

N° 101

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1993

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1994 ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 46

DÉFENSE

Exposé d'ensemble et dépenses en capital

Rapporteur spécial : M. Maurice BLIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabans, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Moisson, Bernard Pollarin, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10e législ.) : 536, 580, 583 et T.A.66.

Sénat : 100 (1993-1994).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	8
AVANT-PROPOS	11
INTRODUCTION	22
PREMIERE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE	23
1° Caractéristiques du projet de budget	23
2° La structure du budget	26
DEUXIÈME PARTIE : COMMENTAIRES	31
I/ 1989-1992 : UNE GESTION DÉSORDONNÉE DES CRÉDITS PUBLICS	31
1- Une détérioration des procédés de gestion financière	31
a) le budget	32
b) les autorisations de programme	32
c) la programmation	32
2- Un contrôle parlementaire rendu de plus en plus formel.	33
a) Le blocage et le report des crédits	33
b) Les annulations de crédits	34
c) Les décrets d'avances	35
3- Une conduite des programmes incertaine et coûteuse	35

	<u>Pages</u>
II/ LE REDRESSEMENT NÉCESSAIRE	38
1 - La restauration des repères financiers	38
2 - La reconfiguration des industries de défense et de la Délégation générale pour l'armement	40
3 - Une équation financière simple à poser mais difficile à résoudre sauf à en modifier substantiellement un de ses deux termes	45
4 - Le partage des responsabilités et des coûts	46
III/ LA COOPÉRATION EN MATIÈRE D'ARMEMENT	50
1.- Les incertitudes (comparaisons financières internationales) ...	51
2- Les freins nationaux et européens.	59
3- De quelques domaines à privilégier.	62
1/ L'espace	62
2/ Les missiles	66
3/ Une défense anti-missiles ?	68
CONCLUSION	70
EXTRAIT DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1994 - ARTICLE 30	71
AMENDEMENT ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN SECONDE DÉLIBÉRATION (art. 30)	73
ANNEXE N° 1 - Principales commandes et livraisons d'équipements militaires en 1994	74
ANNEXE N° 2 - Principaux programmes par modules en cours de développement	76

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1.- Le projet de budget pour 1994, marque la première échéance d'un *projet d'ensemble* où s'inscrivent la réalisation d'un livre blanc sur la Défense et la préparation d'une nouvelle loi de programmation dont le projet doit être déposé devant le Parlement au printemps prochain.

Des choix, éludés depuis dix ans sont, en effet, nécessaires : choix du concept et des moyens de la dissuasion, choix sur l'avenir du service national, choix d'un nouveau "format" des armées lié à ses missions, choix des programmes d'armement.

On ne peut évidemment, attendre du budget en projet qu'il prononce ces choix. Mais on peut relever que :

- il assure la continuité du fonctionnement des armées en l'améliorant ;
- il prépare déjà certaines évolutions.

2.- *La continuité du fonctionnement des armées est assurée, notamment :*

- *par une pause dans la réduction des effectifs militaires qui évitera d'hypothéquer la réorganisation annoncée de nos forces armées.*

La perspective de dissolutions supplémentaires d'unités est donc repoussée et cette pause ne pourra qu'avoir un impact positif sur l'armée de Terre qui avait été la plus touchée par les réductions d'effectifs et les perturbations qu'elles provoquent dans le travail et la vie des personnels.

- *par une amélioration de la condition des personnels*

305 millions de francs iront à l'application du protocole d'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique.

Diverses mesures catégorielles seront prises grâce à une dotation de 54 millions de francs dont 15 millions de francs pour les personnels astreints à des changements d'affectation accélérés du fait des restructurations.

- *par un niveau maintenu inchangé du budget d'équipement*

Les crédits disponibles s'élèvent à 103 milliards de francs, soit le même montant initial qu'en 1993.

Aux 94,9 milliards de francs inscrits au budget d'équipement s'ajouteront d'une part une consommation de reports de 5,5 milliards de francs, d'autre part 2,6 milliards de francs de crédits d'équipement transférés, pour des raisons techniques, sur le titre III.

Cette continuité du budget d'équipement permettra de préserver l'avenir dans l'attente des conclusions du livre blanc et de la nouvelle loi de programmation.

3. - La préparation de certaines évolutions est annoncée, en particulier par :

- *une amorce de revalorisation du service militaire* : un accroissement de certaines primes et l'ouverture de postes supplémentaires d'officiers du contingent ;
- *une professionnalisation accrue des unités* (+ 1.000 postes d'engagés volontaires) de façon à renforcer la capacité d'intervention immédiate d'unités constituées hors du territoire national ;
- *le développement de capacités nouvelles* dans le domaine de l'espace, de la communication et du renseignement.
- *une gestion plus saine des crédits* ; depuis plusieurs années, le budget de la Défense, tel qu'il était voté par le Parlement, était altéré par des annulations et des gels de crédits, suivis de reports imposés d'une année sur l'autre.

Au titre de l'année 1993 14,7 milliards de francs étaient ainsi "gelés" ; une partie de ces reports, à hauteur de 3,5 milliards de francs ont été débloqués à l'occasion du "collectif" du printemps.

Ainsi ramené à 11,2 milliards de francs (14,7 - 3,5), le montant des reports sera, à nouveau, réduit en 1994, à concurrence de 5,5 milliards de francs. On s'achemine ainsi vers une gestion plus saine des crédits budgétaires. Mais celle-ci reste encore obérée par une *couverture insuffisante du coût des opérations extérieures* qui va dépasser 6 milliards de francs en 1993.

4. - La situation de nos industries d'armement appelle un commentaire particulier.

Elles sont touchées dans leurs emplois et dans leurs qualifications mais il n'existe pas de solution globale pour remédier aux difficultés qu'elles traversent.

Deux questions fondamentales restent posées :

- comment accentuer la coopération dans un cadre européen, seul moyen d'assurer la survie d'industries de pointe ?
- comment sélectionner les secteurs où nous devons maintenir l'autonomie et l'excellence ?

Ces questions se posent dans un contexte caractérisé, à la fois dans l'espace et dans le temps, par le maintien, durant ces dernières années, de l'effort de défense de notre pays alors que ses voisins européens - britanniques et allemands - ont sensiblement allégé le leur.

La rédaction d'un livre blanc sur la défense dont les conclusions doivent inspirer une nouvelle loi de programmation militaire traduit un souci de rigueur et de cohérence qui répond aux préoccupations exprimées à diverses reprises par votre Commission.

Les conclusions du livre blanc, les prévisions de la loi de programmation, les unes et les autres à venir, font que, cependant, le budget en projet, pour 1994, est, surtout, un budget d'attente.

Il doit donc être jugé en tant que tel. Parce qu'il donne à nos armées des moyens substantiels, parce qu'il ménage l'avenir et n'hypothèque pas les évolutions nécessaires ou souhaitables, ce budget appelle un jugement favorable.

Il reste que les moyens devront être rapportés à des objectifs dont certains doivent être actualisés et d'autres redéfinis et qu'une ferme volonté devra s'attacher à maintenir l'adéquation entre ces moyens et ces objectifs.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Finances a procédé le 17 novembre 1993 à l'examen des crédits de la Défense : dépenses ordinaires (article 29) sur le rapport de M. Bernard Barbier, en remplacement de M. François Trucy, rapporteur spécial.

M. Bernard Barbier a indiqué que les dépenses du titre III représentent 96,3 milliards de francs en augmentation de 1,4 % par rapport au budget de 1993.

Il a observé que le mouvement de suppressions d'emplois, important au cours des deux dernières années, serait interrompu cette année.

Il a par ailleurs noté un renforcement de la professionnalisation des unités et un accroissement des effectifs de la Gendarmerie.

Le rapporteur spécial a également analysé les mesures financières en faveur du personnel.

Il a relevé la forte augmentation des crédits du service de renseignement, ainsi que le redéploiement des postes à l'étranger, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Il a enfin fait part de son inquiétude, d'une part, sur le poids financier croissant des opérations extérieures, qui dans un contexte de resserrement budgétaire perturbe le fonctionnement des armées, et d'autre part, sur l'avenir de la conscription, éparpillée dans des formules diverses et qui souffre d'incohérence, de distorsion et d'inégalité.

M. René Trégouët s'est interrogé sur les différences de rémunération constatées entre les appelés selon leur affectation ou en fonction des formes de service (service militaire, service en coopération...). Il a par ailleurs estimé que la plus grande des injustices était la différence entre les lieux de recrutement par rapport au lieu de destination et que les jeunes habitant dans les régions qui n'avaient pas de régiment allaient très souvent en Allemagne.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la défense (dépenses ordinaires). Elle a par ailleurs adopté l'article 29 du projet de loi de finances.

Enfin, la commission a procédé à l'examen des crédits de la défense : exposé d'ensemble et dépenses en capital (articles 30 et 31) sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur spécial.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a tout d'abord noté que la France était le pays qui maintenait le mieux son effort de défense et que concernant les crédits d'équipement, la dotation de 1992 était en francs constants pratiquement égale à celle de 1983, contre 97 % aux Etats-Unis, 60 % au Royaume-Uni et 45 % en Allemagne. Il a considéré à cet égard que cette chute spectaculaire en Europe pouvait poser des difficultés pour l'avenir d'une coopération industrielle.

Il a également observé que depuis l'effondrement du bloc soviétique, les Etats-Unis n'avaient plus d'ennemi et étaient, par leur seule géographie, éloignés de toute menace, alors que l'Europe se trouvait dans une situation totalement inverse puisqu'elle était au centre de menaces virtuelles, tant à l'est qu'au sud.

Le rapporteur spécial a ensuite présenté les différents postes du titre V.

Il a observé la baisse des crédits consacrés au nucléaire et la forte augmentation des crédits consacrés à l'espace et à la recherche.

Il a détaillé les crédits affectés aux forces classiques.

Puis le rapporteur spécial a indiqué que le coût des grands programmes pesait de façon sensible sur les autres programmes d'équipement. Il a rappelé que pour achever les principaux programmes, le coût total s'élève à 417 milliards de francs, soit l'équivalent de quatre dotations annuelles du titre V.

Il a considéré que la France ne pourrait éviter des choix techniques et stratégiques et que le Rafale serait certainement le dernier avion national. Il a observé à cet égard que la Suède avait connu le même problème avec la construction d'un avion dont le coût écrasait tous les autres programmes, et que ce pays avait décidé en conséquence de se retirer de la construction des blindés.

Il a considéré cependant que l'effort de la France en matière de défense nous rendait crédible auprès des voisins européens, mais que les petits pays ne se détacheraient des Etats-Unis qu'avec difficulté.

M. René Trégouët a regretté que la France ne cherche pas suffisamment à développer les applications civiles des programmes militaires qui représentaient pourtant un potentiel considérable. Il a noté que les points forts de l'industrie française, notamment le nucléaire et les lancements de satellites découlaient de programmes militaires. Il a estimé qu'un virage identique devait être engagé dans les domaines liés à la simulation, domaine dans lequel la France avait également une avance technologique réelle.

