce soit une dissuasion nucléaire de stricte suffisance.

### **b - Des conséquences déjà préoccupantes**

Pour toutes ces raisons, les décisions concernant les programmes nucléaires paraissent traduire l'abandon de la priorité accordée jusqu'ici au nucléaire dans notre système de défense. Des conséquences préoccupantes commencent d'ores et déjà à en résulter, en particulier sur le savoir-faire de nos équipes de chercheurs et d'ingénieurs dans le domaine nucléaire.

C'est ainsi que les effectifs de la direction des applications militaires (DAM) du C.E.A., qui ont déjà été fortement comprimés, ne peuvent plus faire l'objet de réductions substantielles sans mettre en cause ses compétences. La limitation des crédits budgétaires consacrés au nucléaire a notamment conduit, le 9 juillet dernier, le ministère de la défense et la C.E.A. à conclure un protocole au terme duquel la DAM pourra consacrer désormais jusqu'à 10 % de ses activités à des programmes en dehors du domaine spécifiquement nucléaire. Sans être en soi fâcheuse, l'efficacité d'une telle disposition ne paraît pas aller de soi à votre rapporteur qui y voit surtout un pis aller imposé par les restrictions budgétaires annoncées et tentant d'éviter une perte de savoir faire qui pourrait s'avérer très grave pour l'avenir du potentiel humain nécessaire au maintien de la crédibilité de notre système de dissuasion.

## **B - L'ÉMERGENCE D'UNE POLITIQUE SPATIALE ET DE RENSEIGNEMENT**

Le deuxième "module" retenu par le projet de programmation fait apparaître la principale priorité -relative- de la programmation proposée, à travers une augmentation sensible des crédits d'équipement consacrés à l'espace, aux communications et au renseignement.

## **1°) - Une composante essentielle d'un système de défense moderne**

La nécessité, pour la France, de tenter de combler son retard en matière d'utilisation militaire de l'espace et de renseignement aura sans doute été l'un des principaux enseignements de la guerre du Golfe. Ce conflit moderne, bien qu'atypique, a fortement marqué, par l'ampleur et l'efficacité du dispositif spatial américain mis en oeuvre, l'importance de l'espace aussi bien sur le plan stratégique que sur le plan tactique, ainsi que les insuffisances françaises dans ce domaine.

L'apport technique des moyens spatiaux -sans pouvoir remplacer tous les moyens classiques de renseignement, une conception d'ensemble étant en la matière indispensable- est en effet irremplaçable, en permettant de s'affranchir des contraintes liées aux frontières, tant dans le domaine du renseignement que dans celui des transmissions et des télécommunications.

Cette importance est encore renforcée par les nouvelles données géostratégiques. La multiplication des risques de crises régionales, d'origines très diverses, en lieu et place de l'affrontement est-ouest qui prévalait jusqu'ici, l'instabilité internationale qui a remplacé l'ordre ancien figé par l'antagonisme des blocs, sont autant d'éléments qui accroissent les besoins en matière d'acquisition du renseignement et de transmission du renseignement acquis.

L'espace constitue désormais un élément majeur de prévention et de gestion des crises tant sur le plan politique que sur le plan militaire, pour déceler à temps les événements annonciateurs d'une crise ou de l'évolution d'un conflit. En temps de guerre, d'autre part, l'outil spatial permet d'apprécier l'évolution de la menace et d'assister les autorités dans la conduite des opérations.

Dans le même temps, enfin, l'effacement de l'affrontement est-ouest et le développement du contrôle des armements et du

désarmement ont accru l'importance de l'observation spatiale dans le processus de vérification des accords de désarmement.

Pour toutes ces raisons, par son apport déterminant dans le domaine du renseignement et des communications, l'outil spatial doit être aujourd'hui considéré comme une composante essentielle d'un système de défense moderne. Or, la France -c'est l'évidence et la guerre du Golfe l'a souligné- ne dispose pas des moyens spatiaux militaires que sa politique de défense suppose alors qu'elle détient les compétences industrielles et de recherche nécessaires. Il était donc nécessaire de développer fortement le programme spatial militaire français qui repose jusqu'ici essentiellement sur le système Syracuse dans le domaine des télécommunications et le programme Helios en matière de recueil du renseignement spatial.

## **2°) - Une priorité relative accordée aux programmes spatiaux**

Le projet de loi de programmation s'efforce, avec des moyens financiers limités, d'apporter un début de réponse à cet impératif en confirmant le développement des programmes actuels et en décidant le lancement de nouveaux programmes d'ici à 1994.

### **a - La confirmation du développement des programmes Syracuse II et Helios**

- Le programme Syracuse II est destiné à prendre la relève des satellites de Syracuse I, arrivant en fin de vie en 1992, tout en marquant des progrès sensibles par rapport à ce premier programme de télécommunications spatiales : accroissement des zones couvertes, des liaisons permises et de l'inter-opérabilité avec les principaux réseaux alliés.

Le système Syracuse II doit être maintenu jusqu'en 2005 environ. Le système de satellites "Eumilsatcom", développé avec la Grande-Bretagne et d'autres partenaires européens (voire américains), pourrait alors être mis en place.

- La poursuite du programme Helios, satellite militaire d'observation réalisé en coopération avec l'Italie (14 %) et l'Espagne (7 %), conduira finalement en 1994 -avec près de deux ans de retard sur le programme initial- à la mise sur orbite d'un satellite d'observation optique permettant d'obtenir des informations sur n'importe quel point du globe. Les insuffisances de l'observation -tous les deux jours, par temps clair et de jour- doivent cependant conduire à placer ultérieurement, en 1996, un second satellite Helios sur orbite, avant d'envisager, au tournant du siècle, de nouvelles générations de satellites d'observation, Helios 2 et Helios 3.

- Relevons enfin, dans un autre domaine, qu'est confirmé dans ce même "module", le seul programme majeur de la Gendarmerie, le programme Rubis, également inscrit parmi les programmes en cours "consolidés et éventuellement rééchelonnés". Préservé, ce programme, dont le déploiement devrait être achevé en 1998, devrait assurer la modernisation du réseau de communications de la Gendarmerie, dans un contexte de sécurité et de fiabilité inconnu.

#### **b - Le lancement des programmes Zénon, Osiris, Sarigue nouvelle génération et Horizon**

Quatre nouveaux programmes doivent être d'autre part lancés entre 1992 et 1994.

- Le programme Zenon est un système français de satellite militaire d'écoute électronique qui doit permettre d'intercepter des émissions radio, pouvant ainsi obtenir des informations relatives à la préparation d'une agression éventuelle, et de localiser ou neutraliser un radar adverse. Programme national, ce système de recueil du renseignement d'origine électro-magnétique par satellite pourrait, s'il était confirmé, déboucher sur des lancements en 2001 ou 2002.

- Le programme Osiris -qui, en raison de son coût, doit être développé en coopération- est un satellite militaire d'observation radar qui doit être capable, pour le début du siècle prochain, d'effectuer en permanence des missions d'observation, quelles que soient les conditions atmosphériques. En raison de son coût, la France recherche une coopération internationale lui

permettant de maintenir son financement à hauteur de 25 %. La réalisation de ce programme devrait déboucher sur le tir du premier satellite en 2002.

- Le programme d'avion d'écoute électronique Sarigue de nouvelle génération doit, pour sa part, venir renforcer en 1997 nos moyens de guerre électronique dans le domaine des mesures de recherche électromagnétique (MRE).

- Enfin, à travers le programme désormais baptisé Horizon, la France relance opportunément - sous une forme modifiée, simplifiée, et donc moins onéreuse - le programme Orchidée d'hélicoptère porte-radar de surveillance du champ de bataille. Ce programme, engagé depuis 1986, avait été malencontreusement abandonné en 1990, par souci d'économies, avant que le démonstrateur envoyé en Arabie Saoudite durant la guerre du Golfe ne fasse la preuve de sa particulière efficacité. L'ampleur du nouveau programme Horizon est toutefois beaucoup moins importante et sa réalisation dans le temps étalée. Adapté aux situations de crise, l'hélicoptère équipé d'un radar Doppler d'une portée de 150 kms peut être également utilisé en cas de conflit comme moyen de surveillance à distance de sécurité.

Le projet de loi ne donne en revanche aucune indication sur la décision concernant l'acquisition d'un drone (engin léger téléguidé) de surveillance directe du champ de bataille, du type Brevel ou ALT, qui doit venir compléter le système Horizon. Réalisé en coopération, ce système permet, de jour comme de nuit, la surveillance et la reconnaissance aérienne en temps réel. Il est destiné à être employé en Europe comme hors d'Europe.

### **3°) - Portée, limites et insuffisances de l'effort entrepris**

Si votre rapporteur approuve l'effort ainsi entrepris et la priorité relative accordée, dans un contexte de réduction des financements, aux programmes spatiaux, il faut relever la modestie persistante du dispositif spatial français et regretter la réduction ou le report d'autres programmes liés aux mêmes préoccupations de communications et de renseignement.

### **a - La modestie relative du dispositif français**

Nécessaires, les décisions prises ne sauraient toutefois effacer la modestie des moyens militaires spatiaux français. L'effort entrepris devra être poursuivi et amplifié dans les années à venir simplement pour mener à bien les différentes composantes du programme militaire spatial français, jusqu'ici embryonnaire.

En tout état de cause, notre dispositif spatial militaire demeurera relativement modeste. Les grandes puissances spatiales -les Etats-Unis et la Russie, principale héritière de l'ex-Union soviétique- disposent, faut-il le rappeler, de moyens spatiaux sans commune mesure avec les moyens français. Notre dispositif demeurera très en deçà des ambitions de notre politique de défense et des compétences reconnues à la France dans ce domaine de l'espace.

Il est clair que le développement de programmes spatiaux ambitieux suppose un potentiel et des investissements financiers particulièrement importants. Dès lors, la volonté pour notre pays de relever le défi spatial dans le domaine militaire suppose, en raison des moyens financiers nécessaires, d'une part le développement d'une coopération européenne et internationale accrue, et d'autre part la meilleure synergie possible entre l'espace civil et l'espace militaire.

### **b - La réduction de programmes et le report de décisions relevant du même "module" de programmation**

Par ailleurs, le présent projet de loi opère, dans le même domaine de l'espace, des communications et du renseignement, des réductions de programmes et des reports de décisions préoccupants. Il en est ainsi des systèmes de commandement SIC, SIR et SCCOA, étapes 2 et 3 qui seront "lancés après 1994 ou étalés". Cependant, sur la période 1992-1994, 1 400 millions seront consacrés à la première étape du programme SCCOA, système de recueil, traitement et diffusion de l'information concernant l'ensemble des missions opérationnelles conventionnelles de l'armée de l'Air.

Il en va également ainsi pour l'acquisition d'avions de guet aérien -qui devraient être des appareils du type "Hawkeye"- également reportée après 1994. Or, le groupe aérien embarqué doit nécessairement disposer de cette capacité de guet aérien pour détecter l'adversaire et organiser la sûreté de la force aéronavale. Les Breguet Alizé actuels, qui seront au demeurant retirés du service aux environs de 2003, sont à l'évidence incapables de remplir cette mission et de permettre une utilisation efficace du Rafale. Une décision à brève échéance apparaît donc indispensable à votre rapporteur pour qu'un appareil de guet soit disponible lors de la mise en service du porte-avions "Charles de Gaulle".

Enfin, le présent projet de loi confirme malheureusement la réduction du programme Atlantique 2 d'avions de patrouille maritime. La cible de ce programme, qui comprenait initialement 42 appareils, est réduite à 28 unités. Les moyens opérationnels de nos forces en ce domaine seraient ainsi amputés de près de 30 % tandis que le coût unitaire de chaque appareil serait accru, alors que l'ATL2, dont les performances sont remarquables, a pour mission prioritaire le recueil des renseignements nécessaires à la sûreté des sous-marins. Il concourt par ailleurs à la défense des approches maritimes et participe au soutien des forces, à la lutte sous-marine et à la lutte de surface. Votre rapporteur tient à souligner les conséquences opérationnelles de cette réduction de cible, les missions de surveillance devant être nécessairement réduites à terme, après le retrait du service des derniers Atlantic 1.

### **C - LES PROGRAMMES AÉROMARITIMES : LA MODERNISATION RALENTIE D'UNE FLOTTE VIEILLISSANTE AU FORMAT RÉDUIT**

Le troisième module de programmation, consacré aux opérations aéromaritimes, est d'abord caractérisé par l'absence de tout programme majeur nouveau à lancer durant la période 1992-1994. En particulier, aucun programme ne verra le jour pour renouveler les bâtiments vieillissants de notre flotte et stopper la réduction de son format qui se trouvera de ce fait inexorablement aggravée.

## **1°) - Le contenu physique de la programmation**

Pour le reste, les principales décisions inscrites ou, le plus souvent, suggérées par le projet de loi - qui ne donne, là encore, aucune précision détaillée sur l'avenir des différents programmes cités - sont les suivantes :

**a - La réduction du programme des sous-marins nucléaires d'attaque (SNA). Figurant parmi les programmes révisés à la baisse, les SNA seront, comme cela était attendu, réduits de huit à six. Tandis que le sixième devrait être admis au service actif en 1993, la commande du huitième a été annulée. Quant au septième, dont la construction a été arrêtée à l'automne dernier - alors que 450 millions de francs environ avaient déjà été engagés -, il pourrait, dans la meilleure des hypothèses, non confirmée, être transformé en sous-marin à propulsion classique pour être proposé à l'exportation ...**

Votre rapporteur souligne que cette limitation du programme des SNA imposera une gestion tendue de ces bâtiments, en particulier lorsque les sous-marins classiques du type "Daphné" encore en service seront désarmés.

**b - Confirmation et incertitudes concernant le programme de porte-avions nucléaires (P'AN). En ce qui concerne le groupe aéronaval, deux points doivent être relevés dont la conjonction ne garantit pas, à terme, la cohérence de nos moyens aéronavals.**

**- Le porte-avions nucléaire "Charles de Gaulle" est confirmé, même s'il figure parmi les programmes consolidés et "éventuellement rééchelonnés". Après avoir été retardé de deux ans lors de la précédente loi de programmation, le "Charles de Gaulle", commandé en 1986, devrait donc être admis au service actif fin 1998 pour remplacer le "Clemenceau" qui sera alors désarmé.**

**- En revanche, le second porte-avions nucléaire est inscrit parmi les programmes "à lancer après 1997 ou supprimés", même si la commission de la Défense de l'Assemblée nationale a souhaité la suppression de ces deux derniers mots ("ou supprimés") particulièrement inquiétants. Il s'agit, aux yeux de votre rapporteur,**

d'une absence de décision préoccupante alors que le "Foch" doit être désarmé en 2004 et qu'une décision quant à son remplacement devrait être prise dans les toutes prochaines années pour lancer la construction du 2e PAN dès l'achèvement du "Charles de Gaulle". Une telle décision apparaît d'autant plus nécessaire qu'un second bâtiment est indispensable pour maintenir en permanence un porte-avions disponible. En l'absence d'un second porte-avions, c'est la cohérence même du groupe aéronaval -et de l'instrument politique et militaire qu'il représente- qui se trouverait remise en cause.

**c - La confirmation de l'ACM Rafale.** Le "Charles de Gaulle" devrait être équipé du Rafale version marine, dont le programme est également inscrit parmi les programmes "consolidés et éventuellement rééchelonnés". Les premiers appareils livrés devraient être opérationnels fin 1998, dans la version d'avions d'interception destinés à remplacer trop tardivement les Crusader. Les premières unités de la version "multirôle" du Rafale n'arriveront pas, pour leur part, avant 2004 ou 2005 pour remplacer les avions d'assaut "Super Etendard" actuels et compléter le parc des Rafale version intercepteur.

Appareil capable, par tous les temps, d'effectuer une très large gamme de missions aériennes, conçu pour délivrer les armements les plus modernes (AM 39, ASMP, Mica ...) dans un environnement hostile, le Rafale constituera l'ossature de la flotte de combat de la Marine.

La cible du programme ACM a été maintenue à 86 appareils (s'ajoutant aux 234 Rafale-Air).

**d - L'abandon du programme de bâtiments anti-mines océaniques (BAMO).** Le projet de loi confirme la suppression du programme de ces bâtiments de 900 tonnes dont six exemplaires devaient être commandés. La construction du premier BAMO, le "Narvik", qui devait être livré en 1994, ne sera pas achevée...

Si l'on peut concevoir qu'un bâtiment tel que le BAMO ne s'imposait plus de manière aussi décisive, au moins à court terme, plus de 350 millions de francs avaient déjà été dépensés sur ce programme.

**e - La poursuite du programme des frégates "La Fayette".** Ce programme est confirmé. Il en résulte la commande de trois nouveaux bâtiments devant s'ajouter aux trois frégates commandées en 1988. Il convient toutefois de souligner que cette décision ne saurait suffire à assurer le renouvellement de nos bâtiments de présence qui, après le retrait d'ici une quinzaine d'années des avisos du type A69, se trouveront réduits, dans la meilleure des hypothèses, aux six frégates du type "La Fayette" et aux six frégates de surveillance du type "Floréal".

Le coût total de ce programme devrait avoisiner les 9 milliards de francs. Le premier bâtiment entrera au service actif en 1995, la cadence de livraison étant ensuite de 15 mois, avec un écart supplémentaire d'un an entre les n° 3 et 4.

**f - Le renouvellement repoussé de nos frégates anti-aériennes.** Le programme des frégates anti-aériennes de nouvelle génération, conçu en coopération avec la Grande-Bretagne, est prévu entre 1994 et 1997. Il convient ici de rappeler que deux commandes de frégates anti-aériennes ont été annulées en 1986. Il y a dès lors à redouter que les frégates de nouvelle génération ne puissent être mises en service à temps pour remplacer, à partir de 2003, les frégates "Suffren" et "Duquesne" qui représentent à elles seules la moitié de nos bâtiments de lutte anti-aérienne.

Il est donc particulièrement souhaitable qu'aboutisse la coopération franco-britannique, afin de permettre l'acquisition de quatre frégates antiaériennes, la première livraison pouvant intervenir en 2002.

**g - Le report sine die du programme ANS de missile anti-navires.** Le projet de loi inscrit enfin dans l'inquiétante rubrique des programmes "à lancer après 1997 ou supprimés" le projet de missile anti-navires supersonique ANS destiné aux marines française et allemande. Présenté comme le successeur de l'Exocet, placé sous la responsabilité industrielle de l'Aérospatiale et de son partenaire allemand DASA, le développement de ce missile d'une portée de plus de 180 kms par rapport au navire lanceur semble toutefois aujourd'hui compromis.

Votre rapporteur doit en outre souligner ici, sur le plan industriel, l'importance majeure que revêt ce programme pour le

groupe Aérospatiale. Il estime pour sa part que tout doit être mis en oeuvre pour permettre le lancement du programme ANS.

## **2°) Les observations de votre rapporteur**

**Ces décisions concernant les programmes aéromaritimes ne sont pas, selon votre rapporteur, de nature à répondre aux questions déterminantes pour le devenir de la Marine.**

Les nouvelles suppressions ou étalements de programmes, conséquence directe de la réduction des crédits initialement prévus, réduiront encore le rythme de renouvellement d'une flotte vieillissante et dont la taille déjà critique pose la question de la cohérence même de l'instrument qu'elle constitue. De 113 au 31 décembre 1991, le nombre de bâtiments de combat et de soutien passera à 105 en 1997 et à 102 d'ici la fin du siècle et cette diminution s'accélèrera encore après cette date faute de décisions adéquates. L'incertitude la plus grande demeure quant au renouvellement de la flotte après l'an 2000.

Dans le même temps, la diminution de capacités opérationnelles résultera nécessairement des retards infligés à d'autres programmes d'équipement -comme le missile anti-navires supersonique ou encore le développement, extrêmement coûteux, du programme de torpilles MU 90. Ces retards sont préjudiciables à la valeur opérationnelle de la Marine nationale tandis qu'ils ont des conséquences industrielles et sociales importantes dans des secteurs en difficulté où l'industrie française semblait avoir acquis une remarquable capacité d'innovation.

Les incertitudes que perpétue la loi de programmation sur la cohérence à venir de notre groupe aéronaval -tant pour l'avion de guet embarqué que pour la commande du second porte-avions nucléaires- sont, à elles seules, particulièrement révélatrices d'une politique coûteuse, peu cohérente sur le plan opérationnel, et simplement dictée par les contraintes financières, alors même que l'évolution des données géostratégiques souligne le rôle essentiel, tant diplomatique que militaire, que des forces aéronavales peuvent être

appelées à jouer dans une situation de crise et dans un environnement hostile.

Plus généralement, la plupart des décisions d'arrêts ou de révision de programmes importants ont ou auront, à terme, des conséquences opérationnelles importantes. A titre d'exemples :

- la situation de l'aviation de patrouille maritime deviendra difficile dans un avenir proche, du fait de la réduction de cible du programme Atlantique 2, lorsque le retrait du service des derniers Atlantic 1 ne lui permettra plus de faire face simultanément aux missions prioritaires de sûreté de la FOST et de surveillance des approches métropolitaines et aux missions outre-mer qui étaient assurées jusqu'ici ; des choix devront être faits ;

- de même, la limitation à six des sous-marins nucléaires d'attaque imposera à la marine des contraintes dans la gestion de l'emploi de ces bâtiments, notamment après le désarmement des sous-marins classiques encore en service aujourd'hui.

Rappelons enfin les conséquences des décisions prises sur les réductions d'activités de la marine. Même si les crédits de fonctionnement qui conditionnent directement l'activité des forces maritimes ne figurent pas dans le projet de programmation et même si la norme d'activité des bâtiments demeure en principe fixée à 100 jours par an, la marine a dû retenir le principe général d'une limitation de l'activité programmée à 80 % en moyenne de la norme annuelle pour les bâtiments.

#### **D - DES PROGRAMMES RELATIFS AUX OPÉRATIONS AÉRIENNES ET TERRESTRES DUREMENT TOUCHÉS PAR DE MULTIPLES RÉVISIONS A LA BAISSSE DES CIBLES PRÉVUES**

Le quatrième module de programmation est le plus lourd puisqu'il porte sur l'ensemble des programmes relatifs aux opérations aériennes et terrestres. Là encore, le projet de loi lui-même ne précise ni les cibles retenues, ni les échéanciers de mise en place, rendant

difficile une appréciation exacte des décisions prises. En l'état, et compte tenu des informations complémentaires recueillies par votre rapporteur, les multiples réductions ou reports de programmes décidés, en raison de financements insuffisants, touchent durement les équipements et les capacités opérationnelles de nos forces terrestres comme de nos forces aériennes.

### **1°) - Le contenu physique de la programmation**

Faute de pouvoir examiner dans le détail les multiples programmes concernant les forces aéroterrestres, les principales décisions inscrites dans le projet de loi sont les suivantes :

#### **a - La révision à la baisse du programme Leclerc**

Le char Leclerc constitue, par la révolution technologique qu'il représente, par l'importance des blindés dans le caractère opérationnel d'un système de forces, et par son poids financier très important (de l'ordre de 45 milliards) un des programmes essentiels de l'équipement des armées françaises.

Si le programme du char Leclerc figure parmi les programmes "consolidés et éventuellement rééchelonnés", sans préciser l'objectif à atteindre, l'incertitude ne porte plus que sur l'ampleur de la réduction de cible. Les besoins initialement fixés à 1 400 chars sont désormais profondément révisés à la baisse, à moins de 800 exemplaires, probablement 650. L'échéancier dans le temps est tout aussi incertain et l'objectif n'est plus que de 200 chars fin 1997.

Le souci de préserver ce programme majeur ne saurait donc dissimuler une montée en puissance beaucoup trop lente qui, sans parler des retombées industrielles négatives -notamment à l'exportation- aura pour conséquence d'accroître le coût unitaire et de créer une impasse de plusieurs années entre les chars AMX 30 B2 et les Leclerc et de réduire très fortement le volume de notre corps blindé mécanisé. Selon le gouvernement lui-même, le nombre de

**chars passera de 1 200 en 1991 à 800 en 1997, soit une réduction d'un tiers.**

**Votre rapporteur doit enfin rappeler l'importance primordiale de l'avenir du programme Leclerc -et particulièrement de son exportation, envisagée notamment dans les Emirats et en Suède- pour l'avenir de GIAT-Industries.**

### **b - L'aéromobilité : les programmes d'hélicoptères HAP/HAC et NH 90**

**Dans le domaine de l'aéromobilité, dont votre rapporteur a souligné l'extrême importance dans le combat moderne, deux programmes sont visés par le projet de loi :**

**- Le programme d'hélicoptère de combat HAP/HAC est inscrit dans les programmes "consolidés et éventuellement rééchelonnés" ; mais ce maintien s'accompagne en réalité d'un report de trois ans, les premières livraisons n'étant plus prévues que pour l'an 2000 au lieu de 1997, alors que ses concurrents internationaux sont, rappelons-le, déjà en service.**

**Les besoins exprimés sont évalués à 75 exemplaires "appui-protection" -commandés après 1994 pour des livraisons à partir de l'an 2000- et à 140 exemplaires "antichar" -commandés également après 1994 pour des livraisons à partir de 2002.**

**Le poids financier total de ce programme sera, à terme, particulièrement lourd lorsque s'effectuera sa montée en puissance.**

**- L'hélicoptère européen NH 90 figure parmi les programmes à lancer entre 1992 et 1994 et a été finalement lancé dès cette année.**

**La cible désormais retenue est de 220 appareils : 60 pour la Marine (lutte anti-sous-marine et anti-navires) et 160 pour l'Armée de terre (transport tactique). La première commande n'interviendrait toutefois qu'en 1995 et la première livraison en 1998.**

**Ce programme est, rappelons-le, le fruit d'une coopération européenne réunissant la France, l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas.**

**c - La diminution confirmée du nombre d'avions de combat en ligne**

En ce qui concerne l'armée de l'air, le projet de loi confirme la diminution du nombre d'avions de combat en ligne, "en-deçà de 400" selon les termes du document annexé au projet de loi. Aucune commande d'avion neuf autre que l'ACT Rafale n'est prévue durant la période couverte par la loi. Ces commandes seront globalement deux fois plus faibles au cours de l'actuelle décennie qu'au cours des dix années précédentes. Quant aux livraisons, elles peuvent être évaluées à une moyenne de 17 appareils neufs par an sur la même période, au lieu de 29 au cours de la décennie écoulée. Ces données devraient aboutir à un chiffre de 375 appareils en ligne à l'horizon 1997.

**S'agissant des grands programmes d'avions :**

**- Le programme ACT Rafale est inscrit parmi les programmes "consolidés et éventuellement rééchelonnés" ; le maintien indispensable de ce programme, essentiel pour nos forces comme pour l'aéronautique française, devrait s'accompagner des premières livraisons à partir de 1996.**

Le premier escadron de Rafale sera opérationnel en l'an 2000. L'armée de l'air envisage de commander 234 appareils : 139 biplaces et 95 monoplaces. Votre rapporteur se doit, ici encore, de souligner le coût élevé que représentera le Rafale lorsque le programme montera en puissance.

**- Quant au programme des avions Mirage 2000, il est simplement indiqué dans le projet de loi qu'il est révisé à la baisse. Cette réduction devrait, semble-t-il, se traduire par l'arrêt des commandes de Mirage 2000 D dont la cible serait réduite de 105 à 90 appareils, entraînant la suppression d'un escadron. Il est d'autre part envisagé de rénover 37 appareils Mirage RDM en version**

**RDY, les livraisons devant s'étaler en 1997 et 1999. Il est à souligner ici que le choix de l'équipement RDY pour cette rénovation pourrait avoir un effet bénéfique sur l'exportation souhaitée du Mirage 2000-5.**

**Enfin, la cible de Mirage 2000 DA est ramenée de 168 à 153 appareils pour tenir compte de cette "rénovation RDM". Comme les 168 appareils étaient déjà commandés, les 15 dernières commandes de Mirage 2000 DA seront transformées en commandes de Mirage 2000 D.**

**Par delà les avions de combat, on relèvera enfin que, si le programme d'avion de transport futur (ATF) est maintenu, les investissements qu'il suppose pour son développement sont reportés après 1994, c'est-à-dire en dehors de la période couverte par la loi, malgré l'importance majeure du problème posé.**

#### **d - La réduction de cibles de la plupart des programmes de missiles**

**Les restrictions budgétaires trouvent également leurs conséquences dans la diminution des cibles de la plupart des programmes de missiles, eux aussi affectés par le niveau insuffisant des ressources consacrées à la défense, quitte à compromettre la cohérence opérationnelle de notre système de forces aéroterrestres. Les programmes suivants sont visés par le projet de loi :**

- le programme Magic, missile air-air de combat rapproché, est révisé à la baisse, la cible étant réduite de 2 100 à 1 700 unités, afin de permettre une amélioration de l'autodirecteur de l'engin ;**
- les commandes du programme Super 530 D, missile air-air, seraient pour leur part réduites de 800 à 600, compte tenu de la stratégie de rénovation des Mirage 2000 RDM.**

**Il en va de même :**

- du programme Mistral, qui fait également l'objet de réductions ;**
- du système antichar à courte portée ERYX dont le programme sera vraisemblablement réduit de moitié ;**

- et du système antichar à longue portée de troisième génération, également revu à la baisse.

Quant aux programmes de missiles Apache et Mica et au programme SAMP, système de défense sol-air moyenne portée, ils font l'objet d'une relative priorité en étant inscrits parmi les programmes "consolidés et éventuellement rééchelonnés". Il semble toutefois que le programme Apache pourrait être reculé d'un an par rapport aux prévisions initiales. La cible du Mica a été portée de 2000 à 2300 pour tenir compte de la rénovation des Mirage 2000-RDM. La cible du missile Apache à sous-munitions antipiste est maintenue à 500.

#### **e - La mobilité : l'arrêt, la révision à la baisse ou le report des programmes**

Dans le domaine, enfin, de la mobilité des forces, l'ensemble des programmes visés par le projet de loi sont également arrêtés, réduits ou reportés après 1994 :

- le programme de véhicules de l'avant blindé (VAB) est arrêté après 3 840 commandes alors qu'il en était prévu 4 340 ;

- les programmes de véhicules blindés légers (VBL) et de véhicules logistiques font l'objet de révisions à la baisse, leurs cibles étant respectivement fixées à 569 unités (au lieu de 1 585) et à 2 500 (au lieu de 2 866) ;

- quant au programme en coopération de véhicules blindés modulaires, il est inscrit, en dehors de la période couverte par la programmation, dans les programmes "à lancer après 1994 ou étalés".

On relèvera enfin, dans le domaine des communications, que le programme PR4G (poste radio de quatrième génération) -qui offre une meilleure résistance à la guerre électronique et pour lequel les commandes cumulées dépassent 3 000 postes- fait également partie des programmes révisés, la cible étant ramenée de 46 000 à 26 800 unités pour tenir compte de la réduction du format de l'armée de terre.

A titre indicatif, le tableau ci-dessous récapitule les cibles, réduites, qui pourraient être actuellement envisagées pour la plupart des programmes d'armements terrestres en cours de fabrication ou à venir :

	CIBLE AU 31.08.92
AMX 30 B2	658
CANONS 155 Tr	105
LECLERC	650
ENGIN BLINDE DU GENIE	71
ENGIN DE FRANCHISSEMENT DE L'AVANT	50
ANTI-CHAR COURTE PORTEE	1 100
POSTES RADIO 4° GENERATION	26 800
CAMIONS TRM 10 000	2 500
CAMIONNETTES	7 145
JEEP P4	12 363
VEHICULE DE TRANSPORT LOGISTIQUE	2 050
LRM	57
VBL	584

## 2°) Les observations de votre rapporteur

L'armée de terre comme l'armée de l'air sont ainsi durement touchées par les réductions des crédits opérées par le projet de loi qui nous est soumis. Ni dans un cas ni dans l'autre, les décisions inscrites dans ce projet ne paraissent de nature à répondre aux faiblesses actuelles de notre système de forces (cf. deuxième partie ci-dessus), même et surtout en tenant compte de l'évolution géostratégique. La perte de potentiel qui en résultera est d'autant plus inquiétante qu'elle s'inscrit dans le contexte des dérives antérieures.

Les multiples révisions à la baisse, rééchelonnements, voire arrêts de programmes à nouveau décidés, par delà le souci de

ne sacrifier apparemment aucun programme phare, apparaissent à votre rapporteur triplement préoccupantes :

- Répondant essentiellement à des considérations purement financières, ces décisions conduisent principalement à une modernisation ralentie d'un parc vieillissant de matériels. Les exemples de la réduction de cibles du programme Leclerc -de 1 400 à environ 650 chars- ou de la diminution de 450 en 1992 à 405 en 1994 et à beaucoup moins de 400 au-delà du nombre d'avions de combat en ligne sont à cet égard particulièrement révélateurs. Ces décisions risquent, aux yeux de votre rapporteur, de réduire le volume de nos blindés et celui de notre armée de l'air en deçà du seuil critique qui n'est d'ailleurs pas, à l'heure actuelle, précisément défini. Elles accroissent de surcroît le coût unitaire des armements modernes et occasionnent des dépenses de soutien supplémentaires pour maintenir en service des matériels trop vieux, qui devraient être remplacés.