La commission a ensuite décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la défense (dépenses en capital). Elle a par ailleurs adopté les articles 30 et 31 du projet de loi de finances.

AVANT-PROPOS

1. Montant du budget hors pensions

Le budget s'élève à 242,5 milliards de francs dont 48,7 milliards de francs de pensions et 193,8 milliards de francs de crédits militaires.

A structure budgétaire constante⁽¹⁾, l'évolution par rapport à la loi de finances initiale de 1993, est la suivante

(en millions de francs courants)

	L.F.I. 1993	P.L.F.I. 1994	Evolution 94/93
Titre III	94.976	96.320	+ 1,4 %
Titre V	102.940	97.500	- 5,3 %
TOTAL	197.916	193.820	- 2,1 %

(1) C'est à dire sans tenir compte des mouvements comptables liés à la clôture du compte de commerce des armements terrestres.

Les annulations et les reports qu'a subis le budget en 1993 conduisent, toutefois, à retracer l'évolution du budget en *crédits disponibles*, ce qui rend mieux compte de la réalité des ressources affectées à la Défense :

(en millions de francs courants)

	1993	1994	Evolution 94/93
L.F.I.	197.916	193.820	- 2,1 %
Annulations	- 9.000	-	-
Consommation de reports	+ 3.500	+ 5.500	-
TOTAL	192.416	199.320	+ 3,6 %

En Crédits disponibles, les moyens progressent en termes réels, compte tenu des hypothèses d'évolution des prix (+ %).

La part du prélèvement sur le P.I.B.m. (hors pensions) s'élève à 3,27 %.

Les tableaux qui suivent retracent l'évolution des *crédits disponibles*.

1. Montant du budget hors pensions

(En millions de francs)

	1993	1994	% d'augmentation
- Titre III	94.976	96.320	+ 1,4
- Titres V et VI	97.440	103.000	+ 5,7
TOTAL	192.416	199.320	+ 3,6

2. Montant des crédits et pourcentage des titres III, V et VI

	1993		1994	
	En millions de francs	En pourcentage	En millions de francs	En pourcentage
Crédits de paiement				
Titre III	94.976	49,36	96.320	48,32
Titres V et VI	97.440	50,64	103.000	51,68
Autorisations de programme				
Titre III	4.161	3,89	4.181,20	4,22
Titres V et VI	102.792,20	96,11	94.907,44	95,78

3. Importance relative de chacune des sections au sein du budget de la Défense en 1993 et 1994

	1993	1994
Section commune	23,55	22,25
Section Terre	26,27	25,38
Section Marine	19,53	19,18
Section Air	20,78	19,99
Section Gendarmerie	9,87	10,20
	100 %	100 %

4. Part du budget de la Défense (en %)

	Dans le budget de l'Etat	Dans le P.I.B. m.
1977	17,43	3,59
1978	16,94	3,67
1979	16,80	3,68
1980	16,87	3,75
1981	16,91	3,97
1982	15,58	3,97
1983	15,09	4,01
1984	15,14	3,93
1985	15,09	3,85
1986	15,36	3,78
1987	16,12	3,82
1988	16,10	3,67
1989	15,83	3,61
1990	15,55	3,54
1991	15,30	3,37
1992	14,77	3,26
1993(1)	14,55	3,26
1994(1)	14,13	3,27

(1) En crédits disponibles.

II - ANALYSE DES CREDITS DU TITRE V

(en millions de francs)

	1993 (1)	1994 (2)	Evolution en pourcentage
Air	23.445	24.322	+ 3,7
Terre	22.608	23.949	+ 5,9
Marine	23.438	24.460	+ 4,4
Gendarmerie	2.143	2.258	+ 5,4
Section commune	25.806	28.011	+ 8,5
Total	97.440	103.000	+ 5,7

(1) Après annulations et consommation de reports.

(2) Avant transferts au titre III et avec consommation de reports.

Le titre V s'élève en autorisations de programme, à 94,90 milliards de francs, en diminution de 7,67 %.

Le montant des fonds de concours, à provenir d'aliénations diverses, est estimé à environ 2 milliards de francs.

Globalement, le titre V connaît une redistribution des crédits, retracée dans le tableau ci-dessous :

Comparaison des crédits de paiement disponibles au titre V par catégories de coût

(en millions de francs courants)

	1993 (1)	1994 (2)	Evolution en pourcentage
Nucléaire	25.192	22.971	- 8,80 %
Espace	3.645	4.148	+ 13,80 %
Etudes	15.868	17.118	+ 7,90 %
Fabrications	28.943	33.332	+ 15,20 %
Munitions	5.363	5.047	- 5,90 %
E.P.M.	8.792	9.065	+ 3,10 %
E.P.P.	2.108	2.271	+ 7,70 %
Infrastructure	7.529	9.049	+ 20,20 %
TOTAL	97.440	103.000	+ 5,70 %

(1) Après annulations et consommations de reports.

(2) Avant transferts au titre III et avec consommation de reports.

1. Le nucléaire

Sa part continue à diminuer.

	1992	1993	1994
Milliards de francs	30	26	22,9
% du titre V	29 %	25 %	22 %

La baisse de 8,8 % des crédits disponibles, par rapport à 1993, est due, essentiellement, à l'achèvement du programme du Mirage 2000 N dont les derniers exemplaires ont été livrés à l'armée de l'Air et, dans une moindre mesure, par le ralentissement du développement du missile balistique M 5.

Tous les autres programmes, notamment celui des SNLE/NG se dérouleront selon le calendrier antérieurement fixé : admission au service actif du *Triomphant*, qui connaît quelques difficultés techniques de mise au point des soudures, en 1996, du *Téméraire* en 1998, du *Vigilant*, en 2001.

Les crédits alloués au Commissariat à l'énergie atomique (C.E.A. progresseront de près de 6 % par rapport à ceux de 1993.

2. L'espace

Les crédits alloués à l'espace sont en progression de près de 14 %. Ainsi se trouve confirmé la priorité accordée au développement de la composante spatiale.

Le premier satellite de type HÉLIOS (satellite de reconnaissance et d'observation optique) pourra ainsi être lancé en 1994.

Le programme SYRACUSE II (système de télécommunications par satellite) connaîtra un développement nouveau à la suite de la décision prise au mois de juin dernier de lancer un quatrième module de vol.

Les études de conception des satellites OSIRIS (satellite d'observation radar) et ZENON (satellite d'écoute) seront poursuivies ; les lancements devront intervenir au seuil du prochain millénaire.

3. La recherche

Les dotations pour les études marqueront une progression de près de 8 %.

De nombreuses recherches seront entreprises ou poursuivies, notamment pour ce qui concerne :

- la défense anti-missile balistique,
- le renseignement et les systèmes d'information et de communication,
- la guerre électronique,
- la maîtrise des technologies de pointe.

4. Les forces classiques

Au total, les crédits affectés aux fabrications des équipements destinés aux forces classiques s'élèveront à 33,3 milliards de francs, en augmentation de plus de 15 % par rapport aux moyens disponibles en 1993.

Ces ressources permettront de poursuivre de la quasi-totalité des programmes en cours ; seuls quelques uns d'entre eux subiront des retards limités, en partie dus, au demeurant, aux annulations de crédits prononcées au début de 1993 ; c'est le cas notamment du porte-avions nucléaire et du *Rafale* (retards de 6 mois).

a) *Marine nationale*

Le porte-avions nucléaire doit être mis à flot l'année prochaine et devrait donc être admis au service actif à la mi-1999.

Les crédits alloués à la Marine (24.460 millions de francs, soit + 4,4 % en termes de moyens disponibles) lui permettront de ne pas accentuer ce retard.

Les autres programmes seront poursuivis :

- le *Germinal*, dernière des six frégates de surveillance du type *Floreal*, entrera dans son cycle opérationnel, la première des frégates du type *La Fayette* devrait être admise au service actif ;

- la commande d'un deuxième bâtiment de transport de chalands de débarquement (T.C.D.) du type *Foudre* est décidée ;

- cinq avions de patrouille maritime *Atlantique 2* seront livrés l'année prochaine ;

- enfin, le développement de l'hélicoptère de transport NH 90, mené en coopération avec l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Italie, sera poursuivi en commun avec l'armée de Terre.

b) Armée de l'Air

Avec 24.322 millions de francs, le budget de l'armée de l'Air progresse de 3,7 % en termes de moyens disponibles.

Aux deux *Airbus A 310*, livrés au cours de l'automne 1993 et qui auront fait l'objet d'une adaptation en vue de leur utilisation à des fins militaires, s'ajouteront l'année prochaine, trois *Mirage 2000 DA* et douze *Mirage 2000 D* ainsi que dix appareils du programme *F 1 CT* et dix-huit avions d'entraînement *Tucano*.

Le programme du *Mirage 2000-5* se développera en 1994 selon le rythme prévu (ce qui permettra de soutenir les industriels sur les marchés à l'exportation).

Commande sera également passée de 110 missiles *Super 530 D*.

Le développement des programmes de missiles *Mica* et *Apache* suivra son cours.

De la même façon, mais avec un retard de quelques mois partiellement lié aux annulations de 1993, le programme de système de commandement et de conduite des opérations aériennes (S.C.C.O.A.) sera poursuivi ; de même que le programme "Rafale".

c) Forces terrestres

L'armée de Terre se verra dotée d'un budget de 23.949 millions de francs, en progression de près de 6 % en termes de moyens disponibles.

La modernisation des forces blindées continuera donc avec la commande de 44 chars *AMX Leclerc* et la livraison de 34 exemplaires. La poursuite de ce programme permettra aux forces terrestres de disposer de 200 chars de ce type vers le début de l'année 1998. En outre, 110 véhicules blindés légers seront commandés tandis que 90 seront livrés.

Quant aux armes, 1994 verra la livraison des premiers systèmes antichars à courte portée *ERYX*, la poursuite du programme *AC3G LP* (antichar de la troisième génération à longue portée) ainsi que la poursuite des livraisons des lance-roquettes multiples.

La livraison du prototype du premier hélicoptère *Horizon* de surveillance du champ de bataille permettra de franchir une nouvelle étape dans la capacité de renseignement.

Dans le domaine de la mobilité, 198 camions lourds TRM 10 000 seront commandés et livrés. Par ailleurs, 110 véhicules de transport logistique seront commandés et 90 livrés.

Le développement de l'hélicoptère franco-allemand de combat HAP/HAC (*Tigre*) et celui de l'hélicoptère de transport NH 90 devraient se poursuivre au rythme prévu, de même que ceux des missiles antichars et antiaériens et des systèmes de communication et de commandement.

d) *Gendarmerie*

Son budget d'équipement progresse de 5,4 % en termes de moyens disponibles avec une enveloppe de 2.258 millions de francs.