- Ces glissements et révisions à la baisse successifs sont d'autant plus préjudiciables à la capacité de nos forces terrestres et aériennes que, dans le même temps, les missions de l'armée de terre et de l'armée de l'air sont intégralement maintenues, voire alourdies, compte tenu des nouvelles données internationales.

Pour ne prendre qu'un exemple, l'activité de la flotte de transport aérien militaire devra augmenter d'au moins 4 000 heures en 1993-1994 pour assumer l'ensemble de ses missions, et cela sans même prendre en compte les opérations extérieures majeures auxquelles la France pourrait prendre part.

- L'insuffisance des crédits affecte enfin la cohérence opérationnelle de nos forces, qu'il s'agisse de l'insuffisance des programmes de cohérence indispensables à l'environnement des forces ou des mesures de réduction portant sur l'entretien programmé des matériels ou sur les programmes d'infrastructure.

Pour toutes ces raisons, l'examen du contenu physique du projet de loi en matière d'équipements n'apporte pas, selon votre rapporteur, des réponses satisfaisantes aux questions posées. Il en va de même en matière d'effectifs et de réduction du format des armées françaises.

### **III - RESTRUCTURATION ET ORGANISATION DES ARMÉES : UNE RÉDUCTION EXCESSIVE DU FORMAT DES ARMÉES**

La diminution de l'effort de défense de la nation et ses conséquences sur l'équipement de nos forces trouve parallèlement sa traduction dans une réduction très sévère du format de nos armées, qui touche chacune des composantes de notre système de forces, suppose la poursuite de restructurations de grande ampleur, est accompagnée d'une nouvelle organisation des armées et se traduit par un coût social extrêmement élevé.

#### **A - UNE RÉDUCTION TRÈS SÉVÈRE DES EFFECTIFS ACCOMPAGNÉE DE RESTRUCTURATIONS ET DE RÉORGANISATIONS D'UNE AMPLEUR EXCEPTIONNELLE**

##### **1°) - L'armée de terre**

L'armée de terre est la principale victime des réductions d'effectifs décidées puisqu'elle doit être ramenée, conformément au projet "Armée de terre 1997", de 280 000 hommes en 1991 à 225 000 hommes en 1997. Durant la même période :

- les effectifs d'officiers et sous-officiers seront réduits de 4 000 personnes pour passer de 76 800 à 72 800, en dépit de la volonté affichée de professionnalisation et d'amélioration du taux d'encadrement de l'armée de terre ;

- le nombre des appelés devrait parallèlement passer de 173 500 à 115 000 -soit une diminution de 58 500 hommes- tandis que le nombre d'engagés serait porté de 30 000 à 37 200 hommes -soit 7 200 hommes supplémentaires.

L'armée de terre est simultanément appelée à se recomposer autour de huit divisions organiques seulement alors que ce nombre de divisions atteignait encore la quinzaine il y a quelques

années. Ces restructurations d'une ampleur exceptionnelle sont la traduction des réductions d'effectifs qui nécessitent la dissolution, chaque année, de l'équivalent, en nombre de personnel, d'une division. C'est ainsi qu'ont été annoncées pour 1993 : la dissolution de l'état-major de la 8e division d'infanterie et de l'ensemble des régiments qui lui sont rattachés ; la dissolution de l'état-major et des unités organiques du 2e corps d'armée ; et celle de trois régiments Pluton.

L'armée de terre doit être ramenée, à terme, à trois divisions blindées, une division d'infanterie, et les quatre divisions de la FAR. Les éléments organiques et de soutien seront réduits dans les mêmes proportions.

Mais ces restructurations -dont votre rapporteur a déjà souligné (cf deuxième partie ci-dessus) combien elles lui paraissent préoccupantes- répondent, elles aussi, avant tout, à des considérations d'économies : l'infrastructure indispensable au soutien des unités militaires (sites immobiliers, équipements divers, logistique ...) est en effet relativement moins lourde si le volume des unités en question est plus important.

## 2°) - L'armée de l'air

La déflation des effectifs budgétaires est également sensible dans l'armée de l'air. Si le projet de loi ne donne à cet égard aucune précision, les estimations actuelles -sous réserve de confirmations ou de modifications ultérieures- prévoient une diminution de 1 600 militaires environ entre 1991 et 1994, les effectifs totaux de l'armée de l'air passant alors de 92 800 en 1991 à 91 200 en 1994. Le mouvement se poursuivra nécessairement après 1994, certaines dissolutions en réorganisations décidées ne devant affecter les effectifs qu'à l'issue de la période couverte par le projet de loi. Les effectifs de l'armée de l'air devraient être réduits à environ 88 600 en 1997.

Là encore, la réduction de format de nos forces aériennes s'accompagne de vigoureuses mesures de restructuration, c'est-à-dire, pour l'essentiel, par la fermeture de plusieurs bases

aériennes. C'est ainsi qu'a été d'ores et déjà annoncée la dissolution, en 1994, de la base aérienne de Strasbourg-Entzheim, se traduisant à elle seule par une déflation d'effectifs de plus de 1 100 personnes.

Mesures d'économies obligent, il est envisagé de faire progressivement passer les escadrons d'avions de combat de 15 à 20 avions. Cette mesure se traduira inévitablement par une réduction du nombre d'escadrons et d'escadres et conduira, à terme, à la fermeture d'autres bases aériennes.

### **3°) La Marine**

La Marine est également atteinte par les réductions d'effectifs, alors qu'elle a déjà subi une déflation de près de 12 % au cours des dix dernières années, depuis 1982. Ces diminutions ne sont pas compensées par les gains en personnels liés à la réduction du nombre de bâtiments, car les unités modernes exigent un soutien à terre, tant technique qu'opérationnel, plus important qu'auparavant. Elles réduiront les effectifs de la Marine de 65 295 en 1991 à 64 835 en 1992 et 64 448 en 1993.

La réduction du format, la diminution des soutiens et la nécessité imposée de réaliser des économies de gestion se traduisent pour la Marine par des mesures de restructuration importantes, destinées à prendre en compte -ou à dissimuler- cette perte de substance :

- spécialisation des façades maritimes se traduisant par le regroupement des principales unités et des services de la marine autour des deux ports militaires de Brest et Toulon, Brest étant voué à la dissuasion océanique et à la lutte anti-sous-marine et Toulon à l'action navale extérieure ;

- réduction des implantations territoriales de l'aéronautique navale résultant de la diminution du volume des forces ; c'est ainsi qu'ont été décidés pour 1993 : la mise en gardiennage de la base d'Aspretto, le transfert de la flottille stationnée à Hyères et la fermeture progressive de la base aéronavale de Fréjus-Saint Raphaël. Une seule base sera désormais consacrée à l'aviation de chasse et d'assaut des porte-avions.

#### **4°) Une nouvelle organisation des armées**

Sans en être directement la conséquence, cette réduction du format de notre système de forces est accompagnée par un ensemble de mesures présenté comme une nouvelle organisation des armées. Quatre dispositions principales, qui modifient profondément l'organisation et la structure des forces, sont à cet égard confirmées par le document annexé au projet de loi :

**- L'organisation de notre système de forces en groupements organiques constituant des "réservoirs de forces".** Ces groupements organiques de forces fourniront les unités mises pour emploi à la disposition d'états-majors interarmées en fonction de la nature spécifique de chaque opération à conduire. Ils visent à souligner le caractère interarmées de l'emploi de nos forces et à répondre à un souci de souplesse opérationnelle afin de permettre aux états-majors interarmées de puiser, en quelque sorte "à la carte", parmi les unités disponibles.

Cette organisation doit permettre de mieux répondre à la multiplication des risques de crises et de constituer, dans chaque cas, des forces adaptées, "sur mesure", comportant une proportion variable d'éléments, spécifiques à une armée, interarmées ou multinationaux.

Elle aboutit à distinguer la chaîne de commandement organique pour la mise en condition et l'administration des forces et la chaîne du commandement pour l'emploi des forces, de nature généralement interarmées et multinationale

**- La constitution, dès le temps de paix, de deux états-majors à vocation opérationnelle spécialisée :** l'un chargé des actions en Europe, où l'interopérabilité et la planification interalliée doivent être particulièrement privilégiées ; l'autre chargé des théâtres extra-européens, principalement mais non exclusivement l'Afrique et le Moyen-Orient. Ces états-majors sont placés sous la responsabilité du chef d'état-major des armées. A la différence des commandements organiques chargés de l'instruction, de l'entraînement, du maintien en état opérationnel et de l'administration des forces, ces commandements opérationnels ne se voient pas affecter d'unités en permanence et sont responsables de la

**préparation des plans d'emploi et, le cas échéant, de la conduite de la manoeuvre en cas d'engagement des forces.**

**- La création d'un commandement des opérations spéciales et d'une direction du renseignement militaire, placés l'un et l'autre sous l'autorité du chef d'état-major des armées. Le commandement des opérations spéciales aura sous ses ordres des unités destinées à des actions spéciales à l'intérieur d'un dispositif adverse. La direction du renseignement militaire a pour objet de renforcer les moyens de la France en matière de renseignement, même si le gouvernement a renoncé à l'idée de rassembler dans une même structure les divers organismes intervenant dans ce domaine.**

**- Enfin, un plan de modernisation des réserves. Ce plan "Réserves 2000" annoncé par le gouvernement doit permettre une mobilisation plus sélective des réserves, parallèlement aux options retenues pour les personnels d'active.**

Cette nouvelle organisation des armées, sans être la conséquence directe de leur réduction de format, vise à une plus grande efficacité et renforce les prérogatives et les moyens d'action du chef d'état-major des armées dans le dispositif opérationnel. Il convient toutefois de relever que cette nouvelle organisation -en particulier les "réservoirs de forces" et les états-majors à vocation spécialisée- semble beaucoup plus tournée vers la multiplication d'opérations ponctuelles à l'extérieur que vers la défense du territoire national lui-même.

## **B - LES CONSÉQUENCES TRÈS PRÉOCCUPANTES DES DÉCISIONS PRISES**

**1°) - L'inquiétante perte de substance de notre système de défense**

La redéfinition à la baisse de notre outil militaire et la réduction très sévère du format des armées, particulièrement pour nos forces terrestres, trouve son prolongement dans la réduction des effectifs des établissements de soutien et des personnels civils de la

défense. Le projet de loi indique à cet égard que "le nombre des personnels civils de la défense diminuera en cohérence avec la réduction du format des armées et la stabilisation des dépenses d'équipement militaire". La délégation générale pour l'armement sera fortement concernée par ce processus de resserrement et de restructuration, en particulier par des mesures sélectives de dégageant des cadres applicables aux personnels à statut ouvrier de la D.G.A. et qui devraient concerner 2600 personnes en 1993.

**Il s'agit donc d'un resserrement généralisé de notre système de défense qui se traduit, avant tout, par une perte de substance de notre système de forces.**

Dans le même temps, le rôle et les missions de nos forces armées ne sont nullement remis en cause. Bien au contraire, ces missions sont maintenues, voire alourdies. Il en résultera inévitablement une inadaptation croissante entre les moyens de nos forces et ces missions. Ce constat vaut à l'évidence pour nos forces terrestres en raison notamment de la dimension insuffisante du corps de manoeuvre. Il vaut aussi pour l'armée de l'air et la marine, également confrontées à des réductions de format sévères, tant pour les effectifs que pour les équipements.

Les dispositions proposées risquent ainsi de déboucher sur une diminution de la cohérence et de l'efficacité et sur une réduction de la capacité opérationnelle de nos forces -qui seraient, aux yeux du rapporteur, particulièrement inopportunes alors que la situation internationale, plus instable que jamais, multiplie les risques potentiels nouveaux face auxquels nos moyens et notre doctrine de dissuasion apparaissent de surcroît moins bien adaptés.

Ces réductions successives de notre système de forces ne pourraient éventuellement être admises que si elles s'inscrivaient dans un projet d'avenir cohérent pour notre défense au tournant du siècle. Il supposerait notamment, selon votre rapporteur, des armées mieux équipées -objectif incompatible avec la diminution de l'effort financier consacré à la défense-, davantage professionnalisées -domaine dans lequel les efforts accomplis demeurent très insuffisants-, ainsi qu'une revalorisation de la

**condition matérielle des personnels -sans laquelle le moral de nos forces ne pourra que poursuivre sa dégradation actuelle.**

## **2°) - Un coût économique et social très élevé**

Le resserrement de nos moyens ainsi entrepris aura d'autre part des conséquences particulièrement graves sur le plan économique et social.

Sans revenir ici sur les conséquences des décisions prises pour nos forces armées elles-mêmes ou pour les personnels civils de la défense, la tendance durable à la diminution des commandes militaires aura naturellement des incidences très négatives sur l'industrie française de l'armement, déjà dans la tourmente et confrontée à des marchés internationaux en forte réduction. Votre rapporteur ne peut à cet égard que citer le constat formulé en ces termes par le document annexé au projet de loi : "les conséquences des restructurations de la défense sur l'aménagement du territoire se cumuleront avec les effets de la diminution de la commande publique sur l'emploi dans les industries d'armement. Cette politique implique donc une mobilisation de l'ensemble des administrations pour que soient recherchés, en concertation avec les collectivités locales, les moyens d'en atténuer l'effet sur le tissu local".

La situation est particulièrement préoccupante pour les petites et moyennes entreprises du secteur de l'armement. En raison de leur taille réduite, ces PME ne disposent en effet que d'une marge de négociation très limitée avec les grands groupes industriels qui sont leurs donneurs d'ordres. Or, dans une période de difficultés économiques importantes, ces grandes entreprises peuvent avoir un réflexe d'autoprotection qui fragilisera d'autant plus la situation des PME.

C'est dans ce contexte, dont la gravité ne saurait être mésestimée, que le gouvernement a annoncé un premier ensemble de mesures, comportant en particulier :

- un plan d'aide aux besoins d'emploi les plus touchés, portant notamment le fond pour les restructurations de la défense de 80 en 1992 à 100 millions de francs en 1993 ;
- l'annonce de mesures d'accompagnement social des restructurations bénéficiant d'une dotation qui pourrait être de 300 millions de francs pour financer notamment diverses mesures d'aide à la mobilité, au reclassement, à la formation ou au départ volontaire des personnels concernés ;
- et la demande adressée aux groupes industriels du secteur de l'armement "d'assumer leurs responsabilités en matière de plan de charge et de diversification".

**De telles dispositions sont sans doute indispensables. Mais comment imaginer qu'elles pourraient être suffisantes eu égard à l'ampleur du problème posé et à l'importance des besoins ? Et comment ne pas déplorer que le projet de loi, par son contenu même, ne vienne aggraver la situation, déjà très préoccupante, de l'industrie française, alors que notre pays compte près de trois millions de chômeurs ?**

**En raison de la perte de substance de notre système de défense qu'il entraînera comme en raison de son coût économique et social extrêmement élevé, votre rapporteur ne saurait donc approuver les dispositions inscrites dans le projet de programmation.**

**QUATRIÈME PARTIE :**

**DES CONSÉQUENCES ESSENTIELLES DE LA  
CONTRACTION DES DÉPENSES MILITAIRES SUR LA  
COOPÉRATION EUROPÉENNE ET L'INDUSTRIE DE LA  
DÉFENSE**

## CHAPITRE I

### - LA NÉCESSAIRE CONTRIBUTION DE LA FRANCE A UNE IDENTITÉ EUROPÉENNE DE DÉFENSE -

La diminution de la part des ressources nationales consacrée à la défense souligne la nécessité croissante d'une contribution active de la France à l'élaboration d'une véritable identité européenne de défense. Sans même évoquer ici l'objectif politique majeur -pour lequel votre rapporteur n'a cessé de plaider- d'une défense européenne, l'affirmation concrète de la dimension européenne de notre politique de défense constitue désormais un impératif, la diminution des capacités opérationnelles et dissuasives de nos forces résultant de la stagnation des crédits d'équipement militaire pouvant être partiellement compensée par un vigoureux renforcement de la coopération européenne en matière de défense, dont la nécessité est également soulignée par la multiplication des opérations extérieures auxquelles la France est conduite à participer aux côtés de ses partenaires européens.

La signature du traité sur l'Union européenne marque, malgré les lourdes incertitudes qui pèsent sur son avenir, l'affirmation d'une volonté politique en la matière puisque l'institution symbolique d'une politique étrangère et de sécurité commune inclut les questions de sécurité et est ainsi supposée déboucher à terme sur la définition d'une politique de défense commune. Mais il ne s'agit là, c'est l'évidence, que d'un objectif aux échéances lointaines dont la réalisation supposera de lever des obstacles politiques et des difficultés militaires qu'il serait illusoire de mésestimer.

Sans attendre ces échéances, l'austérité du projet de loi de programmation souligne l'urgence d'une intensification de la coopération européenne dans le domaine militaire. Ce qu'un pays comme la France ne pourra plus faire seul, il est nécessaire à la survie de l'Europe comme espace de paix et de liberté que les Etats européens puissent continuer à le faire ensemble. Il ne s'agit plus seulement d'un objectif politique lointain, mais d'une exigence d'efficacité, d'une nécessité opérationnelle qui

passé, dès aujourd'hui, par des priorités concrètes sur le plan industriel comme sur le plan militaire et politique.

## **A - L'URGENCE ACCRUE D'UN VIGOUREUX RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DÉFENSE**

Les nouvelles données industrielles et budgétaires viennent s'ajouter aux nouvelles données géostratégiques pour faire du renforcement de la dimension européenne de notre politique de défense un impératif dont l'actuel projet de programmation accentue encore l'urgence.

### **1°) Les nouvelles données géostratégiques**

a) L'évolution des risques et des menaces est un premier facteur qui plaide en faveur d'un pôle européen de défense. L'Europe -cela a été relevé dans la première partie du présent rapport- reste soumise à des menaces, certes atténuées, mais désormais multiformes, à l'Est, et aggravées au Sud, dans un contexte international plus volatil et insaisissable que jamais.

En Europe, les risques, mêmes renouvelés, persistent : incertitudes dans les nouvelles Républiques de l'ex-Union soviétique, instabilité d'une Europe centrale et méridionale confrontée -l'exemple de l'ex-Yougoslavie l'illustre de façon tragique- à la résurgence des nationalismes, à une situation politique incertaine et à une situation économique souvent explosive.

Hors d'Europe, la multiplication de conflits potentiels, naguère canalisés par l'affrontement Est-Ouest, affecte directement la sécurité internationale, ainsi que l'illustrent les risques de déstabilisation des régions méditerranéennes, du Proche et du Moyen-Orient.

Ces risques -aggravés par la prolifération des armements de destruction massive, nucléaire, balistique et chimique, et par la dispersion mal contrôlée des armements de l'ancienne U.R.S.S.- nécessiteront des réponses militaires où les coalitions joueront un rôle accru : l'envoi de forces d'interposition ou de maintien de la paix, l'application de sanctions internationales reposent sur une coopération internationale approfondie et non sur des démarches isolées.

Certes, l'Europe, confrontée à ces dangers, aura comme hier le besoin et la volonté d'être à la fois unie et solidement alliée aux Etats-Unis. Mais il est non moins clair que, pour tenir compte du retrait d'Europe de forces américaines et pour prévenir ou pour résoudre des conflits comme celui de l'ex-Yougoslavie, l'Europe doit se doter d'instruments adaptés. Et elle ne pourra faire face à des situations de ce genre -c'est la conviction de votre rapporteur- sans une politique de sécurité commune.

b) Or, face à ces menaces, la défense de l'Europe semble, à bien des égards, moins bien assurée qu'il y a quelques années. Les mises en cause du binôme dissuasion-couplage qui constituait le fondement de la sécurité de l'Europe occidentale depuis des décennies se multiplient :

- la fin de l'affrontement Est-Ouest se traduit par un substantiel désengagement américain, la présence de soldats américains en Europe étant réduite à un total de 100 000 hommes, dont 70 000 en Allemagne, ramenant dans l'Alliance rénovée le poids de Washington dans la défense de l'Europe à un niveau beaucoup plus modeste ;

- dans le même temps, le rôle et la place de la dissuasion et des armes nucléaires dans le dispositif de défense sont affectés par les nouvelles données internationales : diminution du rôle du nucléaire dans la doctrine militaire américaine en Europe, inadaptation du nucléaire aux menaces nouvelles pesant sur la sécurité en Europe, hostilité accrue des opinions publiques au nucléaire, sans parler des effets du processus de désarmement -l'OTAN ayant ainsi décidé, dans la foulée des décisions et propositions des deux grandes puissances de réduire de 80 % ses stocks nucléaires entreposés en Europe.

c) Enfin, une Europe unie n'est pas concevable, sur le long terme, sans une défense commune. L'indépendance économique et politique de l'Europe ne pourra se perpétuer sans une force et une

autonomie militaires suffisantes. Il faut rappeler, au moment où la Communauté s'engage, tant bien que mal, sur la voie de l'Union européenne, que l'intégration économique communautaire et l'unification politique de l'Europe ne survivraient pas à une démission de l'Europe dans le domaine de la sécurité.

Il ne s'agit en aucune manière, ce faisant, de mettre en cause la solidité de l'Alliance atlantique ou de créer, entre la Communauté et l'Alliance, des compétences concurrentielles dont ne pourrait surgir que la confusion. Il s'agit au contraire pour les Européens d'assumer davantage les responsabilités qui leur incombent, de consolider enfin le "pilier européen" dont il est question depuis des lustres et de partager ainsi plus équitablement "le fardeau de la défense", ce que les Etats-Unis demandent depuis longtemps à leurs partenaires transatlantiques.

## **2°) Les nouvelles données industrielles et budgétaires**

Dans ce contexte international, les nouvelles données financières et budgétaires ne font naturellement qu'accroître l'urgence d'une coopération européenne renforcée dans le domaine de la défense.

L'industrie d'armement doit s'adapter à une conjoncture extrêmement difficile de rétraction des marchés, beaucoup moins dynamiques qu'il y a une dizaine d'années. S'il est essentiel de souligner que, selon les pays, les réductions budgétaires n'ont pas la même signification, n'ont pas commencé au même moment et ne s'appliquent pas au même budget d'origine, il faut constater que, dans la plupart des pays, les budgets de la défense sont aujourd'hui en diminution pour des raisons tenant essentiellement à l'affaiblissement de la menace à l'Est.

Dans le même temps, de nouveaux concurrents sont apparus sur le marché des armements. De surcroît, l'intégration de hautes technologies dans les équipements les plus modernes -en particulier l'importance désormais décisive de l'électronique- entraîne une croissance importante du coût des matériels. Cette

hausse des coûts excède les possibilités financières -et parfois technologiques- d'un seul Etat. Elle implique donc une réponse commune qui, pour la France, doit naturellement être européenne.

La réduction des commandes d'Etat peut conduire à des abandons de programme au niveau national qui doivent trouver des possibilités de réalisation dans le cadre d'une coopération internationale, et singulièrement européenne. Plus souvent encore -le projet de loi de programmation l'illustre une nouvelle fois-, les restrictions budgétaires se traduisent par des étalements de programme qui, s'ils ont l'avantage politique d'éviter d'avoir à annoncer des suppressions ou interruptions de programme, présentent de graves inconvénients qui doivent être ici rappelés :

- surcoûts résultant de l'allongement de la durée des programmes,
- retards dans les plans de charge industriels d'origine,
- difficultés pour maintenir la compétence technologique d'équipes très spécialisées en sous-charge, voire en position de veille technologique.

Votre rapporteur souhaite souligner, à nouveau, fortement que cette pratique des réductions, étalements ou annulations de programmes conduit, sur le plan national, à faire déboucher simultanément, quelques années plus tard, plusieurs programmes majeurs au prix d'un effort budgétaire inacceptable et donc, en réalité, à des forces armées sous-équipées et à l'efficacité opérationnelle réduite.

Confrontée à cette situation, l'industrie française de défense doit de surcroît affronter la concurrence des autres industriels européens de l'armement sur des projets semblables, face aux mêmes contractions du marché et à des restrictions budgétaires comparables.

Les industriels français de l'armement doivent ainsi nécessairement accentuer une stratégie de coopération entre entreprises françaises et européennes et internationaliser leurs capacités de production afin de développer l'exportation et allonger les séries, diminuer les coûts unitaires et compenser ainsi les

diminutions de plan de charge résultant de la baisse des commandes d'Etat.

\*

\* \*

## **B - LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ DE MAASTRICHT RELATIVES À UNE FUTURE DÉFENSE EUROPÉENNE**

La signature du traité sur l'Union européenne, incluant l'institution d'une politique étrangère et de sécurité commune pouvant conduire à long terme sur une défense commune, marque une volonté affichée de progresser sur la voie d'une politique de défense commune. Pour heureuses qu'elles soient aux yeux de votre rapporteur, ces dispositions, indépendamment même des incertitudes qui demeurent sur la mise en oeuvre effective du traité sur l'Union européenne, ne constituent pourtant qu'un objectif aux échéances lointaines qui ne sauraient dissimuler les difficultés qui restent à surmonter sur la voie d'une véritable identité européenne de défense.

### **1°) La politique de défense commune : un objectif affiché aux échéances lointaines**

Le traité sur l'Union européenne, tel que signé à Maastricht le 7 février 1992, donne à l'Union, parmi les objectifs qui lui sont assignés par l'article B du traité, 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".

Le titre V du traité (articles J et J 1 à J 11) institue ainsi une politique étrangère et de sécurité commune ayant notamment pour objectif, à terme, la mise sur pied d'une politique commune de défense, dans la perspective, à échéance encore plus lointaine, d'une défense commune. Il s'agit là, en soi, d'une disposition essentielle sur le plan politique, soulignant le fait qu'il ne saurait y avoir d'Union véritable sans politique étrangère commune et que l'on ne

saurait parler de politique étrangère commune sans traiter des problèmes de sécurité et de défense.

Toutefois, compte tenu 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 :

- 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 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", "respecte les obligations découlant pour 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".

Dans ce cadre, c'est à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), dont il est précisé qu'elle fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, qu'il revient "d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union (...) dans le domaine de la défense".

L'acte final de la conférence sur l'Union européenne comporte à cette fin une déclaration annexée relative à l'Union de l'Europe occidentale qui en fait le creuset d'une défense commune, même si sa mise en oeuvre supposera des ajustements qui exigeront beaucoup de temps. Il est notamment indiqué dans cette déclaration que :

- une véritable identité européenne en matière de défense sera élaborée progressivement selon un processus comportant des étapes successives ;

- 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 siège du Conseil et du secrétariat général de l'UEO est au demeurant transféré à Bruxelles ;

- 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'Etat-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.

Il est enfin précisé qu'il sera procédé en 1996 par le Conseil européen à un réexamen de l'ensemble de ces dispositions sur la base d'une évaluation des progrès réalisés et de l'expérience acquise d'ici là.

**2°) Une avancée politique qui ne saurait dissimuler l'ampleur des obstacles sur la voie d'une défense commune européenne**

a) Ces dispositions du traité sur l'Union européenne dans le domaine de la sécurité et de la défense marquent, aux yeux de votre rapporteur, une avancée politique appréciable. Les pays de la Communauté ont ainsi fourni un signal politique affichant clairement leur objectif en matière de défense et en s'accordant sur l'instrument -l'UEO- chargé d'élaborer et de mettre en oeuvre les moyens de cette politique, en conformité avec les engagements de l'Alliance et dans le cadre des décisions arrêtées par le Conseil européen.

C'est là, en soi, un résultat remarquable car la construction communautaire implique nécessairement de bâtir l'Europe de la défense et, nul ne saurait s'y tromper, cet objectif est avant tout de nature politique.

Ce faisant, les pays membres de la Communauté sont heureusement parvenus à surmonter les divergences opposant traditionnellement les principales puissances ouest-européennes sur ces questions et qui s'étaient encore exprimées avant le sommet de l'OTAN à Rome en novembre 1991. Ces évolutions ont été facilitées par les bouleversements de la situation internationale et l'affaiblissement de la menace à l'Est qui ont en particulier rendu largement conciliables le concept de l'OTAN et celui de la France. L'ensemble des pays membres de l'Alliance ont pu ainsi s'accorder pour reconnaître tout à la fois la nécessité de l'Alliance et du maintien d'une présence significative des forces américaines en Europe, et la contribution d'une identité européenne de défense à l'efficacité de l'Alliance.

Ainsi, le renforcement de la construction européenne devrait-il consolider l'Alliance dans son ensemble tandis qu'en reniant l'ambition européenne, on saperait les bases du pilier européen au sein de l'Alliance.

Les Européens doivent, sur ces bases, renforcer les structures et les activités de l'UEO. Ils s'y sont déjà attelés. Mais les moyens requis pour bâtir concrètement cette identité européenne de défense seront nécessairement mis en oeuvre par étape, et de manière progressive.

b) L'avancée politique accomplie -encore timide et dont les échéances sont au demeurant très éloignées- ne saurait toutefois dissimuler l'ampleur des problèmes à résoudre, sur le plan politique comme sur le plan militaire.

1. Le premier de ces problèmes concerne naturellement les conditions du renforcement attendu de l'UEO.

L'UEO était la seule instance européenne compétente en matière de défense. Disposant d'un acquis, de par le traité qui la fonde et de par son expérience, elle constituait sans doute, en effet, le cadre le mieux approprié pour progresser sur la voie d'une défense européenne. Il convient de bâtir sur cet acquis sur le plan politique, en vue de définir des positions communes, comme dans le domaine militaire, sur un plan strictement opérationnel.

Les modalités du renforcement de l'UEO ne doivent cependant pas apparaître en concurrence avec l'Alliance atlantique. La complémentarité de cette démarche avec celle de l'Alliance atlantique -au moment où celle-ci élabore sa nouvelle doctrine stratégique et adapte son dispositif à la nouvelle donne internationale- doit au contraire être recherchée et maintenue tout au long du processus d'élaboration de cette identité.

2. Une autre difficulté réside d'autre part dans l'identité même des membres de l'UEO. Cette organisation ne comprend, rappelons-le, à ce jour que neuf membres de la Communauté sur douze et laisse en dehors de son champ d'action le Danemark, la Grèce et l'Irlande. Pour sa part, l'Alliance regroupe l'ensemble des Etats de la Communauté à l'exception de l'Irlande et, à l'inverse, la Norvège et la Turquie, membres de l'OTAN, n'appartiennent pas à la Communauté.

Des distorsions supplémentaires pourraient de surcroît résulter d'un éventuel -mais probable- élargissement supplémentaire de la Communauté. Des pays comme la Suède, l'Autriche, la Finlande, voire la Suisse -quatre pays neutres- sont ainsi aux portes de la Communauté. Définir à quinze ou seize -dont cinq pays neutres et deux puissances nucléaires- une politique de défense commune à mettre en oeuvre à neuf ne sera pas, c'est un euphémisme, un exercice de tout repos ...

3. C'est dans ce contexte que devra également être prise en considération la singularité de la France, dont la défense s'appuie sur un concept d'indépendance et dont la position particulière au sein de l'Alliance, en dehors de l'organisation militaire intégrée, la prédispose moins à élaborer une doctrine commune d'emploi des forces, sinon à favoriser l'interopérabilité des matériels. Les rapports entre la France et ses alliés, encore trop souvent empreints

d'équivoques et d'ambiguïtés, devront sans aucun doute évoluer au moment où l'Alliance elle-même s'efforce de s'adapter à la nouvelle architecture politique de l'Europe et modifie ses moyens d'action.

4. Pour toutes ces raisons, le contenu même du renforcement de l'UEO, creuset d'une future défense européenne, sera délicat à définir et à mettre en oeuvre. Les Européens doivent, à cette fin, analyser les problèmes susceptibles de faire l'objet d'une action commune. Une première approche pourrait consister à progresser sans délai dans divers aspects de la coopération militaire, tels que :

- la création d'une agence de satellites pour l'observation et la surveillance spatiales,

- et la standardisation des équipements et l'élaboration de programmes d'armements communs, au demeurant nécessaires aux industries de défense européennes.

Mais il faudra aussi coordonner, sur le plan opérationnel, les diverses forces d'action rapide conçues de part et d'autre en vue de la constitution d'une véritable force de projection commune.