Près de 16 % des crédits qui lui sont alloués seront consacrés à la réalisation du nouveau système de transmissions numériques RUBIS.

Outre le renouvellement annuel de son parc de véhicules de liaison, de police de la route et de maintien de l'ordre, la Gendarmerie se verra dotée de 90 véhicules tout terrain supplémentaires auxquels viendront s'ajouter 115 camionnettes tactiques.

Un effort notable est effectué pour les logements des personnels et de leur famille (905 logements seront commandés tandis que 940 seront livrés).

5. Le soutien des forces

Les crédits d'équipement destinés à l'amélioration des conditions de vie et d'entraînement des forces, souvent sacrifiés dans le passé, enregistreront en 1994 une forte progression.

L'entretien des matériels bénéficiera d'une dotation en hausse de 3,1 % par rapport à celle de 1993.

L'ensemble des crédits consacrés à l'*entretien des personnels*, c'est-à-dire aux dépenses concourant aux conditions de vie (casernement, couchage) et de combat des armées (équipements individuels, de service et de protection), progresseront de 7,7 % en termes de moyens disponibles.

Mais ce sont vers les *infrastructures* que se portera l'effort le plus important : les crédits seront, en effet, en hausse de 20,2 %. Cette augmentation autorisera notamment:

- la mise aux normes des casernements et des infrastructures techniques;
- le développement de l'interarmisation avec notamment la création d'un pôle interarmées à Creil (direction du renseignement militaire, état-major interarmées, transport aérien).

INTRODUCTION

L'inflexion du cours de l'histoire oblige à définir une nouvelle politique de défense et une nouvelle stratégie.

C'est la tâche de la commission du Livre blanc nommée il y a quelques mois par le Premier ministre.

Tâche difficile mais indispensable et tout d'abord, à la préparation de la prochaine loi de programmation. Celle-ci doit, pour les années à venir et en fonction des options retenues, fixer le volume et la nature des équipements militaires et, souhaitons-le, celui des effectifs.

Dans l'immédiat le budget en projet - et c'est sur cela que nous le jugerons - doit, à la fois, assurer la continuité et ménager l'avenir; il ne peut ni rompre ni innover. Surtout il doit montrer notre détermination à ne pas relâcher notre effort de défense ; car si les menaces prennent la forme diffuse d'atteintes multiples à notre économie, à nos modes de vie, à notre sécurité intérieure, elles continuent, aussi, à peser par la violence des armes qui ne se taisent pas et dont certaines, parmi les plus destructrices, prolifèrent à travers le monde.

I - PRESENTATION GENERALE

Le projet de budget du ministère de la Défense s'élève à 242.550 millions de francs, pensions comprises et à 193.820 millions de francs hors pensions.

Il progresse en crédits inscrits dans le *projet de loi de finances* de 1,3 % par rapport au budget de 1993⁽¹⁾ (239.440 millions de francs) ; les budgets civils, pour leur part, enregistrent une augmentation de 1,1 %.

Mais les *crédits disponibles*, compte tenu de crédits de reports, assureront un accroissement de 3,5 % par rapport aux dotations de 1993.

1° Caractéristiques du projet de budget

La *construction* du projet de budget de la Défense est légèrement différente de celle du budget pour 1993.

En effet la *clôture du compte de commerce des armements terrestres*⁽²⁾ au 31 décembre 1993, conséquence de la création de la société nationale G.I.A.T.-Industries, a provoqué la reprise dans le budget général des activités du compte de commerce des armements terrestres. Ce compte de commerce tirait la quasi-totalité de ses ressources des versements provenant du titre V du budget général ; mais il les utilisait partiellement pour financer des dépenses de rémunérations ou de fonctionnement qui relèvent du titre III du budget général. La clôture du compte a donc conduit à transférer des crédits, actuellement inscrits au titre V, au titre III qui financera les dépenses correspondantes à partir du 1^{er} janvier 1994.

Les chapitres de rémunérations et de fonctionnement du titre III sont donc abondés à hauteur de 2.282 millions de francs, montant de ce transfert. Mais ce prélèvement sur le titre V, au profit du titre III, n'altère en rien la substance des crédits d'équipement.

Par ailleurs *divers changements d'imputation* ont été opérés à l'occasion de la préparation du budget de la défense pour 1994.

(1) Tel qu'il a été corrigé au mois de juin.

(2) Décidée par la loi de finances initiale pour 1992.

Quelques comptables du Trésor ont, en effet, rejeté, au cours des dernières gestions, le paiement de certaines dépenses : imputées sur les crédits d'équipement (titre V), celles-ci auraient dû l'être sur le titre III étant, de leur point de vue, des dépenses de fonctionnement.

Certaines imputations ont donc été révisées par le ministère de la Défense, en concertation avec le ministère du Budget. L'ensemble de ces changements d'imputation se traduit par une diminution de 310 millions de francs du titre V au profit du titre III⁽¹⁾.

La comparaison, par titre, du budget de 1993 et du budget en projet pour 1994, nécessite donc un rapprochement à *structure budgétaire constante*, qui est retracé ci-dessous :

(En millions de francs courants)

	L.F.I. 1993	P.L.F.I. 1994
Titre III	94.976	96.320
Titre V	102.940	97.500
TOTAL	197.916	193.820

La loi de finances initiale de 1993 a toutefois été substantiellement modifiée en cours d'année, par des annulations et des "gels" de crédits et par des consommations de reports.

Cela conduit à retracer l'évolution de ces crédits disponibles pour rendre compte de la réalité des ressources affectées à la Défense :

-
- (1) Cinq catégories de dépenses sont concernées par ces transferts :
- dépenses d'informatique ;
 - dépenses de mobilier ;
 - certaines dépenses d'entretien programmé de matériels (E.P.M.) ;
 - maintenance des infrastructures de l'armée de l'Air ;
 - frais de fonctionnement (études notamment) liés à certains investissements.

(En millions de francs courants)

	1993	1994	Evolution en pourcentage 94/93
Loi de finances initiale	197.916	193.820	- 2,1
Annulations	- 9.000	-	-
Consommations de reports	+ 3.500	+ 5.500	+ 57,1
Total	192.413	199.320	+ 3,6

En se fondant sur les hypothèses d'évolution des prix (+ 2 %), on constate donc que, malgré la dégradation des comptes publics et les difficultés de la conjoncture - la charge de la dette publique atteint 200 milliards de francs en 1993 -, les moyens des armées progressent en termes réels. Cette progression - due à la consommation de crédits de reports - est remarquable : elle tranche sur la stagnation, voire la régression des crédits de Défense constatée dans la plupart des pays européens (cf. 2ème partie).

La progression n'est pas la même selon les titres. Elle est plus forte pour les titres V et VI que pour le titre III, et marque ainsi le souci de préserver et de poursuivre l'équipement de nos armées. Cette caractéristique du budget en projet singularise celui-ci par comparaison avec nos voisins européens, allemands et britanniques, dont l'effort d'équipement s'est nettement relâché. Cette comparaison fera l'objet de développements distincts.

**Comparaison 1993-1994 en termes de crédits disponibles
(hors pensions)**

(En millions de francs)

	1993	1994	1994/1993 en pourcentage
Titre III	94.976 L.F.I.	96.320 L.F.I. avant transferts du titre V au titre III	+ 1,4
Titres V et VI	97.440 L.F.I. - Annulations + consommation de reports	103.000 L.F.I. avant transferts du titre V au titre III + consommation de reports	+ 5,7
TOTAL	192.416	199.320	+ 3,5

La consommation des reports, décidée sur l'exercice 1993, à hauteur de 3,5 millions de francs, et prévue sur l'exercice 1994, à

concurrence de 5,5 millions de francs constituent certes des mesures qui ne peuvent qu'être approuvées. Mais votre Rapporteur estime nécessaire qu'elles soient complétées :

- par une *formalisation plus nette de l'engagement du gouvernement* sur la possibilité donnée au ministère de la Défense de consommer, en 1994, 5,5 millions de francs de crédits de reports ;
- par une *limitation, pour l'avenir, du montant des reports, aux seules nécessités d'une bonne gestion des crédits votés.*

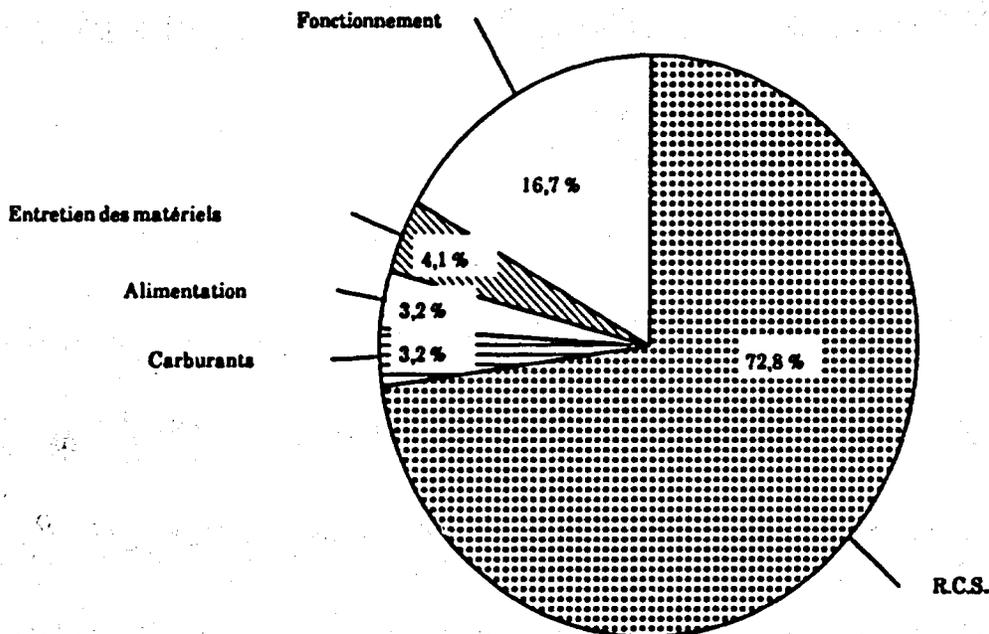
2° Structure du projet de budget

1/ La répartition des crédits disponibles

Elle est illustrée ci-dessous :

TITRE III

Total 98.912 millions de francs



"Titre des personnels", le titre III est pour les 3/4 de son montant consacré aux dépenses de rémunérations et d'alimentation.

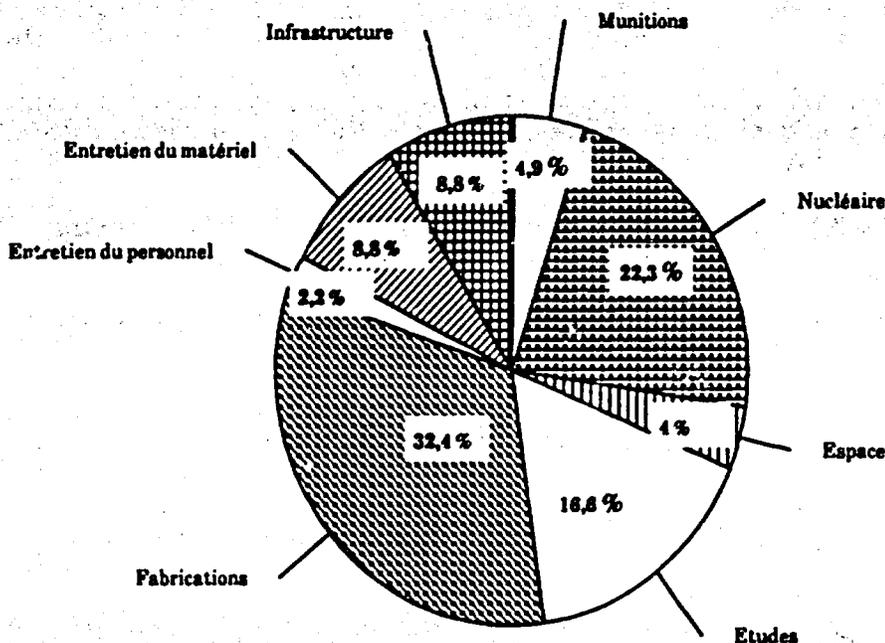
Aussi est-ce par des réductions d'effectifs qu'a été recherché, toutes ces dernières années, le moyen de comprimer le titre III. Ces réductions faites, au coup par coup, année après année, et qui ont précédé - et non accompagné - les restructurations ont altéré le fonctionnement de nos armées ; ce d'autant plus qu'elles se sont faites à rebours des exigences opérationnelles : alors que la guerre du Golfe avait montré la nécessité de disposer d'unités professionnelles pouvant être envoyées rapidement sur les théâtres d'opérations, l'armée de Terre s'est vue, en 1992, imposer une réduction du nombre de militaires engagés.

Le projet de budget pour 1994 marque, heureusement, une pause dans les réductions d'effectifs et accroît la professionnalisation de l'armée de Terre par la création de 1.000 postes d'engagés volontaires.

Les opérations extérieures pèsent lourdement sur le titre III ; elles provoquent, en effet, d'importants surcoûts en rémunérations et en fonctionnement courant. Il est donc indispensable que la couverture de ces dépenses (plus de 6 milliards de francs, au total, en 1993) qui ne peuvent être prévues, soit assurée en cours d'année.

TITRE V

Total : 103 milliards de francs



- * Les armements conventionnels et nucléaires absorbent plus de la moitié des crédits (54,7 %) d'un titre qui s'accroît en volume par rapport à l'année précédente (+ 3,7 %).

La part du nucléaire décroît depuis quatre ans permettant de soulager partiellement la tension financière engendrée par le coût croissant des armes conventionnelles de haute technologie.

Le moratoire sur les essais n'apporte pas d'économies significatives alors qu'il risque de peser sur la crédibilité de nos armes, s'il se prolonge. Mais on peut noter que les crédits inscrits au budget permettraient la reprise des essais en 1994.

- * L'espace mobilise une part chaque année plus grande des crédits ; celle-ci est passée de 2,9 % en 1990 à 4 % en 1994.

Cette progression sera encore appelée à se poursuivre car l'investissement spatial est indispensable à l'amélioration du recueil du renseignement, à l'information et à la transmission de celle-ci.

D'où un facteur de tension supplémentaire sur les crédits du titre V.

- * Les études se voient attribuer 1/6 des ressources du titre V. Cette part importante est l'une des conséquences de la politique largement autonome de notre pays qui reste présent sur tous les "créneaux" scientifiques et techniques.

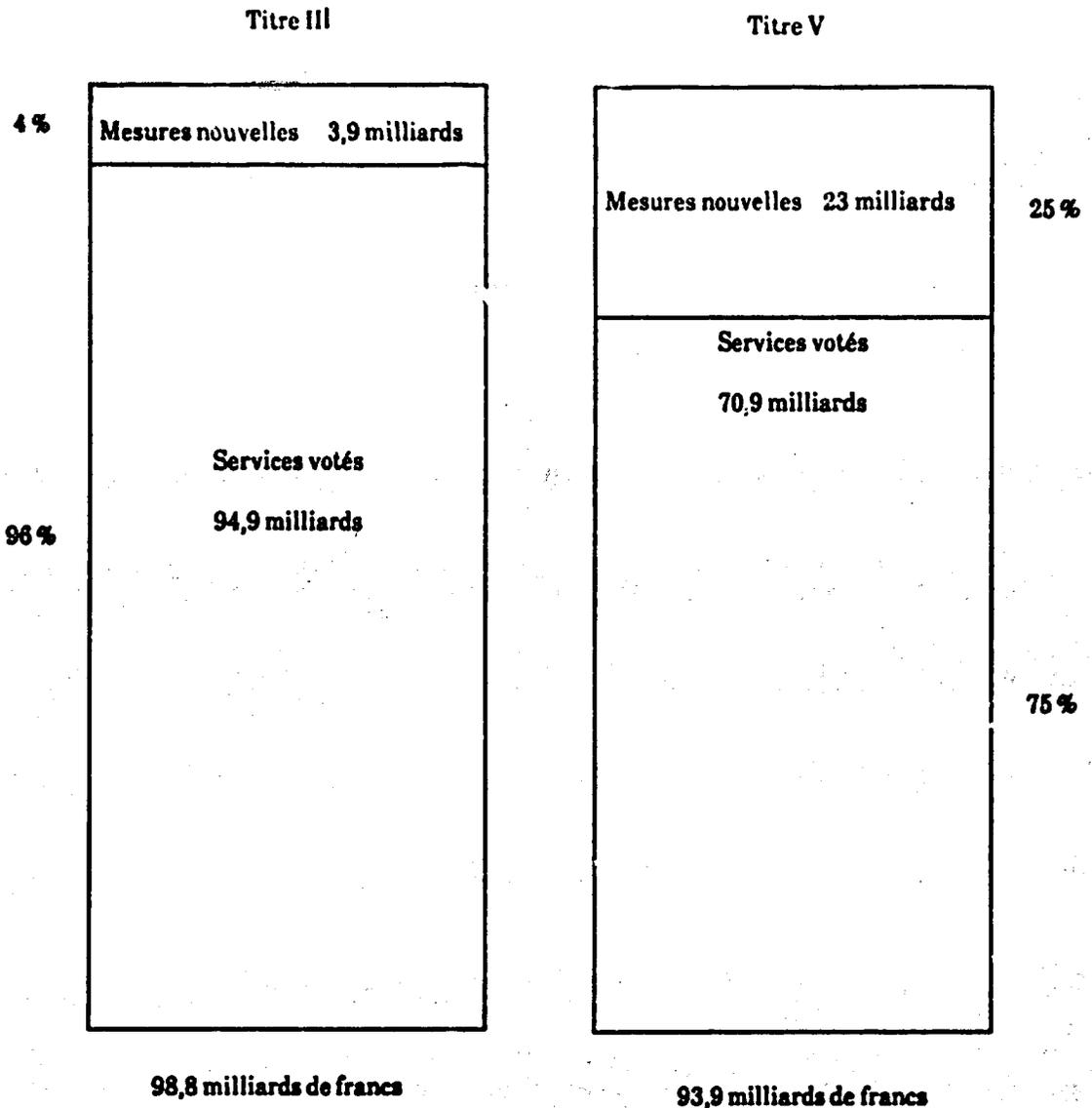
2/ Services votés et mesures nouvelles

Le projet de loi de finances pour 1994 s'est accompagné d'une révision générale des services votés.

Pour le ministère de la Défense cet exercice s'est traduit par la suppression de 8 milliards de francs d'autorisations de programme ; le but de l'opération est de revenir à une plus grande cohérence entre les engagements et les paiements.

La part respective des services votés et des mesures nouvelles est, du reste, sensiblement différente selon les titres du budget de la Défense.

L.F.I. 1994



1/ La part prépondérante des *services votés* dans le titre III est due au poids des rémunérations : le titre III, par nature, reconduit plus qu'il n'innove. Il ne trouve d'élasticité que dans le niveau des effectifs qui conditionne en outre les crédits de fonctionnement.

Les créations et transformations d'emplois absorbent l'essentiel des crédits nouveaux, le reliquat finançant les mesures catégorielles pour le personnel civil et le personnel militaire et le renforcement des actions sociales (plan formation mobilité).

Il convient de souligner tout particulièrement le redéploiement, tout à fait judicieux, opéré dans le domaine du renseignement compte tenu de l'évolution de la situation internationale, ainsi que l'accroissement des moyens.

2/ La part des mesures nouvelles au titre V est nettement plus importante puisqu'elle atteint le quart du total des crédits.

Pour l'essentiel, elles se partagent par moitié entre les études et recherches (10,5 milliards de francs) et les fabrications (10,4 milliards de francs).

L'état d'avancement des programmes augmente l'inertie du titre V ; celle-ci est encore accrue par les difficultés de renoncer à l'un ou l'autre de ceux-ci compte tenu de la dépendance de tout un secteur industriel à leur égard.

Le problème essentiel du titre V sera d'y dégager des marges suffisantes pour innover et adapter notre équipement à de nouvelles technologies, à de nouvelles menaces et à une nouvelle stratégie. Ce problème sera, évidemment, d'autant plus aigu que sera restreint le volume du titre V ou de son accroissement éventuel.

II - COMMENTAIRES

I - 1989-1992 : UNE GESTION DÉSORDONNÉE DES CRÉDITS PUBLICS

Le désordre engendré par la détérioration des instruments financiers fondamentaux : budget, autorisations de programme, programmation conduit à escamoter le contrôle parlementaire et à rendre la conduite des programmes d'armement incertaine et coûteuse.

1. - Une détérioration des procédés de gestion financière

La gestion du budget de la Défense subit deux contraintes : l'une pesant sur le titre III, l'autre sur le titre V :

- l'emploi des armées pour les opérations extérieures n'étant pas prévisible, son coût n'est pas prévu au budget ;
- la réalisation des programmes d'armement s'inscrit dans deux décennies (une pour les études et le développement, une pour la fabrication) c'est-à-dire sur une vingtaine de budgets et exige donc au-delà d'une programmation, en général quinquennale, une planification à plus long terme.

Ces contraintes ont été encore aggravées toutes ces dernières années :

- par une couverture insuffisante du coût des opérations extérieures, les dotations supplémentaires du titre III accordées par "collectif" étant gagées sur le titre V ;

- par des annulations et des "gels" de crédits sur le titre V qui conduisent à étaler les programmes ou à réduire les séries, au prix de surcoûts budgétaires et de désorganisations dans les équipes de recherches et dans les chaînes de fabrication.