5. Enfin, l'émergence, à terme, d'une véritable entité politique européenne supposera nécessairement deux conditions complémentaires :

- la première est qu'elle puisse disposer, pour être en mesure d'agir sur la scène internationale, des armes sophistiquées indispensables à l'expression d'une volonté politique ; il revient donc aux Européens de rechercher en commun, dès aujourd'hui, les systèmes d'armes adaptés à la mise en oeuvre des stratégies répondant aux menaces dans les premières décennies du XXI<sup>e</sup> siècle ;

- la seconde -mais pas la moindre- est qu'une défense européenne authentique imposerait, tôt ou tard, de définir une autorité

**politique sous l'autorité de laquelle seront placées, le moment venu, les forces communes ; c'est dire que l'Union politique est le préalable nécessaire à une véritable défense européenne.**

C'est dire aussi que le chemin sur la voie d'une défense commune sera long et semé d'obstacles, et ce quel que soit le sort finalement réservé à la mise en oeuvre du traité sur l'Union européenne. Il rend d'autant plus nécessaire quelques priorités immédiates favorables à l'émergence d'une identité européenne en matière de défense.

\*

\* \*

## **C - QUELQUES PRIORITÉS IMMÉDIATES POUR L'ÉMERGENCE D'UNE IDENTITÉ EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DÉFENSE**

### **1°) Nécessité, urgence et limites de la coopération industrielle**

**a) Les exigences européennes sont pressantes sur le plan économique et commercial. Elles supposent notamment une intensification de la coopération industrielle.**

Cette coopération a été explorée, avec des hauts et des bas, depuis plusieurs décennies. Les échecs rencontrés - par exemple dans le domaine des avions de combat où le programme Rafale a dû faire face à la concurrence de l'"European Fighter Aircraft" - montrent les conséquences et le coût de l'absence ou de l'échec de coopération. Le coût croissant, la complexité et la diversité des composants des systèmes d'armes modernes, s'ajoutant à la rétraction des marchés internationaux, imposent que soient recherchées les coopérations adéquates avec nos partenaires européens.

Mais le succès de ces coopérations suppose que les industriels et les gouvernements soient assurés que les programmes décidés, souvent plusieurs années plus tôt, soient menés à bien et ne soient pas ensuite victimes d'arbitrages budgétaires ultérieurs, voire d'abandons en cours de route.

Ainsi seulement les industries de défense pourront-elles tirer les bénéfices attendus des procédures de coopération : l'effet de série sur les fabrications et l'amortissement des coûts -extrêmement élevés pour les matériels sophistiqués- de recherche et de développement.

Les attermolements ne sont plus de mise face à la nécessaire restructuration d'un outil industriel trop éclaté face à la concurrence internationale. La France, en particulier, longtemps habituée à réaliser, par des programmes nationaux, toute la panoplie de ses équipements -depuis le fusil jusqu'au sous-marin nucléaire lanceur d'engins- doit réviser, sauf exceptions, son comportement et obtenir une semblable modification du comportement de ses alliés.

L'existence d'une industrie européenne de défense est une nécessité que les faits imposeront, si la volonté politique est insuffisante, sous la pression des facteurs économiques et commerciaux. Prenons donc les devants pour qu'elle ne se construise pas au détriment de l'industrie française qui y perdrait alors sa maîtrise technologique et sa substance en ressources humaines, compromettant l'indépendance nationale elle-même.

Une politique européenne favorisant la restructuration des industries d'armement devrait en particulier, selon votre rapporteur, privilégier trois objectifs :

- la standardisation des équipements en service dans les armées européennes ;
- l'interopérabilité des systèmes européens en vue de la participation à des opérations conjointes ;
- et la création d'agences opérationnelles, sur la base des moyens mis en oeuvre en commun.

Ces coopérations -nécessaires pour maintenir une industrie d'armement compétitive qui ne se conçoit pas sans une politique d'exportation dynamique- supposent aussi une harmonisation européenne pour les exportations d'armements. Cette harmonisation s'impose pour assurer des contrôles efficaces et prévenir les dysfonctionnements qui peuvent naître en l'absence de mécanismes de régulation et générer des conflits potentiels -ainsi que la "braderie" de l'arsenal de l'ex-Union soviétique en fournit l'inquiétante illustration.

**b) La coopération industrielle en matière d'armements ne doit toutefois pas être considérée comme une panacée. Et nous ne devons pas en attendre plus qu'elle ne peut donner.**

En premier lieu, si les formules de coopération doivent permettre des économies dues à l'effet de série, elles entraînent aussi souvent des coûts d'études plus élevés et des coûts de fabrication accrus -en raison notamment des spécifications différentes demandées par les divers pays participants.

Par ailleurs, la multiplication des programmes d'armements conçus en coopération ne suffira pas à bâtir une défense européenne commune. Il faut encore, pour construire une industrie européenne de l'armement efficace, que les états-majors des différents pays parviennent à définir des matériels en commun. C'est dire, dans bien des cas, qu'il y faut une autorité politique commune et que l'Europe de la défense passe par la mise sur pied d'une véritable Europe politique. L'indispensable coopération industrielle doit donc être accompagnée et prolongée par des avancées immédiates et approfondies de la coopération intergouvernementale en matière de défense.

## **2°) La nécessité d'avancées immédiates et substantielles de la coopération intergouvernementale en matière de défense**

### **a) Des réalisations opérationnelles nécessaires**

#### **1. Le corps d'armée franco-allemand, embryon d'un corps d'armée européen ?**

La mise en place effective d'un corps d'armée européen, sur la base du corps d'armée franco-allemand annoncé par Paris et Bonn le 14 octobre 1991 et formalisé lors du sommet franco-allemand de la Rochelle le 22 mai dernier, constituerait une première réalisation concrète d'envergure sur la voie d'une défense européenne. Une telle force européenne pourrait être, en particulier, en mesure d'intervenir pour des missions de maintien de la paix ou des missions d'ordre humanitaire dans des situations comme celle qui prévaut aujourd'hui en Yougoslavie.

Cette initiative bilatérale franco-allemande d'une grande unité d'environ 35 000 hommes -mais dont les effectifs devraient être accrus pour atteindre la taille d'un véritable corps d'armée- a reçu un accueil plus favorable qu'on ne pouvait le craindre de la part de plusieurs pays européens. La Belgique a ainsi fait part de son intérêt pour la démarche franco-allemande, tandis que l'Espagne exprimait son intention de s'y associer.

Le corps d'armée franco-allemand -dont l'état-major pourrait s'installer à Strasbourg et devrait comprendre, outre la brigade franco-allemande existante, une division mécanisée allemande et la 1ère division blindée française stationnée à Trèves- pourrait ainsi constituer l'embryon d'un corps d'armée européen. Le sommet de l'Alliance atlantique à Rome, en novembre 1991, a apporté, semble-t-il, sa caution à une telle démarche en évoquant des structures européennes intégrées et multinationales qui auront un rôle croissant dans le contexte du développement d'une identité de défense européenne. L'objectif est bien ainsi de contribuer à l'émergence d'une défense européenne sans renier les engagements

**des pays participants dans le cadre de l'Alliance atlantique qui demeure l'instrument majeur de la sécurité en Europe.**

Trois missions principales doivent être confiées à cette grande unité : dans le cadre de la défense commune des alliés, pour laquelle le corps pourrait être mis sous le contrôle opérationnel temporaire du commandement de l'OTAN ; dans le cadre d'opérations de maintien de la paix ; ou dans le cadre de missions humanitaires.

Les problèmes politiques et techniques que soulève la mise en oeuvre de ce projet demeurent néanmoins importants, complexes et nombreux :

- **Quelle autorité politique pourrait décider de l'emploi d'une telle force si elle ne réunissait pas l'ensemble des pays membres de l'UEO ou de l'Union européenne -hypothèse qui paraît aujourd'hui la plus probable ?**

- **Dans quelles conditions ce corps d'armée pourrait-il servir le concept de défense de l'Alliance atlantique et jouer un rôle au sein des forces de l'OTAN sans infléchir la nature des relations entre la France et l'Alliance ? Et dans quelle mesure l'Allemagne acceptera-t-elle de participer à des actions éventuelles en dehors de la zone OTAN ?**

- **Sur le plan opérationnel, quelle sera l'organisation du corps d'armée, sa doctrine d'emploi, la composition de son état-major ? Quel sera le degré d'intégration de ses éléments nationaux constitutifs ? Qui en assurera enfin son commandement ?**

- **Quelles seront précisément les conséquences de l'affectation d'un nombre substantiel d'hommes à ce nouveau dispositif sur les armées françaises dans le triple contexte du rapatriement des Forces françaises d'Allemagne, de la déflation des effectifs et de la restructuration de nos forces ?**

Toutes ces questions conduisent en outre à s'interroger sur le caractère effectivement opérationnel, sur le plan militaire, et sur le calendrier de mise en oeuvre de ce corps d'armée. L'échéance envisagée de 1995 pourra-t-elle être respectée ?

## **2. Une coopération militaire renforcée**

Quoi qu'il en soit, une coopération militaire multiforme, concrète et approfondie entre pays européens constitue aujourd'hui un impératif.

Des décisions concrètes s'imposent d'abord dans le domaine spatial qui constitue, à juste titre, une priorité du projet de loi de programmation. Une première décision est intervenue à la suite de la décision des pays de l'UEO de créer un centre satellitaire, situé en Espagne, de formation et d'interprétation des données recueillies par des satellites d'observation militaire en orbite.

Il s'agit là de répondre à un besoin essentiel pour les pays européens, ainsi que l'a mis en lumière de manière spectaculaire la guerre du Golfe. Ce pas en avant ne constitue toutefois que l'amorce d'un processus qui doit conduire à une véritable agence européenne d'observation spatiale à des fins de sécurité, qu'il s'agisse de la gestion des crises, de la vérification des accords de désarmement ou encore de la surveillance de l'environnement.

De façon plus générale, et sans qu'il soit nécessaire d'attendre l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, les pays membres de l'UEO doivent sans délai progresser dans les différents domaines de coopération convenus à Maastricht pour renforcer le rôle opérationnel de l'UEO, qu'il s'agisse de :

. la planification d'actions communes, notamment en cas de crise, et l'organisation de manoeuvres communes,

. une coopération militaire étroite, dans des domaines aussi variés que la logistique, le transport, la formation ou le renseignement,

. des rencontres régulières des chefs d'état-major, nécessaires à la concrétisation des notions communes et à la connaissance réciproque des forces armées des pays de l'UEO,

. une coopération renforcée en matière d'armements en vue de créer une agence européenne des armements,

. sans même revenir ici sur la constitution d'unités militaires relevant de l'UEO, voire de la constitution d'un groupe aéronaval européen dans lequel la France pourrait jouer un rôle essentiel.

#### **b) L'amorce de réflexions européennes communes**

Mais ces multiples et nécessaires aspects de la coopération militaire entre pays européens demeurerait encore insuffisants s'ils n'étaient prolongés par l'amorce de réflexions communes dans des domaines dont tout donne à penser qu'ils devront occuper à l'avenir une place centrale dans les conditions de la sécurité du "vieux continent". Sans qu'il soit possible de se livrer ici à une analyse détaillée de ces questions qui dépasserait le cadre du présent rapport, il paraît nécessaire à votre rapporteur de mentionner à cet égard deux domaines de réflexion prioritaires.

- Le premier de ces domaines concerne naturellement la **défense anti-missiles**. Rappelons ici d'un mot que les Etats-Unis -avec notamment le système G.P.A.L.S.- et l'ex-Union soviétique ont donné dans la période récente une priorité élevée aux moyens de défense anti-missiles balistiques (ABM). Les Etats-Unis visent ainsi la protection de leurs forces par des moyens de défense anti-missiles de théâtre et la protection ultime des objectifs sensibles par un système d'armes potentiellement opérationnel indépendamment des autres volets de l'"Initiative de défense stratégique".

Il y a là matière à une réflexion cruciale pour la France et pour les Européens confrontés à ces évolutions de nature à affecter les données de la dissuasion -sans en remettre en cause le principe- ou à en accroître le coût en imposant la diversification des trajectoires.

La question est aujourd'hui posée : **est-il possible de faire l'impasse sur la protection de certains points sensibles, même si cette protection est très onéreuse et ne peut être totalement efficace ?**

Si la réponse devait être négative, il est clair que, ne serait-ce que pour des raisons budgétaires -le présent projet de loi l'illustre cruellement-, la réalisation d'un tel projet ne pourrait être obtenue au plan national.

- Ils ne pourront davantage, dans la perspective, fût-elle lointaine, d'une défense européenne, se dispenser d'une concertation dans le domaine nucléaire.

Il pourrait s'agir d'abord, dans l'immédiat, d'une coopération entre les deux puissances nucléaires européennes, c'est-à-dire d'une coopération franco-britannique. Si bien des incertitudes demeurent en la matière, le programme de missile substratégique A.S.L.P. (air-sol longue portée) qui pourrait équiper le Rafale comme le Tornado britannique, et l'éventuelle coordination des patrouilles des sous-marins nucléaires montrent que les sujets ne manquent en la matière ni d'importance ni d'incidences financières. Ne pourrait-on également envisager, au lieu de les détruire sans aucune contrepartie, de rendre opérationnels les missiles Hadès mis "sous cocon", lorsque le besoin s'en fera sentir, dans le cadre d'une défense européenne ?

Il pourrait d'autre part s'agir, le moment venu, c'est-à-dire lorsque la perspective d'une véritable Union politique européenne se sera rapprochée, d'un dialogue, en matière nucléaire, avec nos autres partenaires européens. M. le Président de la République s'est interrogé, le 10 janvier 1992, sur la possibilité de concevoir une "doctrine européenne" dans le domaine nucléaire. 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 États ne paraît envisageable que lorsqu'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- devient aujourd'hui légitime.

## CHAPITRE II

### - L'AGGRAVATION DE LA SITUATION DE L'INDUSTRIE DE DÉFENSE EN FRANCE -

Sans se livrer ici à une analyse détaillée de la situation et des perspectives de l'industrie d'armement en France, qui dépasserait le cadre du présent rapport, l'ampleur exceptionnelle des difficultés auxquelles est confrontée l'industrie de défense et l'importance des conséquences économiques et sociales qui en résultent - notamment en termes d'emplois - imposent à votre rapporteur, en raison des liens directs entre la programmation des équipements militaires et la contraction des budgets de défense d'une part, et la situation de l'industrie d'armement d'autre part, de souligner ici les principaux facteurs qui déterminent aujourd'hui la situation extrêmement préoccupante de l'industrie de défense et de tenter d'explorer quelques-unes des voies qu'elle devra, à ses yeux, nécessairement emprunter pour faire face, dans les années à venir, à la conjoncture internationale et financière.

\*

\* \*

#### A - LE CONSTAT : L'ACCUMULATION DE FACTEURS DÉFAVORABLES FRAPPANT UNE INDUSTRIE DE L'ARMEMENT PERFORMANTE

1°) - Les données de base : performances et difficultés croissantes de l'industrie de défense en France

L'industrie d'armement revêt, pour la défense comme pour l'économie française, une place de première importance qui ne doit être à aucun moment perdue de vue à l'heure où cette industrie

hautement performante est soumise à une tendance lourde tendant à réduire ses capacités et ses effectifs.

Le chiffre d'affaires global annuel de l'industrie d'armement française a atteint environ 115 milliards de francs en 1991. Les quelque cinq à six mille entreprises, de toutes dimensions, de ce secteur emploient de manière directe environ 250 000 salariés, et bien davantage -environ 400 000- de façon indirecte en tenant compte des composants "civils" des matériels de combat. Consacrant une grande partie de son activité à l'exportation, l'industrie française de défense figure parmi les cinq principaux exportateurs mondiaux, après les Etats-Unis et l'ex-Union soviétique -qui représentaient, à eux deux, plus des deux tiers des livraisons dans le monde- l'Allemagne réunifiée et la Grande-Bretagne.

Par delà ces chiffres -qui placent l'industrie de défense au premier rang des secteurs industriels français, avec l'industrie aéronautique, également touchée par la réduction des budgets militaires-, l'industrie d'armement française constitue à la fois le garant d'une certaine indépendance nationale, un des moteurs du savoir-faire français dans les domaines des technologies de pointe et l'un des principaux postes positifs de la balance commerciale du pays. L'industrie française de défense représente environ 7% de notre activité industrielle totale. La part de l'armement dans l'effort de recherche et de développement, le nombre des programmes qui sont conduits avec des objectifs définis par la Défense font de cette industrie une des plus importantes de notre économie.

Mais ces données de base ne sauraient toutefois dissimuler les graves difficultés auxquelles est désormais confrontée cette industrie qui, après une quinzaine d'années -la décennie 1970 et la première moitié des années 1980- marquées par une expansion soutenue et l'envolée des exportations, notamment vers le Proche-Orient, est entrée dans une période caractérisée par une activité réduite et une diminution des exportations.