A ces aléas financiers s'ajoute une détérioration des procédés de gestion budgétaire qui touchent la programmation, les autorisations de programme, le budget lui-même.

a) La programmation des équipements sur plusieurs années a commencé il y a une trentaine d'années et a englobé l'ensemble des dépenses d'équipement à partir de 1971 - et pendant un temps - la totalité des dépenses militaires.

De 1971 jusqu'en 1985, le procédé a donné satisfaction : le décalage entre le budget et la programmation est resté inférieur à 3 %.

Mais depuis 1985, il s'est dégradé : les lois de programmation s'accumulent - une tous les trois ans (84-88, 87-91, 90-93 et projet 92-94), aucune n'est convenablement appliquée et dès la deuxième année, l'écart se creuse entre la programmation et ses budgets.

La programmation est ainsi devenue un exercice théorique, contredit année après année par la réalité budgétaire et auquel manque la fiabilité indispensable à la conduite de programmes pluriannuels.

b) Mais le budget lui-même tend à ne plus être qu'un exposé d'intentions, une référence aléatoire altérée par les amputations, les gels et les reports de crédits qui se sont aggravés depuis 1989 et qui, sans considération pour les besoins des armées, n'obéissent qu'à des préoccupations de régulation financière conjoncturelle. Le titre V surtout subit le contrecoup de cette gestion erratique : depuis 1982 la balance budget voté - budget exécuté a été, pour les dépenses d'investissement toujours négative (sauf en 1990). De surcroît, on l'a noté c'est le titre V qui finance, par transferts au titre III, une bonne part des dépenses extérieures (dont le montant dépasse 6 milliards pour 1993). On en est ainsi arrivé à une situation où en 1992 le titre V s'est trouvé amputé de près de 15 milliards de francs (soit 15 % de son montant). C'est à la fois la prévision budgétaire et l'autorisation parlementaire qui se trouvent donc dénaturées.

Enfin le budget de la Défense se voit, parfois, imposer des dépenses étrangères à son objet, l'aide à certains territoires d'outre mer, la contribution à la recherche civile, et même la capitalisation de sociétés nationales qui devrait, en bonne règle, relever du budget des charges communes.

c) Quant au mécanisme des autorisations de programme qui peut introduire une certaine continuité dans le budget et pallier les carences de la programmation, il tend à perdre sa signification.

Les autorisations de programme, en effet, qui doivent normalement correspondre à une opération identifiable couvrent, en réalité, un ensemble d'opérations : "engins blindés", force océanique stratégique, espace par ex... alors qu'elles devraient être attachées au programme "Leclerc", au S.N.L.E./N.G., au programme Hélios etc...

De surcroît, la concordance nécessaire entre autorisations de programme et crédits de paiement a fait place à une évolution discordante. Le montant des autorisations de programme est le plus souvent surévalué par rapport à leur financement en crédits de paiement. Il semble correspondre simplement à un souci d' "affichage" et provoque le lancement de programmes, dont le poids pèse maintenant lourdement sur le titre V.

Ce dérèglement perturbe évidemment la gestion budgétaire et partant l'emploi même des crédits.

2. - Un contrôle parlementaire rendu de plus en plus formel

Le budget soumis au Parlement, s'est trouvé, année après année, de plus en plus dénaturé en cours d'exécution.

Trois procédés notamment ont concouru à cette dénaturation :

- le blocage de crédits suivi de reports imposés d'une année sur l'autre ;
- les annulations de crédits ;
- le caractère tardif des décrets d'avances.

a) Le blocage et les reports de crédits

Le "gel" des crédits, qui empêche de les consommer conduit à les reporter sur l'année suivante.

En tout état de cause ces reports de crédits devraient être prononcés rapidement après la clôture de l'exercice, surtout pour les crédits d'équipement dont les reports sont de droit.

Mais les arrêtés de reports sont pris à des dates volontairement tardives qui limitent la faculté d'utiliser ces crédits lorsque ceux-ci ne sont pas à leur tour "gelés".

Titre V

(En millions de francs)

	Reports de crédits budgétaires	Reports de crédits budgétaires et des comptes de commerce
1989	9.700	14.500
1990	7.800	14.100
1991	10.800	16.200
1992	9.400	14.700

b) Les annulations de crédits

Il s'agit là d'une mesure, sans doute plus franche que les reports de crédits, mais encore plus brutale dans ses effets :

1989	1.900
1990	2.500
1991	1.100
1992	5.300
1993 (1)	5.500 (2)

(1) *1er janvier 1993 au 30 juin 1993.*

(2) *Solde net compte tenu d'une diminution de 3,5 millions de franc du niveau des reports.*

En 1993, le budget voté quelques semaines auparavant a été ainsi amputé de 2,5 milliards de francs par un arrêté du 3 février.

Si l'on totalise les reports et les annulations de crédits, on constate que depuis quelques années plus de 10 % des crédits votés sont soustraits au titre V : (près de 15 % en 1993)

Titre V

(En millions de francs)

	Budget voté (1)	Annulations et reports (2)	(2)/(1) en pourcentage
1989	98.000	11.500	11,7
1990	102.100	10.300	10
1991	103.100	11.900	11,5
1992	102.900	14.900	14,5

c) La date des décrets d'avances

En 1992, un décret d'avances en date du 28 septembre a ouvert un crédit de 1.010 millions de francs au ministère de la Défense (financement de certaines opérations extérieures).

Ainsi que le souligne la Cour des Comptes dans son rapport annuel sur l'exécution des lois de finances : *"Le caractère tardif de ce décret d'avances, pris quelques jours à peine avant l'ouverture de la session parlementaire, doit être relevé. Il se justifie moins par l'urgence, condition requise par la loi organique pour l'ouverture de crédits par la voie réglementaire, que par la volonté de soustraire les ouvertures de crédits à la procédure législative"*.

3. - Une conduite des programmes incertaine et coûteuse

C'est là, la conséquence directe de la gestion désordonnée des crédits (annulations, reports budgétaires, absence de loi de programmation). Celle-ci conduit non seulement à étaler l'exécution des programmes dans le temps et à réduire le volume des séries produites, mais crée une incertitude grandissante sur les objectifs industriels à moyen et même à court terme. Les industriels, au demeurant, critiquent moins l'amointrissement des crédits que l'absence de toute visibilité. Or celle-ci est d'autant plus nécessaire que le marché intérieur est étroit et qu'elle est indispensable pour gérer les études et pour adapter l'outil de production.

Pour le ministère de la Défense l'annulation de commandes ou l'étalement des programmes, s'il soulage la trésorerie engendre inévitablement des coûts supplémentaires qu'on estime de 30 à 40 % des crédits reportés (approvisionnements au coup par coup, prolongation de l'immobilisation du potentiel productif en personnel et en équipement).

Ainsi le recul de 6 mois du programme "Rafale" s'il peut apporter un gain de trésorerie de 1 milliard de francs en 1993 engendrera vraisemblablement, en fin de programme, un surcoût de 400 millions de francs.

Pour le porte-avions nucléaires, le retard de même durée, provoquera, sans doute, un surcoût du même ordre de grandeur.

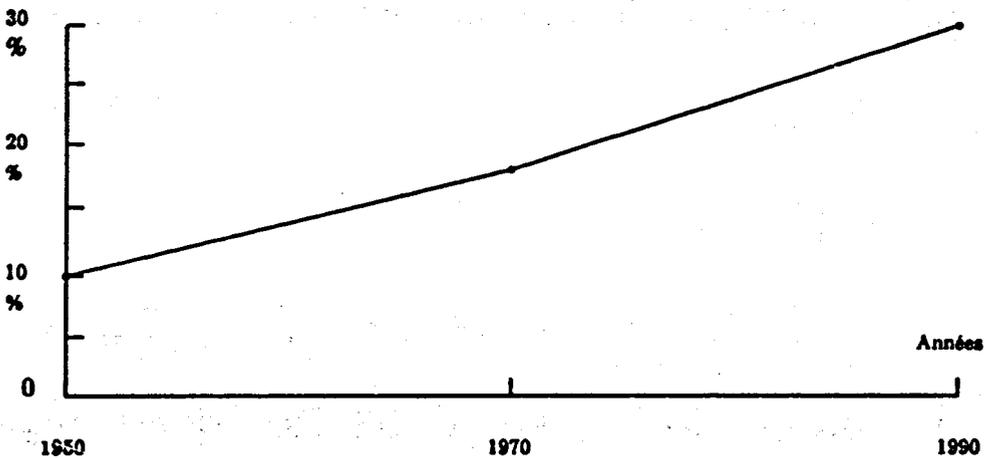
Trois facteurs se conjuguent, en fait, pour accroître les coûts : le poids croissant des frais fixes qui alourdit des séries plus courtes du fait de la diminution des commandes nationales et du fléchissement des exportations.

- Le poids croissant des frais fixes :

Il est illustré par le tableau ci-dessous :

Poids des frais fixes dans les programmes d'armement

Recherche et développement
Crédits d'équipement



(Sources : D.G.A. et colloque 1993 du C.E.P.S.)

- *Le raccourcissement des séries*

Références 1989	Projet de loi 1992/1997
1.100 chars	650 chars
450 pièces d'artillerie	400 pièces d'artillerie
400 hélicoptères	320 hélicoptères
2 porte-avions	2 porte-avions
8 S.N.A.	6 S.N.A.
6 S.N.L.E./N.G.	4 S.N.L.E./N.G.
112 bâtiments de surface	97 bâtiments de surface
42 Atlantique 2	28 Atlantique 2
450 avions de combat	390 avions de combat
100 avions de transport	85 avions de transport

Le raccourcissement des séries dû à la diminution des commandes nationales est encore accru par le fléchissement des exportations.

- *Le fléchissement des exportations*

(En milliards de francs constants 1992)

	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Commandes	25,0	37,4	33,8	41,6	29,1	61,8	55,8
Livraisons	43,1	44,4	48,7	44,4	47,3	55,9	55,1
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Commandes	30,1	33,3	41,9	21,6	35,1	34,9	45,7
Livraisons	51,3	39,3	42,7	40,4	40,6	29,7	29,0

II - LE REDRESSEMENT NÉCESSAIRE

Il passe, notamment, par la restauration des repères financiers, une restructuration des industries de défense mais aussi de la Délégation générale pour l'armement et par le partage des responsabilités et des coûts.

Mais le sujet est complexe et les quelques remarques et propositions qui suivent ne prétendent évidemment pas l'épuiser.

1. - La restauration des repères financiers

Il convient de redonner, sans tarder, une véritable signification à la programmation, aux autorisations de programme et au budget.

Peut-on voir une amorce de cette remise en ordre dans deux mesures déjà citées ?

- la diminution des reports budgétaires imposés au ministère de la Défense : - 3,5 M.F. en 1993, - 5,5 M.F. pour 1994 ; de 14,7 M.F. à la fin de l'année 1992 les reports doivent passer ainsi à 11,2 M.F. à la fin de 1993 et à 5,7 M.F. à la fin de 1994 ;
- la remise en ordre des autorisations de programme auquel procède pour l'ensemble des ministères le projet de loi de finances pour 1994. S'agissant du ministère de la Défense, on l'a déjà signalé (Cf. 1ère partie), plus de 8 milliards de francs d'autorisations de programme se sont ainsi trouvés supprimés au titre de la révision des services votés pour accroître la cohérence entre les engagements et les paiements.

Ces mesures restent toutefois insuffisantes.

L'amélioration de la gestion budgétaire du ministère de la Défense appelle d'autres décisions.

Ainsi, pour la programmation il paraît souhaitable d'élargir à la fois son objet et ses perspectives temporelles.

Son objet pour y inclure sinon les crédits du titre III au moins les prévisions en matière d'effectifs militaires et civils.

Son horizon dans le temps pour y faire tenir la durée de réalisation des programmes. Une programmation glissante lierait directement autorisations de programme et programmes, ce qui amènerait à inscrire dès le lancement des programmes le montant correspondant des autorisations de programme : le contrôle parlementaire ne pourrait de surcroît que gagner à cette meilleure lisibilité des projets.

En outre, pour éviter la tendance à sacrifier la partie peu visible mais néanmoins essentielle des dépenses d'accompagnement ou de "cohérence" des programmes : munitions, gros entretien, infrastructures, auto-protection, aptitude au combat tout temps (jour et nuit) et tous temps etc..., il serait souhaitable de programmer un volume de crédits qui serait fonction de celui des grands programmes dont la réalisation conduit le plus souvent à écraser les crédits d'accompagnement.

Pour le budget, le contenu de celui-ci devrait être purgé de tout ce qui ne concourt pas à l'accomplissement des compétences propres du ministère de la Défense qui n'a ni à doter le capital des sociétés nationales, ni à subventionner les territoires d'outre mer, ni à pourvoir à l'aménagement du territoire ou à financer des recherches dont la conduite lui échappe.

S'impose plus encore le respect du budget tel qu'il est voté par le Parlement. Cela implique qu'il soit mis fin aux manipulations budgétaires en cours d'exercice : annulations, blocages de crédits générant d'importants reports, arbitrairement figés à un montant au moins égal à celui de l'année précédente.

S'agissant des reports, ils doivent, en effet, être limités à ce que nécessite une alimentation normale de la trésorerie pour couvrir les engagements de l'année considérée.

Quant aux autorisations de programme elles devraient être rétablies dans leur véritable signification, celle que rappelle l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique sur les lois de finances.

2. - La reconfiguration des industries de défense et de la Délégation générale pour l'armement

Nous avons consacré à la restructuration des industries d'armement quelques développements de notre précédent rapport. Plus récemment, il y a quelques mois, un rapport de l'Assemblée nationale⁽¹⁾ a porté tout entier sur l'industrie de défense et sur sa nécessaire évolution.

Pour notre part, nous entendons, cette année, consacrer quelques commentaires à l'évolution de la Délégation générale pour l'armement (D.G.A.) qui ne peut, bien entendu, être dissociée de celle de l'industrie de défense.

Le coût de la D.G.A. peut être évalué à environ 10 milliards de francs, auxquels s'ajoutent le coût direct des prestations industrielles.

C'est celui des activités d'un grand service de la Défense qui compte aujourd'hui plus de 50.000 personnes : 24.000 dans le secteur "étatique", 28.000 dans le secteur "industriel" (dont 24.000 à la Direction des constructions navales, c'est-à-dire, essentiellement, dans les arsenaux des ports et 4.000 à la Direction des constructions aéronautiques, c'est-à-dire, essentiellement, dans les ateliers industriels de l'air).

Ce grand service, créé il y a 30 ans, au moment du lancement de notre force de dissuasion, a fait ses preuves. Il a notamment participé à notre avènement nucléaire et conduit le renouvellement de nos armements conventionnels sous le signe de l'autonomie et de l'excellence. Grâce à son action d'initiation, de promotion, d'accompagnement, notre industrie d'armement a accédé à un niveau des industries techniquement les plus performantes et a remporté de nombreux succès sur le marché international.

Depuis la création de la D.G.A., notre industrie d'armement s'est agrandie, diversifiée, regroupée et associée, de façon permanente ou occasionnelle avec des partenaires étrangers ; elle est apte, désormais, à concevoir, développer et fabriquer, seule, des équipements parmi les plus complexes.

(1) Rapport d'information N° 252 de M. GALY-DEJEAN sur "la crise des industries de défense".

Face à cette évolution la D.G.A. a toutefois continué à renforcer son secteur étatique voué à la direction et à la surveillance de l'industrie. Et d'une manière générale, elle n'a pas subi jusqu'à présent de restructurations ou de déflations comparables à celles qui ont frappé les armées dans un contexte général de resserrement budgétaire (1).

1/ C'est précisément d'abord vers la "stratégie industrielle" que la D.G.A. doit continuer à porter son attention.

La tâche est difficile comme chaque fois qu'il s'agit de trouver et de se fixer dans un "juste milieu", en l'espèce entre la réponse aux besoins opérationnels, la survie de certaines de nos industries et le renforcement des secteurs porteurs d'innovations.

Mais notre situation - en termes de crédits d'équipement - est, nous l'avons vu, meilleure que celle de nos partenaires européens. Elle nous incite donc à nous orienter vers une stratégie non plus seulement nationale mais d'impulsion à l'échelle européenne.

Cela accroît les responsabilités déjà importantes - mais semble-t-il assez enchevêtrées - qu'a la D.G.A. dans le domaine international, qu'il s'agisse des exportations ou des coopérations.

Bien que toutes deux tournées vers l'extérieur de nos frontières, ces activités sont suffisamment différentes pour relever de structures et de méthodes bien adaptées à chaque d'elles ; sur ce point des améliorations pourraient être recherchées.

Pour les *exportations* dont il n'est pas besoin de rappeler les effets bénéfiques sur nos industries d'armement et sur le coût d'équipement de nos armées, il importe de les faire porter de plus en plus sur des matériels destinés à nos forces ou utilisés par elles, ou fortement dérivés de ceux-ci. Le rôle de la D.G.A. doit être d'incitation, d'instruction des dossiers et de suivi des décisions prises.

Ce rôle devrait être plus directif pour les *coopérations* qui relèvent, quant à elles, de la mise en oeuvre de la stratégie industrielle, stratégie qu'il appartient à la D.G.A. de concevoir, de façon à assurer la cohérence des initiatives prises en ce domaine par les grandes entreprises de l'armement. C'est là une de ses tâches essentielles.

2/ Les centres d'essais, d'études et d'expérimentations qui regroupent environ 15.000 personnes, parfois très performants sont aussi, pour certains d'entre eux, en sous-activité car leur domaine de

(1) Cf. Commission d'évaluation de la situation sociale et économique (rapport Raynaud - juin 1993) : "L'appareil étatique de la production des armements terrestres et navals est actuellement sur-dimensionné ... Les structures non industrielles de la D.G.A. sont complexes et les procédures de droit public mal adaptées à une maîtrise du prix de revient...".

recherche se trouve maintenant bien maîtrisé, ou en situation de double emploi, d'autres centres poursuivant des activités analogues. En outre, leur création remonte parfois à une époque où le contexte industriel et les perspectives européennes n'étaient pas ceux qu'ils sont actuellement.

3/ *Le transfert de techniques et la recherche d'applications civiles* pour les technologies militaires pourraient, semble-t-il, faire l'objet d'une attention encore plus grande.

On touche ici au problème des technologies dites duales : celles dont l'usage peut être aussi bien civil que militaire ou n'exige qu'un effort modéré pour appliquer aux spécifications civiles les résultats obtenus dans un cadre militaire (et inversement).

Les efforts en ce sens peuvent apporter un avantage financier - le coût d'une technologie civile peut être bien moindre que celui d'une technologie développée à des fins uniquement militaires - un avantage quantitatif - en faisant masse des chercheurs travaillant dans les laboratoires civils et militaires - et un avantage qualitatif - en particulier dans les secteurs où la demande est particulièrement exigeante et stimulée par les lois du marché : technologies de l'espace, de l'ingénierie ou de l'information par exemple.

Dans ce vaste domaine des technologies duales, une meilleure structuration de l'appareil de la D.G.A. paraît donc souhaitable.

Même une puissance de la taille des Etats-Unis porte toute son attention à cette question ; en témoigne notamment la pratique consistant à irriguer l'industrie par les contrats de défense, la création toute récente, au sein du "Department of Defence" d'un poste de "Deputy Assistant Secretary of Defence for dual use and international programs".

A fortiori une puissance moyenne doit, tant que des incompatibilités sérieuses n'apparaissent pas, s'appuyer sur des réseaux d'innovation rentables et pousser dans le sens de la dualité. Cela ne peut que renforcer notre tissu industriel dans une économie ouverte aux règles de la Communauté et du G.A.T.T.

4/ L'exercice de la *tutelle* de l'Etat sur les industries d'armement expressément confié à la D.G.A. par un décret de 1978 est de moins en moins justifié par la propriété du capital (désétatisation et dénationalisations) ; celle découlant de ses prérogatives de défense se trouve affectée par les règles communautaires.

Certes le Traité de Rome, dans son article 223, autorise tous les Etats membres à prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité qui se rapportent au commerce et à la production des armes, des munitions et des matériels de guerre. Cette réserve est, de prime abord, de nature à renforcer le rôle de la D.G.A. dans la politique industrielle nationale. Mais l'interprétation restrictive

de cet article que prône la Commission de Bruxelles⁽¹⁾ montre que cette tutelle est exposée à subir une pression communautaire qui risque de l'affecter.

Il importe donc qu'elle soit très exactement "ciblée" et précisément exercée.

5/ *L'administration centrale de la D.G.A.* apparaît lourde et peu intégrée à l'administration centrale du ministère de la Défense ; certaines fonctions et certains modes de gestion dans le domaine des ressources humaines, dans celui des ressources financières gagneraient, sans doute, à être traités de façon moins autonome par la D.G.A. et à être replacés au sein du ministère.

6/ Des progrès ont été accomplis dans *la conduite des programmes*. Mais d'autres restent à faire.

D'abord pour remédier à la pratique pernicieuse consistant à lancer un programme avant que toutes les études voulues ne soient menées à leur terme. Ainsi de nombreux développements simplement exploratoires sont financés sur les développements proprement dits alors que ceux-ci ne devraient être entamés qu'après que ceux-là aient été réussis.

Ensuite pour améliorer les échanges entre tous les partenaires concernés et prendre en compte tous les besoins de l'utilisateur et pour prévoir, également, des options en termes de coût, de spécifications et de réponses technologiques.