Si l'industrie française a bénéficié en 1990 d'un regain ponctuel de commandes en liaison immédiate avec la guerre du Golfe -du fait notamment de commandes de pays de la péninsule arabique- (33,4 milliards de francs de commandes de l'étranger), la tendance de fond reste celle de la stagnation. Le commerce international des

armements connaît en effet une baisse constante depuis 1985 (environ - 5% par an en francs constants) et s'est trouvé réduit en 1991, s'agissant des armements conventionnels, à environ 22 milliards de dollars, soit une baisse en volume d'environ 25% par rapport à 1990.

Ce phénomène international fait inévitablement apparaître des surcapacités de production. L'industrie de défense américaine, qui emploie plus de 3 millions de salariés, a perdu environ 100 000 emplois en 1991 et des chiffres de l'ordre de 500 000 suppressions d'emplois sont annoncés d'ici à 1995, malgré une politique agressive à l'exportation. Plusieurs dizaines de milliers de suppressions d'emplois ont simultanément été annoncées en Grande-Bretagne et dans la plupart des pays européens.

En France même, la réduction d'activité de l'industrie de défense devait, selon les évaluations effectuées, entraîner de 12 000 à 18 000 suppressions d'emploi pour la seule année 1992. Les estimations de la Délégation générale à l'armement (DGA), du GIFAS (groupement des industries françaises de l'aéronautique et de l'espace) et des diverses entreprises concernées conduisent à citer un chiffre de l'ordre de 50 000 emplois directs et, au total, près de 100 000 emplois perdus d'ici à 1995, dans l'ensemble du secteur concerné (400 000 emplois) si les tendances actuelles perdurent. La seule industrie de l'armement terrestre envisage la perte de 25 000 emplois d'ici à la même année 1995.

Or, tout donne à croire que ces tendances persisteront. Selon les experts de la DGA, le maintien de l'emploi suppose une croissance du budget de la défense de 2% par an. Cela, on le sait, n'a pas été le cas en 1992. Cela ne sera pas davantage le cas dans les années 1993-1994 si l'on se réfère aux données du projet de loi de programmation militaire.

Il convient enfin de rappeler ici que si l'industrie de l'armement ne représente qu'environ 5% des effectifs industriels, cette moyenne nationale ne doit pas dissimuler son poids considérable dans certaines régions : 20% de l'emploi industriel en Bretagne et en Provence-Côte d'Azur, 18% en Aquitaine, 15% en Midi-Pyrénées, 11% dans le Centre, sans même parler de la région parisienne.

Cette situation extrêmement préoccupante -que notre commission devra garder présente à l'esprit lorsqu'elle émettra son avis sur un projet de loi qui contribuera à aggraver les difficultés de notre industrie de défense- trouve son origine principale dans la conjonction de multiples facteurs internationaux. Elle rencontre aussi des facteurs aggravants dans les faiblesses propres de l'industrie d'armement française et dans l'évolution de nos budgets militaires.

## **2°) - Les facteurs internationaux tendant à la baisse des dépenses d'armement**

Le contexte international explique dans une large mesure la baisse relative des dépenses d'armement et les tensions qui en résultent pour les industries de défense.

Certes les menaces, si elles ont été modifiées en profondeur, n'ont pas disparu et de nouveaux risques sont apparus. La situation internationale, plus volatile et instable que jamais, ne justifie aucunement de baisser la garde. A l'Est, les aléas demeurent élevés, qu'il s'agisse de l'ex-Union soviétique -pour longtemps déstabilisée par les tensions liées au passage de la Russie à l'économie de marché et par les incertitudes concernant les nouveaux Etats de la Communauté des Etats indépendants (CEI), sans omettre les risques résultant des formidables stocks d'armes hérités de l'ex-Union soviétique- ou du Centre-Europe, faisant apparaître des conflits, potentiels ou réels, locaux ou régionaux, fortement déstabilisants. Au Sud, aussi, de profonds déséquilibres, occultés jusqu'ici par l'affrontement Est-Ouest, se transforment aujourd'hui en menaces sérieuses, aggravées par la prolifération des armements de destruction massive.

Mais de multiples facteurs se sont conjugués pour constituer, pour les gouvernements mais aussi pour les industries de l'armement, une nouvelle donne incontournable.

L'apaisement des tensions Est-Ouest, la fin de la guerre froide consécutive à l'effondrement du monde communiste s'est

traduite par un ensemble de faits qui ont radicalement transformé les relations Est-Ouest et le contexte géopolitique dans son ensemble :

- la fin de l'affrontement des blocs militaires, symbolisée par la dissolution du Pacte de Varsovie et l'adaptation de l'OTAN à cette donnée fondamentale, conduisant de nombreux pays à essayer de bénéficier sans délai des "dividendes de la paix" ;
- le développement du processus de désarmement et de contrôle des armements marqué notamment par la conclusion des accords START, le traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE) et des initiatives successives qui devraient se traduire dans la prochaine période par de nouveaux progrès substantiels ;
- enfin, dans une moindre mesure, la volonté affichée des grandes puissances de limiter à terme les transferts d'armes à des Etats tiers, afin de tenter de freiner une dissémination des armements allant à l'encontre de la sécurité internationale, et qui s'est notamment traduite par l'élaboration d'un code de bonne conduite entre les cinq principaux pays exportateurs d'armes, à savoir les membres permanents du Conseil de Sécurité.

Il en est résulté diverses conséquences qui se sont conjuguées pour modifier profondément la conjoncture économique et financière des industries de défense : tendance à la baisse des budgets militaires et au ralentissement des dépenses de défense, diminution ou étalement des programmes d'armement, augmentation des coûts et apparition de nouveaux fournisseurs qui constituent de nouveaux concurrents en matière d'armements. Si la baisse des budgets militaires, au demeurant inégale et partant de situations fort différentes, a des incidences majeures par le biais de la baisse des commandes d'Etat, ce qui diminue fortement le plan de charge des industries d'armement, il convient d'examiner plus précisément les causes et les manifestations du phénomène de diminution des exportations.

Il faut rappeler ici qu'indépendamment du niveau des commandes d'Etat, le marché national demeure limité et les succès à l'exportation constituent une nécessité absolue, même si l'on peut déplorer cette situation, pour l'industrie française de l'armement. La politique française de défense repose en effet sur une stricte suffisance de ses moyens d'action, tandis que la position particulière de la France au sein de l'Alliance atlantique l'écarte des groupes de travail, voire de l'élaboration de programmes, réduisant

les séries de nos productions d'armement et les économies d'échelle possibles.

De fortes et nouvelles tensions à l'exportation sont de surcroît apparues au cours de la dernière période, qui limitent encore nos capacités en la matière :

- La baisse accélérée des dépenses d'armement dans certaines zones géographiques concerne d'abord le Moyen-Orient qui, après avoir largement contribué à l'envol des exportations d'armements, s'est trouvé confronté à la baisse des revenus pétroliers et risque de devenir, après la guerre du Golfe, une quasi-exclusivité américaine, les Etats-Unis recueillant les dividendes de leur engagement très rapide et très puissant dans la région. En Europe, on l'a vu, l'apaisement Est-Ouest et le processus de désarmement entraînent la diminution des budgets, l'évaluation à la baisse des besoins et, au bout du compte, la contraction des marchés européens. Les perspectives ne sont pas meilleures dans la plupart des autres régions, à l'exemple de l'Amérique latine où le marché, s'il recèle sans doute à terme des capacités, est contracté par l'ampleur des problèmes économiques et sociaux, et a fortiori de l'Afrique, dans l'incapacité, en raison d'une situation économique et démographique dramatique, de dégager les capacités financières nécessaires.

- La sévérité accrue de la concurrence internationale résulte d'abord de l'apparition de nouveaux fournisseurs qui constituent désormais de redoutables concurrents sur la scène internationale. Depuis quelques années déjà, d'anciens clients potentiels, comme le Brésil, l'Inde, Israël, l'Afrique du Sud, voire l'Argentine ou la Corée - et la liste n'est pas exhaustive - ont pris une place non négligeable sur certains marchés. De son côté, le Japon, mettant à profit sa haute capacité technologique, a constitué une industrie d'armement dont la forte vocation exportatrice n'a pas besoin d'être soulignée.

Dans le même temps, la conjoncture internationale, la réduction des budgets militaires et l'apparition de surcapacités de production conduisent nos concurrents traditionnels à redoubler d'agressivité sur les marchés à l'exportation. C'est le cas naturellement des Etats-Unis. C'est aussi celui de nos partenaires européens qui tirent bénéfice d'importants mouvements de restructuration qui renforcent leur efficacité et développent des

actions de coopération auxquelles nous ne sommes pas assez fréquemment partie prenante.

- Enfin, les incertitudes relatives à l'avenir de l'industrie militaire de l'ex-Union soviétique accroissent encore le dérèglement actuel du commerce international des armements et les tensions à l'exportation sur ces marchés.

L'ampleur de la tâche qui incombe à la Russie et aux nouvelles Républiques de la CEI pour diversifier les productions de leurs entreprises d'armement et a fortiori pour procéder à une reconversion civile de leurs activités risque de les conduire naturellement à se laisser séduire par des exportations tous azimuts naturellement plus lucratives en devises au moment même où leurs économies exsangues ont d'impérieux besoins de financement. Les dispositions actuelles d'assistance internationale - principalement occidentale - au processus de reconversion ne sont pas, loin s'en faut, à la hauteur des besoins et ne sauraient suffire à écarter ces tentations. Faut-il rappeler ici, pour ne citer qu'un exemple, que l'Ukraine compte près d'un million et demi de salariés dans l'industrie de défense (250 000 en France) et doit faire face à des surcapacités de production qui appauvrissent encore une économie déjà fortement endettée ?

La même recherche de devises à tout prix explique que les pays de la CEI soient aussi les principaux - mais non les seuls - responsables de l'expansion incontrôlée des marchés militaires d'occasion. Ils contribuent ainsi fortement à ce que l'on a pu justement qualifier de braderie des fournitures militaires et au développement d'un marché de l'occasion qui a pris une dimension insoupçonnée, attirant par son rapport qualité-prix, de nombreux acquéreurs potentiels. C'est ainsi que, dans les derniers mois de son existence, l'Union soviétique serait parvenue à vendre en 1991 pour 12 milliards de dollars d'armement. Quelle que soit l'incertitude de telles estimations, sujettes à caution, les exemples pourraient être multipliés - la presse s'en est largement fait l'écho - de transactions spectaculaires à des prix hors de comparaison avec ceux du marché.

### **3°) - Des facteurs aggravants pour l'industrie française de l'armement**

Ces facteurs internationaux défavorables aux marchés de l'armement sont en outre aggravés, pour la France, par les handicaps propres à l'industrie d'armement nationale et les conséquences sur nos programmes d'armement de l'évolution des budgets militaires, malheureusement amplifiées par les dispositions du projet de loi de programmation.

**- Les faiblesses spécifiques de l'industrie française de l'armement, quels que soient par ailleurs son caractère performant et ses atouts reconnus dans le domaine de l'innovation technologique, ont plusieurs causes.**

Les entreprises françaises sont d'abord handicapées par leur taille insuffisante par rapport à leurs concurrents, notamment européens. Cette dimension réduite apparaît pénalisante sur le plan des capacités financières des industriels français dont le chiffre d'affaires est hors de proportions avec celui d'un groupe comme, par exemple, Daimler-Benz. L'industrie française est excessivement morcellée, ce qui génère des concurrences internes et entraîne des pertes d'efficacité en matière de recherche et de financement. On dénombre ainsi en France, à titre d'exemple, plusieurs fabricants de missiles et de satellites, plusieurs radaristes et plusieurs fabricants de cellules.

De ces caractéristiques résultent d'importants inconvénients à l'exportation. La taille modeste et la puissance financière limitée des entreprises françaises réduisent leurs capacités dans le jeu des compensations financières qui constituent un élément essentiel de la conclusion de tout marché.

D'autre part, leur capacité financière réduite rend plus difficile une diversification des activités qui permet de compenser par des activités civiles les à-coups qui caractérisent le marché des armements essentiellement tributaire d'exportations de plus en plus aléatoires et de commandes d'Etat de plus en plus limitées.

**Il convient enfin de rappeler, au titre des particularités de l'industrie nationale de l'armement, le rôle majeur encore joué par la Délégation générale de l'armement et les établissements qui en dépendent. Sans être négative en soi, l'importance de ce rôle conduit à rappeler les handicaps de la DGA liés à l'absence de puissance financière propre, aux rigidités de gestion inhérentes à son statut étatique, et aux très faibles possibilités de reconversion ou de diversification des activités susceptibles d'absorber les irrégularités des commandes de l'Etat ou de l'étranger. Il est nécessaire, aux yeux de votre rapporteur, de mettre un terme à la confusion qui résulte de la coexistence, au sein de la DGA, de tâches étatiques et d'activités purement industrielles.**

**- Les graves inconvénients qui résultent des étalements, réductions et interruptions de programmes viennent de surcroît aggraver les tensions pesant sur l'industrie française de l'armement.**

**Certes, votre rapporteur tient à le rappeler, l'exercice que constitue la programmation des équipements militaires n'a pas pour rôle premier de compenser systématiquement les difficultés de l'industrie française de l'armement en assurant un débouché aux productions et aux systèmes d'armes de cette industrie. Il doit au contraire être clairement entendu :**

**- que la production nationale de matériels sophistiqués ne correspondant pas aux besoins des armées n'a pas a priori à être supportée, sur le plan financier, par le ministère de la Défense, et que c'est à l'industrie d'armement de s'adapter pour satisfaire au moindre coût possible les stricts besoins des armées ;**

**- de même, la préférence pour des productions nationales ne doit s'exercer qu'à qualité et coûts comparables lorsqu'il ne s'agit pas de matériels qui mettent directement en cause l'indépendance nationale ou l'existence même d'un secteur industriel ; et il doit être naturel -lorsque le caractère opérationnel et le budget de nos forces est en jeu- de préférer des productions étrangères plus adaptées à des productions nationales qui seraient, par hypothèse, moins performantes ou trop coûteuses.**

Il reste que, dans le contexte d'une industrie de défense fortement fragilisée par la conjoncture internationale et budgétaire, les réductions, étalements et interruptions de programmes décidés au cours de la dernière période ou résultant du projet de loi de programmation entraînent, sur le plan industriel, un ensemble de conséquences particulièrement lourdes et préoccupantes, que votre rapporteur se doit ici de rappeler parce que les économies attendues de ces dispositions risquent en réalité de s'avérer, au bout du compte, coûteuses en raison des liens existant entre l'Etat et l'industrie de l'armement :

- les réductions, interruptions ou étalements de programmes affectent inévitablement la planification industrielle des entreprises concernées ; elles créent des à-coups dans les plans de charge qui font apparaître des surcapacités industrielles coûteuses qui risquent d'affecter gravement à terme la capacité concurrentielle des entreprises ;

- ces mesures provoquent aussi une diminution des ressources et des budgets d'innovation, largement tributaires des commandes d'Etat ; plus grave encore, l'interruption de certains programmes risque de compromettre le savoir-faire technologique français dans certains domaines ;

- une autre conséquence inéluctable des étalements ou réductions de programmes est d'entraîner une diminution des économies d'échelle que permettent des séries suffisantes et stables, et, par voie de conséquence, d'altérer les capacités d'autofinancement des entreprises en cause ;

- ils aboutissent aussi à pénaliser les produits ou armements concernés sur les marchés internationaux, tant il est clair que les commandes des armées françaises peuvent initier fortement les commandes étrangères qui, dans le cas inverse, ont naturellement tendance à se tourner vers d'autres fournisseurs, ainsi que l'illustre, notamment, la perte des marchés suisse et finlandais par le Mirage 2000-5 ;

- enfin, les étalements de programmes ont pour effet d'altérer l'échelonnement et le financement dans le long terme des programmes de renouvellement de nos équipements militaires.