7/ Enfin la question se pose du maintien dans *le secteur étatique de certaines activités à caractère industriel*.

Nous n'avons fait qu'esquisser quelques traits d'une réorganisation dont la nécessité n'a pas échappé au ministre de la Défense, tout comme au Délégué général pour l'armement qui s'attachent à parfaire l'adaptation des services à leurs missions. Des mesures ont déjà été prises en ce sens.

Il importe certes que la réévaluation des missions ne se fasse pas au détriment de l'efficacité de l'institution. Mais il importe aussi d'éviter qu'un souci de pérenniser l'institution conduise à des demi-mesures qui ne seraient pas à la hauteur des défis auxquels celle-ci se trouve confrontée.

(1) Certaines instances préconisent même de supprimer l'article 223 (Cf rapport du 23 juillet 1992 de la Commission des affaires étrangères et de la sécurité du Parlement européen que nous avons publié en annexe de notre rapport budgétaire de 1992).

milliards, montant normal correspondant à la nécessité de disposer d'une trésorerie suffisante pour honorer les engagements de fin d'année.

Il ne sera donc pas possible, en 1995, de renouveler ce complément de ressources de report.

Le budget de 1995 devra donc, normalement, pour financer les équipements prévus, apporter plus de 10 milliards de francs de crédits supplémentaires par rapport à celui de 1994.

Si cet effort financier substantiel n'est pas fait, le contenu physique des équipements prévus devra être revu à la baisse, ce qui signifie soit de nouveaux étalements et de nouvelles réductions des séries soit des abandons purs et simples de programmes (les flux en matière d'infrastructure et d'entretien ayant atteints un niveau plancher) dont le financement a déjà mobilisé plusieurs dizaines de milliards de francs.

L'année 1995, après le budget d'attente pour 1994 et après les amputations successives des budgets précédents marque donc une échéance quant à l'orientation des choix fondamentaux. C'est dire la tâche redoutable de la commission du Livre blanc et des artisans du projet de programmation.

C'est dire, aussi, que la seule façon d'atténuer la rudesse de l'alternative se trouve dans un partage avec des partenaires étrangers des coûts et partant des responsabilités. ce qui marquera inévitablement, pour reprendre l'expression du ministre de la Défense, "la fin des programmes tricolores".

4. - Le partage des responsabilités et des coûts

Choix politique, la coopération internationale en matière d'armement est stimulée par les arguments techniques - elle permet d'accroître l'interopérabilité des matériels - et surtout financiers - elle répartit les frais fixes et amortit les coûts unitaires en allongeant les séries.

Nos services de l'armement et nos industriels ont acquis, au cours des coopérations qu'ils ont conduites et accomplies, une expérience et une compétence éprouvées.

Rappelons les principales coopérations ainsi établies avec un ou plusieurs autres pays, qu'il s'agisse des coopérations réalisées ou celles qui sont prévues.

TABLEAU N° 1

PRINCIPAUX PROGRAMMES RÉALISÉS EN COOPÉRATION

PROGRAMMES (Programmes lancés)	PAYS PARTICIPANTS
Avions de combat Jaguar	France - Royaume Uni
Avions de combat Alphajet	France - R.F.A.
Avions de combat Atlantic 1	France - Italie - Pays Bas - R.F.A.
Avions de combat Transall	France - R.F.A.
Hélicoptères Gazelle	France - Royaume Uni
Hélicoptères Lynx	France - Royaume Uni
Hélicoptères Puma	France - Royaume Uni
Chasseur de mines tripartites	France - Belgique - Pays Bas
Missiles Milan	France - R.F.A.
Missiles Roland	France - R.F.A.
Système de communication RITA	France - Belgique
Hélicoptères HAP-Hac	France - R.F.A.
Torpille MU 90	France - Italie
Lance-roquettes multiples MLRS*	France - Etats-Unis - Pays Bas - R.F.A. - Royaume Uni
Missiles anti-char de 3 ^{ème} génération	France - Belgique - Pays-Bas - R.F.A. - Royaume Uni
Missiles sol-air FSAF	France - Italie
Missile porte torpille MICAS	France - Italie
Radar de contre-batterie COBRA	France - R.F.A. - Royaume Uni
Satellite d'observation HELIOS	France - Espagne - Italie
Moteur RTM 322	France - Royaume Uni
Mine anti-char pointable à effet dirigé (MACPED)	France - Royaume Uni - R.F.A.
Hélicoptère NH 90	France - R.F.A. - Italie - Pays-Bas

* La phase III de ce programme est marquée par le désengagement des Etats-Unis, de l'Allemagne et du Royaume-Uni.

TABLEAU N° 2

PRINCIPAUX PROGRAMMES ENVISAGÉS EN COOPÉRATION

PROGRAMMES (Programmes non décidés ou en cours d'évolution)	PAYS PARTICIPANTS POSSIBLES
Missiles anti-navire supersonique ANS	France - R.F.A.
Engin de reconnaissance télépiloté (Drône Brevel)	France - R.F.A.
Système d'identification de l'Alliance	France - R.F.A. - Italie (Etats-Unis)*
Famille de missiles sol-air futurs FSAF	France - Italie - Espagne
Frégate commune nouvelle génération	France - Royaume Uni - Italie
Missile air-sol Apache	France - R.F.A.
Véhicule blindé modulaire	France - Italie - R.F.A. - Royaume Uni - Suède
Avion de transport futur (Future large aircraft : FLA)	France - Italie - Royaume Uni - Espagne - Belgique - Turquie - Portugal

* Les Etats-Unis se sont retirés du programme.

La liste de ces programmes est de bonne taille. Mais au total l'apport financier à ces programmes ne représente qu'environ 8 % de nos crédits d'équipement nationaux, ce pourcentage étant sans doute appelé à atteindre 15 % d'ici la fin du siècle.

La signification de ces programmes, il est vrai est et reste d'abord *politique* : c'est la coopération politique qui a précédé et déclenché la coopération sur les programmes industriels.

L'architecture de ceux-ci est donc sensiblement différente de celle des programmes civils. La coopération en matière d'armement reste marquée par la *souveraineté* même si elle cherche à répondre aux nécessités de la *compétitivité* ; il n'en reste pas moins que les revendications d'équilibres nationaux, la superposition des spécifications ne s'effacent pas toujours devant la reconnaissance des compétences et les exigences de compétitivité.

Ce dosage entre souveraineté, compétences et compétitivité est l'un des aspects les plus délicats des coopérations dans le domaine des équipements militaires ; il n'est pas encore résolu de façon satisfaisante. Aussi faut-il souligner eu égard aux perspectives qu'elle ouvre, la dynamique de cette coopération, d'abord créée par les Etats, puis admise par les industriels et maintenant recherchée par ceux-ci à travers de

véritables accords structurels créant des groupements ou des sociétés "ad hoc" :

SOCIÉTÉS COMMUNES	
EUROCOPTER G.M.B.H. (société holding)	DEUTSCHE AEROSPACE AÉROSPATIALE
MATRA MARCONI SPACE	MATRA GEC MARCONI
CFM INTERNATIONAL	SNECMA GENERAL ELECTRIC
GIE EUROMISSILE	AÉROSPATIALE DEUTSCHE AEROSPACE
GIE EUROMISSILE DYNAMICS GROUPE (EMDG)	AÉROSPATIALE DEUTSCHE AEROSPACE BRITISH AEROSPACE
GIE EUROSAM	THOMSON CSF AÉROSPATIALE SELENIA
THOMSON CSF SHORTS	THOMSON CSF SHORTS BROTHERS

D'autres créations de sociétés sont projetées, dans le domaine des missiles balistiques entre Matra et British Aerospace, Aérospatiale et Deutsche Aerospace.

Ainsi, à l'heure actuelle, la *dynamique industrielle* semble plus forte que la *dynamique institutionnelle* qui n'est guère allée, jusqu'à présent, au-delà du cadre dessiné par la déclaration des Etats membres de l'U.E.O. signataires du Traité de Maastricht, d'abord intégration du Groupement européen indépendant des programmes (G.E.I.P.), devenu "Groupe armement de l'Europe occidentale", au sein de l'U.E.O., puis création d'une Agence européenne des armements.

On peut attendre de cette dynamique industrielle une approche plus sensible aux exigences du marché et plus axée sur l'optimisation des coûts. Mais elle appelle aussi un soutien et une action volontariste.

III - LA COOPERATION EN MATIÈRE D'ARMEMENT

Tous les programmes conventionnels importants relèveront à l'avenir d'un partage et d'un traitement en coopération, sous la seule réserve d'impératives et d'exceptionnelles considérations tirées de l'indépendance nationale.

L'expérience acquise permet, du reste, de dégager quelques conditions d'une bonne coopération :

- *standardiser*, dans toute la mesure du possible, les besoins militaires quitte à accepter un compromis sur les spécifications opérationnelles (plutôt qu'accumuler celles-ci) ;
- s'entendre avant même de lancer le programme sur le pays le mieux préparé à le gérer et sur un *véritable maître d'oeuvre industriel* ;
- *restreindre le nombre de participants*, au départ, et n'accepter de nouveaux participants qu'aux conditions posées initialement ; l'Allemagne et le Royaume-Uni sont des partenaires privilégiés⁽¹⁾ ; il est vrai que l'évolution de leur budget d'équipement rend pour ceux-ci la coopération à la fois plus nécessaire et plus difficile.

Eu égard à leur potentiel industriel les pays du sud - Italie - Espagne notamment - et ceux du Nord - pays scandinaves et Finlande - méritent une attention particulière ; la Suède, notamment, reproduisant à un moindre degré, la structure quasi-auteuritaire de notre propre industrie d'armement se trouve maintenant confrontée aux mêmes problèmes d'un partage de charge et d'une recherche de partenaires.

La coopération apparaît, en effet, comme seule capable de donner aux industries d'armement européennes la dimension indispensable non seulement à leur développement mais, plus abruptement, à leur survie face à la formidable pression exercée par les Etats-Unis. Il n'est pas inutile de rappeler que l'industrie européenne de défense emploie des effectifs moitié moindre que l'industrie américaine et réalise un chiffre d'affaires qui n'atteint même pas 40 % du chiffre d'affaires de celle-ci. Et les écarts de taille entre entreprises européennes et américaines sont encore accrus par les restructurations beaucoup plus avancées aux Etats-Unis

(1) La France, l'Allemagne et le Royaume-Uni assurent 90 % des dépenses de recherche et de développement de l'industrie de défense des pays de la C.E.E. et réalisent les 3/4 du chiffre d'affaires de celle-ci.

La construction européenne s'étend, certes, avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht au domaine de la sécurité. Mais l'aspect politique de cette extension n'est pas sans soulever certaines incertitudes sur la manière d'assumer la double ambition assignée à l'U.E.O. : celle de renforcer le pilier européen de l'Alliance atlantique d'une part, celle d'être le "bras armé" de l'Union européenne d'autre part.