Il apparaît ainsi clairement que tout retard, étalement ou -a fortiori- suppression de programme induit en pratique des coûts parfois très importants. Votre rapporteur ne peut donc ici que

**réaffirmer sa conviction que la situation actuelle de nos équipements, caractérisée par la nécessité de renouveler simultanément un nombre important de matériels majeurs, résulte pour une large part d'étalements et de retards antérieurs et que cette pratique, encore aggravée par le projet de loi de programmation, est une facilité politique qui permet d'affirmer qu'au prix de certains reports, rien d'essentiel, aucun programme majeur, n'est sacrifié, mais qui conduit à créer des convergences simultanées d'échéances majeures et, de ce fait, des tensions budgétaires qui seront demain insupportables.**

**Le projet de loi de programmation militaire, loin d'apporter un quelconque répit à l'industrie française de l'armement, assombrit encore les perspectives. Mis à part les espoirs que certains peuvent placer dans les programmes spatiaux annoncés, tous nos industriels subiront gravement le choc des décisions prises. Quelques exemples, parmi bien d'autres, l'illustrent :**

**- GIAT Industries, gravement touchée, comme les intervenants de sa partie électronique (notamment Dassault électronique), par la réduction des commandes budgétaires et la réduction drastique du programme du char Leclerc ;**

**- la direction des constructions navales, affectée par l'arrêt du programme BAMO (bâtiments antimines océaniques) et l'absence de décision concernant le second porte-avions nucléaire ;**

**- ou l'Aérospatiale, successivement atteinte, notamment, par l'abandon du programme Hadès et du projet de missile S 45, sans parler des incertitudes pesant sur des programmes essentiels pour l'Aérospatiale comme le programme de missile anti-navires supersonique (ANS).**

**De surcroît, rappelons-le, la période couverte par la "programmation" proposée, exagérément réduite, n'offre aux industriels aucune visibilité à moyen terme -ce qui devrait pourtant constituer, quelles que soient les décisions prises, l'apport de toute programmation des crédits d'équipement militaire-.**

\*

\* \*

## **B - QUELQUES VOIES À APPROFONDIR POUR PERMETTRE À L'INDUSTRIE FRANÇAISE DE DÉFENSE DE TENTER DE FAIRE FACE À LA CONJONCTURE NATIONALE ET INTERNATIONALE PRÉSENTE**

Les données qui précèdent n'incitent pas à l'optimisme. Elles sont porteuses de conséquences sociales extrêmement lourdes, potentiellement explosives, qui, s'ajoutant à la réduction du format de nos armées, à la déflation des effectifs et à la fermeture de sites militaires, contribuent à créer une situation d'une gravité qui est souvent comparée à la crise de l'industrie sidérurgique et aux douloureux problèmes de reconversion qui en ont résulté -même si cette comparaison, qui se réfère aux surcapacités de productions, est inexacte en termes de productivité et de compétitivité.

Elles ne sauraient occulter la haute technologie et le caractère performant de notre industrie de l'armement qui ne pourra toutefois tenter de faire face à la conjoncture nationale et internationale présente qu'en accentuant notamment, dans toute la mesure du possible, ses efforts d'adaptation dans trois directions essentielles : restructuration, coopération, et diversification. Ces possibilités, qui apparaissent aujourd'hui comme des exigences, sans pour autant constituer des panacées -car la solution miracle n'existe pas- sont d'ores et déjà exploitées. Elles doivent être vigoureusement approfondies.

### **1°) - Un effort de rationalisation et de restructuration à approfondir**

Faute de pouvoir agir efficacement sur les facteurs exogènes qui expliquent les difficultés de l'industrie de défense, l'apport de solutions à ses graves difficultés passe sans aucun doute par des décisions de structures industrielles prises à l'initiative des industriels ou à l'instigation des pouvoirs publics.

- Un exemple récent de telles décisions a consisté dans la transformation du GIAT en une société nationale, réalisée le 1er juillet 1990.

Certes, une telle évolution ne constitue pas une panacée et GIAT-Industries demeure confrontée à d'importantes difficultés. L'objectif fixé était l'équilibre en 1995 sur la base d'un plan de cinq ans en fonction de prévisions de commandes budgétaires. La réalité est cependant très différente de ces prévisions, compte tenu des évolutions budgétaires et des conséquences des nouvelles données internationales qui n'étaient pas prévisibles fin 1989. La forte baisse des commandes d'Etat, à l'exemple de la diminution des commandes de chars AMX 30 B2 et, surtout, de la très forte réduction de cible du programme de chars Leclerc -qui risque de compromettre son succès à l'exportation-, s'ajoutant à bien d'autres réductions ou annulations, compromet fortement les objectifs assignés.

Il reste que la création de GIAT Industries était indispensable pour permettre au groupe d'échapper aux règles administratives, de constituer une véritable entité industrielle et s'ouvrir au monde, en particulier par des coopérations qui étaient jusqu'alors pratiquement inconnues au GIAT. S'ajoutant à sa très haute compétence technique et à son fort potentiel industriel, la puissance des réseaux repris (Luchaire, Manhurin, PRB, FNH) et sa gamme de produits de grande diffusion ont permis à GIAT-Industries d'éviter le pire. Les premiers résultats à l'exportation enregistrés en 1990 et 1991 ont ainsi été encourageants. Ils se trouvent malheureusement à nouveau compromis par les tendances actuelles, aggravées par les conséquences du projet de loi de programmation. Ils laissent enfin subsister des sureffectifs particulièrement importants.

- De nouvelles dispositions doivent être également examinées pour adapter l'industrie française de l'armement et tenter d'accroître ses capacités exportatrices. C'est ainsi que l'excessif éclatement de l'industrie française entraîne des fragilités importantes qui pourraient être corrigées par la constitution de groupes plus forts, qui éviteraient les concurrences internes entraînant des pertes d'efficacité et accroîtraient la puissance financière des entreprises françaises.

L'exemple de la rapide restructuration de l'industrie allemande sous l'égide de Daimler Benz dans le cadre de la Deutsche Aerospace (DASA) ne peut évidemment être purement et simplement transposé en France. Il fournit pourtant l'occasion d'enseignements qui ne sauraient être mésestimés sur l'intérêt de constituer des conglomerats industriels dotés de solides capacités financières d'intervention. Il en va de même des exemples britanniques -où deux grands pôles ont été constitués avec British Aerospace et G.E.C. -voire italiens- où un pôle public s'est mis en place avec la fusion d'Aeritalia et de la Selenia au sein d'Aliena.

L'industrie française de l'armement est pour l'heure constituée autour de sept pôles industriels majeurs, mais non exclusifs et parfois concurrents :

- la DGA, en particulier pour les constructions navales,
- GIAT Industries pour les matériels terrestres,
- Dassault Aviation pour les avions de combat,
- l'Aérospatiale pour les hélicoptères, les engins balistiques, les satellites et les missiles tactiques,
- Thomson-CSF pour l'électronique militaire,
- Matra Défense Espace pour les missiles tactiques et les satellites,
- et la SNECMA pour les moteurs.

Les redondances observées -notamment entre l'Aérospatiale et Matra ou entre Thomson-CSF et Electronique Serge Dassault- conduisent à tout le moins à peser précisément les avantages, mais aussi les inconvénients, de plus amples rapprochements pour renforcer l'assise et la puissance financière de certains de ces pôles industriels. C'est ainsi que des rapprochements paraissent devoir être envisagés, par exemple dans le domaine des missiles entre Matra et l'Aérospatiale, et dans celui de l'aéronautique entre Dassault et l'Aérospatiale.

- Les restructurations nécessaires à l'industrie française de l'armement ne sauraient, en tout état de cause, se limiter à ces décisions, effectives ou potentielles, relatives aux structures industrielles. Elles supposent aussi un vigoureux effort de reconversion. Ces mesures, indispensables pour coordonner les

restructurations annoncées dans le secteur proprement militaire (régiments et établissements de soutien), sont également nécessaires au niveau des entreprises industrielles du secteur de l'armement. Elles constituent, aux yeux de votre rapporteur, une condition absolue pour éviter le pire, de même que la mise en place de politiques d'accompagnement des suppressions d'emplois qui interviendront inévitablement.

Le gouvernement, dans ce double objectif qui ne saurait ignorer le tissu industriel et les activités locales touchées par les évolutions et décisions actuelles, a créé un "Comité des restructurations" -assisté d'une "Délégation aux restructurations" militaires et industrielles- qui se substitue à l'ancienne mission d'étude des reconversions et qui n'a d'ailleurs, comme elle, que des attributions consultatives.

Les dotations du "Fonds pour les restructurations de la Défense" (FRED) seront portées de 80 millions de francs en 1992 à 100 millions en 1993, tandis qu'un plan d'aide aux bassins d'emploi touchés par les restructurations était adopté au plan interministériel.

Enfin, la D.G.A. devra mettre des fonds spécialisés, à hauteur de 700 millions de francs, à la disposition des P.M.E. et P.M.I. du secteur de la défense -soit environ 5 000 entreprises- directement atteintes par la réduction des programmes militaires- pour tenter de les aider à innover et à se diversifier, c'est-à-dire, dans bien des cas, à survivre.

Ces mesures sont nécessaires. Elles sont toutefois tardives et il aurait, sans nul doute, été préférable d'engager cet effort plus tôt compte tenu du nombre des sites et entreprises touchés. Tout porte à croire qu'elles seront insuffisantes, en raison principalement de la modestie des moyens qui y sont encore consacrés face à l'ampleur du chantier en cause et de la gravité du problème social posé, dont les dispositions du projet de loi de programmation augmentent la gravité.

**Le défi, en particulier pour accompagner une réduction des sureffectifs qui apparaît inéluctable à votre rapporteur, est donc considérable. Une amélioration relative passe par des moyens financiers adaptés, par une approche géographique et d'aménagement du territoire volontariste et par un dialogue social approfondi, nécessaire pour expliquer des mesures qui concernent à la fois civils et militaires, administrations, syndicats et élus.**

## **2°) - La nécessité d'une coopération internationale accrue**

**Les excès de l'offre, les surcapacités de production et de différenciation des besoins, font que l'heure n'est plus à la préférence systématique des développements nationaux et au refus de principe des achats "sur étagère". Il faut aujourd'hui rassembler les énergies, réduire la concurrence des bureaux d'études et, pour cela, approfondir et multiplier les coopérations.**

**Les avantages potentiels des projets conçus en coopération sont multiples :**

- réduction des coûts de développement et diminution des coûts unitaires par l'allongement des séries produites,**
- ouverture de nouveaux marchés,**
- réduction des amplitudes de fluctuation des financements,**
- standardisation des matériels et interopérabilité plus grande entre les armées,**
- sans même parler du signal politique extrêmement positif que représente tout progrès de la coopération européenne ou atlantique.**

**La coopération n'a cependant pas toutes les vertus. Son succès suppose d'abord un certain nombre de conditions : l'intérêt mutuel des partenaires qui doivent avoir des capacités techniques et industrielles à peu près comparables, au moins qualitativement ; un nombre de partenaires assez réduit, qui permet entre eux une bonne connaissance réciproque et un comportement loyal. De plus, c'est l'évidence, aucun succès ne saurait être remporté**

sans un produit performant, correspondant véritablement aux besoins du marché.

Il va enfin de soi que le développement de la politique de coopération internationale en matière d'armement mise en oeuvre par la France implique, au plan gouvernemental, la correction des défauts d'organisation vigoureusement relevés par la Cour des Comptes : objectifs mal précisés, conséquences juridiques et financières mal mesurées, difficultés de gestion et de contrôle.

La coopération n'est d'ailleurs, dans le secteur de l'armement comme dans les autres, pas exempte de risques : risque d'accroissement des coûts du programme pour satisfaire les objectifs des différents participants, risque d'excès de spécifications, risque de désaccord sur les choix budgétaires et les calendriers, risque de dispersion du savoir-faire industriel et des compétences, risque de devoir mettre en place des montages financiers complexes et des organisations lourdes inadaptées à des systèmes simples, et qui peuvent compliquer, retarder, ou accroître le coût d'un programme.

Ces réserves faites, auxquelles s'ajoute le faible nombre des programmes nouveaux envisagés, le développement de projets en coopération est aujourd'hui une nécessité. L'action des industriels français est d'abord naturellement tournée vers nos partenaires européens, au premier rang desquels figurent la Grande-Bretagne et l'Allemagne qui financent avec la France, au total des trois pays, près de 90% de la recherche -développement militaire en Europe. Mais les programmes entrepris avec l'Italie ou l'Espagne -qui participent au satellite d'observation Helios- montrent aussi, ainsi que l'illustrent les tableaux ci-joints, l'efficacité et l'approfondissement de ces relations. Il est clair que la constitution progressive d'un marché européen de l'armement doit aller de pair avec la construction européenne dans le domaine de la défense et l'apparition d'une véritable solidarité européenne en la matière. C'est par une action volontariste de lancement de programmes européens que peut être matérialisée concrètement la solidarité que nous appelons de nos vœux. Elle suppose, aux yeux de votre rapporteur, une démarche résolument pragmatique avec les pays européens réellement importants dans ce secteur et reposant sur des projets spécifiques et surtout opérationnels.

**PROGRAMMES EN COOPÉRATION  
PROGRAMMES ACHÉVÉS**

PROGRAMMES	PAYS PARTICIPANTS								EXPORTATION*
	Belgique	Espagne	Etats-Unis	Italie	Pays-Bas	R.F.A.	Royaume-Uni	Suède	
<b>AVIONS DE COMBATS</b> - Jaguar - Alphajet - Atlantic I - Transall				X	X	X X X	X		(X) X (X) (X)
<b>HELICOPTÈRES</b> - Gazelle - Lynx - Puma							X X X		X (X) X
<b>NAVIRES</b> - Chasseur de mines tripartites	X				X				(X)
<b>MISSILES</b> - Milan - Hot - Roland						X X X			X X X
<b>SYSTÈME DE COMMUNICATION RITA</b>	X								X

x : exportation par la France ; (x) : exportation par un pays coopérant.

**PROGRAMMES EN COURS**

PROGRAMMES	PAYS PARTICIPANTS							
	Belgique	Espagne	Etats-Unis	Italie	Pays-Bas	R.F.A.	Royaume-Uni	Suède
<b>HELICOPTÈRES HAP-HAC "THIRÉ"</b>						X		
<b>TORPILLE MU 90</b>					X			
<b>MISSILES ET LANCEURS</b> - MLRS - Anti-char de 3ème génération - FSAF (famille de missiles sol air futurs) - Missile porte-torpille MILAS	X		X		X X	X X	X X	
<b>RADAR DE CONTRE BATTERIE COBRA</b>						X	X	
<b>SATELLITE D'OBSERVATION HELIX</b>		X			X			

**PROGRAMMES ENVISAGÉS (1991)**

PROGRAMMES	PAYS PARTICIPANTS							
	Belgique	Espagne	Etats-Unis	Italie	Pays Bas	R.F.A.	Royaume-Uni	Suède
- Hélicoptère de transport NH 90				X	X	X		
- Véhicule blindé modulaire				X		X	X	X
- Moyen de déminage lourd						X		
- Poseur de travure auto-moteur						X		
- Frégate anti-aérienne							X	
- Torpille lourde				X		X		
- Mines MACPED						X	X	
- Missile ANS						X		
- Missiles air-air						X	X	
- Missiles ASLP							X	
- Missiles sol-air FAMS		X		X			X	
- Missile léger télépilote						X		
- Missile air-sol Apache						X		

Source : rapport pour avis de M. Branger n° 2258, tome VI (Assemblée nationale, 9e législature).

**La coopération avec les Etats-Unis se heurte parfois à des obstacles plus importants, au premier rang desquels figure la différence de taille des industries, des budgets et des programmes. Mais une Europe, fût-elle politiquement unie, qui n'augmenterait pas ses budgets militaires, ne représenterait encore qu'environ 40% de la recherche-développement américaine. L'autarcie européenne est donc hors de question. Une préférence commerciale européenne systématique n'est sans doute pas réaliste dans l'immédiat et n'irait d'ailleurs pas sans inconvénient compte tenu des mesures de rétorsion qu'elle ne manquerait pas d'entraîner.**

**L'expérience de la coopération entre la SNECMA et le motoriste américain General Electric, poursuivie depuis 1971 pour la production d'un moteur de moyenne poussée, illustre la possibilité de coopérations fructueuses avec des partenaires américains puisqu'elle a permis à ce moteur CFM 56 de représenter plus du tiers du marché mondial des avions de plus de cent places.**

**Il s'agit en outre d'un exemple caractéristique de liaison coopération-diversification puisqu'en 1980, le carnet de commandes de la SNECMA était aux trois-quarts d'origine militaire et qu'il est aujourd'hui aux trois-quarts d'origine civile.**

### **3°) - Les avantages d'une diversification des entreprises d'armement vers le secteur civil**

**Une troisième voie, cumulative avec les précédentes, à explorer davantage dans un marché militaire en contraction structurelle par nos industries d'armement réside en effet dans une diversification de leurs activités vers le secteur civil.**

**La diversification ne constitue pas une nouveauté. Les industriels français se sont déjà engagés dans cette voie, certains depuis longtemps, d'autres plus récemment. La part de leur chiffre d'affaires réalisé dans le domaine militaire a décru régulièrement au cours des dernières années pour la plupart d'entre eux. Des entreprises comme Aérospatiale ou, on l'a vu, la SNECMA, réalisent désormais la majorité de leur chiffre d'affaires dans le secteur civil. Cette évolution est d'ailleurs relativement plus aisée pour certaines**

entreprises qui -comme Aérospatiale, Thomson ou Matra- ont depuis longtemps développé des activités civiles que pour d'autres qui -telles la SNECMA ou Dassault aviation- ont fondé leur développement sur les productions militaires. La reconversion vers des activités civiles est enfin parfois extrêmement difficile à atteindre, par exemple pour les arsenaux, totalement coupés du marché, très spécialisés et n'ayant guère que l'Etat comme client.

Il n'en reste pas moins que cette diversification sur les marchés civils apparaît aujourd'hui comme une impérieuse nécessité pour permettre aux entreprises concernées de compenser les à-coups de production inhérents aux commandes militaires, faire face à une diminution des commandes d'Etat ainsi qu'à la contraction des marchés internationaux.

Mais, comme la coopération, 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. 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.

Ainsi, la possibilité pour les industriels de l'armement de faire face, au moindre coût possible, à la tourmente actuelle suppose, aux yeux de votre rapporteur, sans qu'il s'agisse là de solutions miracles et par delà le maintien permanent de l'accent sur l'innovation, une triple condition :

- des décisions de restructuration et de rationalisation permettant de renforcer les entreprises nationales,
- l'engagement de vastes programmes de coopération, en premier lieu avec nos partenaires européens,
- enfin, la recherche active du meilleur équilibre entre les activités civiles et militaires.

Mais ces mesures, si elles sont effectivement mises en oeuvre, ne sauraient pourtant faire oublier que l'industrie d'armement a, aux yeux de votre rapporteur, pour mission majeure de satisfaire, au moindre coût possible, les besoins des armées. Il ne peut donc que déplorer doublement que les insuffisances mêmes du projet de loi de programmation n'aient pour conséquence inéluctable d'aggraver la crise à laquelle est confrontée, à travers notre industrie de défense, ce secteur essentiel de la vie industrielle de notre pays.

## **LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR**

**Au terme de cet examen qu'il a voulu dénué de tout esprit polémique mais aussi complet que possible à partir d'une analyse d'ensemble inscrivant le projet de loi de programmation dans son contexte, votre rapporteur est conduit à apprécier sévèrement les orientations pour la politique de défense de la France inscrites dans ce projet.**

**- La méthode suivie, rappelons-le, n'est pas satisfaisante. En premier lieu, en raison de la désinvolture manifestée à l'égard du Parlement, saisi très tardivement, le 1er juillet 1992, d'un projet de loi dont le dépôt avait été repoussé de mois en mois, avant qu'il en soit de même de son inscription effective, toujours attendue, à l'ordre du jour des assemblées. Ensuite, du fait de la période couverte par le texte proposé (1992-1994), c'est-à-dire en réalité pour la seule année 1994 puisque l'année 1992 est presque achevée et que le budget pour 1993 a déjà été examiné par le Parlement.**

**Ces caractéristiques méthodologiques réduisent fortement, selon votre rapporteur, la portée de l'exercice entrepris qui ne constitue pas une véritable "programmation". Il n'offre pas, en effet, le principal intérêt qui justifie l'existence même des lois de programmation et qui est d'inscrire l'effort d'équipement de nos armées dans la durée et de donner aux états-majors et aux industriels de la défense une certaine "lisibilité" de l'avenir à moyen terme.**

**Jamais pourtant, sans doute, la défense de la France n'a posé, depuis une trentaine d'années, d'aussi graves problèmes au pays. La France se trouve aujourd'hui confrontée à des choix indispensables pour la détermination d'un système de défense cohérent au tournant du siècle.**

**C'est pourquoi il a paru nécessaire à votre rapporteur de saisir, quelles qu'en soient les carences, l'occasion du dépôt du projet de loi de programmation pour tenter de contribuer au nécessaire débat sur l'avenir de nos forces armées et de l'industrie de défense dans le nouveau contexte géostratégique.**

- Il appartient, en effet, aussi à la représentation nationale de tenter de tirer les conséquences des bouleversements historiques exceptionnels résultant de l'implosion de l'Union soviétique et du monde communiste, ainsi que des enseignements militaires essentiels de la guerre du Golfe, premier conflit de l'après guerre froide. L'affrontement des deux blocs a fait place à des risques multipliés par la libération de l'énergie dévastatrice de sentiments nationaux trop longtemps bafoués et l'émergence de puissances régionales jusqu'ici ligotées par la rivalité Est-Ouest. Dans ce cadre, aggravé par les carences de notre système de forces apparues au grand jour durant le conflit du Golfe, la France ne doit pas éluder les choix fondamentaux qui s'imposent à elle pour préserver, à terme prévisible, la cohérence de ses moyens militaires et de l'instrument politique qu'ils représentent.

Pour adapter ainsi notre défense au défi de l'avenir, la France, loin de céder au relâchement, doit confirmer les objectifs majeurs de sa défense et consentir un effort soutenu. Elle ne peut, selon votre rapporteur, consacrer à sa défense une part sans cesse réduite des richesses nationales. Le niveau des dépenses militaires a déjà atteint, estime-t-il, un plancher strictement incompressible -sauf à renoncer à certaines des missions assignées à nos forces armées.

- Votre rapporteur ne peut donc, en aucune manière, approuver les orientations contenues dans le projet de programmation. Pour au moins quatre raisons.

1°) - Il ne peut approuver une décélération, désormais affichée et planifiée, de l'effort de défense qui tend à réduire à 3,1 % en 1994 la proportion du PIBm consacrée aux crédits militaires.

Il le peut d'autant moins que la France est la seule des puissances nucléaires dont le budget de la défense se situe, et de loin, en deçà de 3,5 % du produit intérieur brut national. Il le peut d'autant moins que si certains de nos partenaires s'appêtent en effet à diminuer leurs dépenses de défense, la France a réduit les siennes depuis dix ans : l'effort de défense de la France est passé de 4,08 % du PIBm en 1982 à 3,14 % en 1993. Votre rapporteur a montré dans le présent rapport les conséquences de la politique de défense menée au cours de la dernière décennie, tant dans le domaine de nos forces conventionnelles que pour nos moyens nucléaires.

Il en résulte clairement que les dispositions inscrites dans le projet de programmation ne sont pas la traduction de "l'atténuation de la menace principale en Europe" mais l'accélération d'une politique menée depuis 1981 sous la pression des contraintes budgétaires et financières et consistant à considérer les crédits consacrés à la défense comme une réserve dans laquelle il est possible de puiser pour satisfaire des besoins de financement pressants.

2°) - Votre rapporteur ne peut approuver une stagnation durable des crédits inscrits au titre V. Une telle croissance, proche de zéro, des crédits d'équipement militaire signifie, en réalité, une réduction inéluctable de la capacité financière de nos armées qui n'est même pas compatible, à terme, avec le format de nos forces, pourtant fortement réduit, que prévoit le projet de programmation.

Une telle politique implique en effet l'érosion progressive, mais inexorable, de nos forces conventionnelles perdant de leur substance par le vieillissement de leurs équipements et le renouvellement, tardif, reculé et quantitativement insuffisant de ces matériels.

Les effets cumulés des nouveaux retards, étalements et ajournements de programmes prévus -s'ajoutant à tous ceux décidés au cours des dernières années-, ainsi que l'insuffisance de plus en plus flagrante des crédits de fonctionnement ne peuvent que compromettre l'efficacité et la disponibilité opérationnelle de nos forces tout en affectant le moral de nos armées.

Les crédits prévus ne sauraient donc permettre l'adaptation nécessaire de nos forces conventionnelles aux lacunes apparues durant la crise du Golfe ni aux menaces potentielles nouvelles résultant de l'évolution géostratégique.

Permettront-ils même de traduire dans les faits la seule priorité réelle -et justifiée- inscrite par le gouvernement, c'est-à-dire le renforcement substantiel de nos moyens spatiaux et de renseignement susceptible d'améliorer la permanence nécessaire des informations ?

Au total, et c'est peut-être le plus important, les multiples retards ou étalement de programmes décidés conduiront à voir monter simultanément en puissance, au cours des prochaines années, de nombreux programmes extrêmement onéreux,

**réduisant d'autant la marge de manoeuvre financière dans la prochaine période, sans que des choix essentiels aient été faits.**

**C'est ainsi que le coût global cumulé de programmes majeurs comme le Rafale ACT/ACM, le char Leclerc ou le futur missile M5 se chiffre en centaines de milliards de francs ! Les pourcentages de financements déjà assurés sur ces programmes étant encore très réduits (7% pour le Rafale, moins de 15% pour le Leclerc et 0% pour le missile M5), c'est dire les annuités extrêmement fortes qui devront être versées dans les années à venir pour mener à bien, simultanément, l'ensemble de ces programmes.**

**C'est un héritage exceptionnellement lourd laissé par l'actuel gouvernement à ses successeurs.**

**3°) - Votre rapporteur ne peut davantage approuver un projet de loi qui, s'il pose de véritables questions sur l'adaptation nécessaire des moyens de notre dissuasion nucléaire, n'apporte à cet égard aucune autre réponse que la poursuite d'un repli déjà amorcé par l'abandon du projet S.45, l'arrêt du programme Hadès ou l'interruption des essais nucléaires.**

**Reportant toute décision quant à l'avenir de la deuxième composante nucléaire, il se traduira seulement par la diminution accélérée -de 30 à 25 % du titre V- des crédits consacrés au nucléaire.**

**4°) - Votre rapporteur ne saurait enfin approuver des décisions dont le coût social et économique sera exceptionnellement élevé, en raison de la forte réduction des effectifs de nos forces et des conséquences des décisions prises pour notre industrie de l'armement.**

**Il s'agit là, concernant les personnels des armées, de conséquences extrêmement graves qui préoccupent tous les élus que nous sommes, qui risquent de compromettre l'efficacité de nos forces et affectent gravement le moral de nos armées.**

**Il s'agit, concernant l'impact industriel des mesures planifiées, de décisions qui frapperont de plein fouet, et au plus mauvais moment, par de nouvelles suppressions et réductions des commandes de l'Etat, par leurs conséquences sur les perspectives à**

**l'exportation, une industrie hautement performante, sensible, et à forte valeur ajoutée, dont la capacité d'innovation risque de se trouver compromise.**

**Les fortes réductions d'emplois qui en résulteront de manière inéluctable exigent un plan social d'une ampleur exceptionnelle et supposeront des restructurations importantes, une diversification accrue mais équilibrée vers les activités civiles, et une coopération internationale -et d'abord européenne- renforcée entre industriels de la défense.**

**Si votre rapporteur arrive à des conclusions aussi négatives, c'est parce qu'il a en permanence présent à l'esprit le sentiment que la commission de la Défense et des Forces armées, commission des Affaires étrangères de surcroît, a pour mission principale et pour responsabilité de formuler une appréciation réaliste et non complaisante sur un sujet aussi fondamental que la défense du pays et la protection de sa population. Même si sa connaissance de la conjoncture économique ne lui permet pas de faire des recommandations impossibles à retenir, elle ne peut approuver des dispositions qui confirment le déclin de notre capacité de défense à court terme et peut-être à long terme.**

**Votre rapporteur est aussi parvenu à ces conclusions en se référant aux rapports présentés devant notre commission à l'occasion de la préparation des budgets 1992 et 1993 par nos collègues rapporteurs pour avis : tous défavorables pour les budgets des armées et de la Section commune. Or, ces deux années budgétaires représentent les deux premières années du nouveau projet de programmation.**

**\***

**\* \***

## **EXAMEN EN COMMISSION**

**Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a consacré dix réunions à l'examen du projet de programmation des équipements militaires pour les années 1992-1994. Elle a entendu :**

- M. Pierre Joxe, ministre de la Défense,
- l'amiral Jacques Lanxade, chef d'état-major des Armées,
- le général Amédée Monchal, chef d'état-major de l'Armée de terre,
- le général Vincent Lanata, chef d'état-major de l'Armée de l'air,
- l'amiral Alain Coatanea, chef d'état-major de la Marine,
- M. Jean-Pierre Dintilhac, directeur général de la Gendarmerie nationale,
- M. Louis Gallois, président directeur général d'Aérospatiale,
- M. Pierre Chiquet, président directeur général de GIAT-Industries,
- ainsi que M. Christian Schmidt, professeur aux universités de Paris I et Paris IX, sur la portée économique et la méthodologie des lois de programmation militaire.

Puis, M. Jacques Genton a présenté à votre commission le présent rapport au cours de sa réunion du 9 décembre 1992. A l'issue de son exposé, un débat s'est instauré entre les commissaires.

M. Xavier de Villepin, indiquant qu'il partageait pleinement les opinions émises par M. Jacques Genton dans son étude, dont il souhaitait la publication, a rejoint ses analyses sur l'évolution de l'effort de défense de la France et sa comparaison avec celui des autres pays. Il a estimé que le lancement du programme relatif au missile M5 soulignait la nécessité de mettre un terme au moratoire sur les essais nucléaires, et que la montée en puissance simultanée de nombreux programmes risquait de conduire à une impasse dans la prochaine période.

M. Michel d'Aillières, après avoir approuvé les propos de M. Jacques Genton, a évoqué avec lui le coût unitaire du char Leclerc, compte tenu de la réduction de cible de ce programme. Il a souligné la nécessité d'une réflexion de fond sur l'avenir de nos forces de dissuasion nucléaire ainsi que sur la place de la France dans le

nouveau contexte international, au regard notamment de l'Alliance atlantique et des perspectives de défense européenne.

M. Roland Bernard, après avoir regretté le scepticisme de M. Jacques Genton quant à la situation de notre système de forces, qui lui rappelait les réserves émises lors de la création de la Force d'action rapide, a contesté l'idée que la programmation pour les années 1992-1994 puisse être une "loi en trompe-l'oeil". Il a au contraire estimé qu'elle devait être une loi de transition et d'adaptation, reflétant l'état d'esprit de nos principaux alliés devant l'incertitude géostratégique actuelle, et qu'il reviendrait à la prochaine loi de programmation militaire d'effectuer les nouveaux choix nécessaires. Il a souligné qu'il convenait de tirer les leçons de la guerre du Golfe et conclu son propos en espérant que la loi de finances pour 1994 respecterait les crédits prévus dans le projet de loi de programmation.

M. Albert Voilquin a ensuite évoqué avec M. Jacques Genton les conséquences préoccupantes de l'évolution des crédits consacrés aux fabrications et les effectifs militaires très importants affectés à des missions à caractère civil. Il a souligné la nécessité d'une revalorisation de la condition militaire, y compris pour les retraites.

M. Philippe de Gaulle, après avoir remercié M. Jacques Genton pour la qualité et le caractère approfondi de son étude, a notamment regretté que le programme des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération ne comporte que quatre unités. Il a évoqué avec MM. Jacques Genton, Yvon Bourges, président, et Roland Bernard la question du nombre de S.N.L.E. en permanence à la mer. Il a enfin souligné l'importance de la préparation des personnels.

M. Hubert Durand-Chastel, approuvé par M. Jacques Genton, a exprimé son inquiétude quant à l'évolution à venir de l'effort en matière de recherche fondamentale qui avait bénéficié, tout au long des dernières décennies, des travaux accomplis dans le domaine militaire.

M. Michel Caldaguès, approuvant les propos de M. Albert Voilquin sur la nécessaire revalorisation de la condition militaire, a rappelé le flux important d'officiers de valeur qui quittaient les armées et souligné le caractère alarmant de cette situation.

M. André Jarrot a estimé nécessaire de ne pas perdre de vue le bilan de la guerre du Golfe, notamment sur le plan financier.

M. Jean Simonin, après s'être déclaré favorable à la publication de l'étude de M. Jacques Genton, a regretté que des décisions importantes aient été prises, tant dans le domaine des équipements que pour ce qui concerne les effectifs, avant même la discussion du projet de loi de programmation par le Parlement.

M. Charles-Henri de Cossé-Brissac, après avoir souhaité que le Parlement poursuive son examen des projets de programmation militaire, a souligné l'importance des questions posées par le statut, la carrière et la condition des sous-officiers. Il a ensuite évoqué avec M. Yvon Bourges les commandes de véhicules militaires et les difficultés du rapprochement entre matériels civils et matériels militaires.

La commission a alors décidé d'autoriser la publication de l'étude présentée par M. Jacques Genton sous la forme d'un rapport d'information au titre de l'article 22, premier alinéa, du Règlement du Sénat.