La coopération industrielle, quant à elle, suscite moins de perplexité ou d'arrière-pensées et n'alimente guère les débats théoriques. Elle s'accomplit, en effet, dans des actions ponctuelles, concrètes et pragmatiques. *Aussi est-ce vraisemblablement dans l'Europe de l'armement que se dessineront les premiers traits d'une "identité européenne de défense".*

D'ores et déjà une nouvelle étape se dessine : à côté des alliances sur des programmes, se nouent maintenant des rapprochements beaucoup plus étroits allant parfois jusqu'à une véritable intégration des firmes.

Encore convient-il qu'une telle orientation s'inscrive, de façon délibérée, dans une politique industrielle nationale de l'armement.

Celle-ci est appelée à prendre un relief particulier dans la mesure où l'autonomie de la politique industrielle nationale se trouve de plus en plus battue en brèche par le développement de la construction communautaire ; ce qui touche aux armements continuera, en revanche, à appartenir à un secteur, en principe, préservé de cette intervention et réservé aux intérêts proprement nationaux.

Mais la situation actuelle n'est pas sans susciter quelques perplexités

D'un côté, en effet, une forte nécessité de coopérer, pour les raisons qui ont été indiquées, a déclenché une *"dynamique industrielle"*. D'un autre côté, un fléchissement budgétaire de l'effort de défense dans les principaux pays européens - sauf le nôtre - des adhésions nationales, administratives et réglementaires, un défaut de convergence dans la construction européenne conduisent à *s'interroger sur la possibilité et la volonté réelles de coopérer*

1° Les incertitudes : le relâchement de l'effort financier

Réunir quelques données permettant de tracer des comparaisons budgétaires au plan international, n'est pas chose très facile.

Sans doute une certaine opacité budgétaire fait-elle toujours partie de l'arsenal de la défense de tel ou tel pays. Mais ce n'est point

tant les informations qui manquent, c'est plutôt leur cohérence d'une source à l'autre qui fait défaut.

Quelques raisons objectives peuvent, au demeurant, expliquer certaines disparités.

Tout d'abord la définition même des dépenses de défense qui ne se réduit pas à leur seule inclusion dans le budget du département de la Défense.

La structure même des budgets varie d'un pays à l'autre. Les pensions, par exemple, peuvent ou non y figurer ; en France le budget de la Défense finance la Gendarmerie dont l'essentiel des tâches n'est pas de nature militaire.

L'exercice budgétaire ne coïncide pas, dans tous les pays, avec l'année civile : aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, par exemple, ils chevauchent sur deux années calendaires.

On peut aussi citer, sans épuiser toutes les causes de ces discordances, les fluctuations de change : le dollar, par exemple, est souvent la monnaie de référence.

C'est dire que les comparaisons ne peuvent avoir qu'une valeur indicative ; il convient d'emblée d'insister sur cette réserve et de ne retenir les chiffres surtout pour les rapports relatifs qu'ils permettent d'établir.

En outre et quelle que soit l'exactitude du chiffre, il faut tenir compte dans toute comparaison budgétaire des inégalités de pouvoir d'achat d'une monnaie à l'autre.

Nous avons retenu, pour cette comparaison, les données produites, pour les pays membres de l'O.T.A.N. qui offrent l'avantage d'une présentation normalisée autour de trois agrégats de dépenses :

- dépenses de personnel : rémunérations, alimentation, habillement ;
- dépenses de fonctionnement : pensions et retraites, entretien des matériels, carburants et munitions, vie courante des unités et infrastructure ;
- dépenses d'équipement : recherche, développement et fabrications de matériels.

Pour établir la comparaison, le budget français réparti entre Titre III, qui regroupe l'agrégat "personnel" et une partie de l'agrégat "fonctionnement", et Titres V et VI où l'on retrouve l'agrégat "équipement" et l'autre partie de l'agrégat "fonctionnement", a donc été transcrit dans les structures financières normalisée de l'O.T.A.N.

Les comparaisons portent sur trois pays européens - la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni -, immédiatement voisins par la

géographie mais proches, aussi, par leur potentiel industriel, par les liens tissés dans le domaine de la défense et de la coopération en matière d'armement⁽¹⁾. Ces trois pays européens trouvent dans les Etats-Unis à la fois un partenaire politique - appartenance commune à l'alliance atlantique - un redoutable rival industriel (en particulier dans le secteur des industries de défense) et un géant militaire qui consacre à sa défense des crédits deux fois supérieurs au montant total des budgets de la Défense des trois pays européens considérés, et supérieurs d'un tiers au total des crédits de défense de l'ensemble des pays membres de l'O.T.A.N.

Cette comparaison a été établie sur une période de dix ans correspondant aux dernières données publiées.

Elle permet d'une part de saisir l'évolution des flux financiers sur une durée significative marquée par de très fortes modifications de la situation internationale, d'autre part de compléter l'examen des différences de niveaux entre deux années - la première et la dernière de la décennie - par la localisation au cours de cette décennie, des infléchissements financiers et de leur ampleur, de leur caractère brusque ou progressif.

Seront tour à tour examinées :

- l'évolution générale du niveau des crédits consacrés à la défense ;
- leur répartition par agrégats.

1/ L'évolution globale des crédits consacrés à la défense

Elle est retracée, envolume, dans le tableau ci-dessous :

	1983	1992
France	100	99 ⁽¹⁾
Allemagne	100	97
Royaume-Uni	100	93
Etats-Unis	100	100,4

(1) Pour ce qui concerne la France, les chiffres retenus tiennent compte des budgets exécutés, qui ont subi des annulations et des reports de crédits importants.

L'évolution du prélèvement sur le P.I.B., s'établit comme suit, en pourcentage :

(1) Cf. supra p. 50.

	1983 (1)	1992 (2)	(2)/(1)
France	4,1	3,4	0,82
Allemagne	3,4	2,2	0,64
Royaume-Uni	5,3	4	0,75
Etats-Unis	6,4	5,4	0,84

Le premier constat est celui d'un *fléchissement général des dépenses consacrées à la Défense* dans les trois pays européens alors que les Etats-Unis maintiennent le volume de leurs crédits par rapport à ceux de 1983.

Pour l'ensemble des pays considérés, le prélèvement sur le P.I.B. diminue, en termes relatifs, à peu près dans les mêmes proportions en France et aux Etats-Unis, proportions sensiblement moindres que pour le Royaume-Uni et surtout l'Allemagne.

2/ L'évolution par nature de dépenses

On reprendra ici les trois rubriques précédemment mentionnées :

- personnel,
- fonctionnement,
- équipement.

A/ Le personnel

a/ Evolution des effectifs (militaires et civils)

	1983	1990
France	723	635
Allemagne	672	705
Royaume-Uni	553	457
Etats-Unis	3.272	2.984

(En milliers)

Sauf pour l'Allemagne, du fait de la réunification et de l'absorption de la "Volksarmee", la décrue est générale : forte pour le Royaume-Uni (- 17 %), qui devance nettement la France (- 12 %) et encore plus les Etats-Unis (- 9 %) ; ceux-ci ont, en effet, commencé à réduire leurs effectifs plus tardivement (à partir de 1987) que les pays européens (dès 1983).

b/ *Evolution des dépenses de personnel*

(En volume)

	1983	1992
France	100	98
Allemagne	100	115
Royaume-Uni	100	100
Etats-Unis	100	120

Le rapprochement des deux tableaux ci-dessus montre que l'évolution des dépenses de personnel ne suit pas exactement celle des effectifs.

Le *Royaume-Uni* et les *Etats-Unis* entretiennent une armée de métier. Les effectifs ont été réduits mais le maintien d'une certaine qualité de recrutement et de l'attachement au service a donc nécessité un accroissement des rémunérations, plus forte aux Etats-Unis qu'en Grande-Bretagne.

En *France* un plan de revalorisation de la condition militaire sur quatre ans, a été adopté après les manifestations de mécontentement de l'été 1989 ; il a été financé essentiellement par la poursuite et l'accentuation de la diminution des effectifs.

Pour ce qui concerne l'*Allemagne*, en 1990 la réunification provoque un gonflement des effectifs d'environ 15 % et un accroissement corrélatif des dépenses, accroissement qui se maintient les années suivantes alors que les effectifs sont sensiblement réduits mais, précisément, au prix de mesures financières (pécules, primes) destinées à favoriser et à accompagner les départs.

Au total, on peut considérer que c'est en France que les personnels ont été, financièrement, les moins bien traités.

B/ Le fonctionnement

L'évolution des dépenses, en volume, a été la suivante :

	1983	1992
France	100	97
Allemagne	100	97,5
Royaume-Uni	100	101,5
Etats-Unis	100	101,7

Les dépenses de l'espèce - dans lesquelles les pensions et les infrastructures pèsent d'un grand poids - apparaissent comme assez stables.

Elles ne semblent pas liées, au moins à court et moyen termes, ni aux variations d'effectifs, ni aux fluctuations, en hausse ou en baisse, des crédits budgétaires. Il s'agit d'un "flux" qui ne peut se modifier que sur une longue période et qui n'est pas affecté par les facteurs conjoncturels.

C/ L'équipement

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution, en volume, des dépenses :

	1983	1992
France	100	100,5
Allemagne	100	45
Royaume-Uni	100	53
Etats-Unis	100	96,4

La France a dans l'ensemble maintenu ses dépenses jusqu'en 1986, les a accrues en 1987 et 1988, et les a réduites à partir de 1989, si l'on tient compte des budgets votés et encore plus, des budgets exécutés après annulations et reports de crédits⁽¹⁾ ; elle arrive en 1992 au niveau de 1983. Elle se trouve ainsi dans une situation beaucoup plus proche de celle des Etats-Unis que de celle de l'Allemagne et du Royaume-Uni.

L'Allemagne, jusqu'en 1987, a accru légèrement ses dépenses d'équipement, année après année, et a commencé à les réduire à partir de 1988 et de façon très sensible à partir de 1991 (- 50 % en 1992 par rapport à 1990). Mais il convient de considérer que l'apport considérable des matériels provenant de l'armée de l'ex-R.D.A. a nettement réduit les besoins en matière de fabrications⁽²⁾. Par ailleurs, l'accroissement des exportations d'armes a permis de limiter les conséquences de la chute des crédits d'équipement sur le potentiel industriel national ; en outre, l'Allemagne ne supporte aucune dépense en matière nucléaire.

Le Royaume-Uni a également réduit ses dépenses à partir de 1988 (- 32 % entre 1988 et 1992) mais dans de moindres proportions que l'Allemagne.

Quant aux Etats-Unis ils ont, jusqu'en 1987, accru sensiblement (environ + 10 % par an) leurs dépenses d'équipement puis les ont réduites, mais d'environ 5 % seulement par an, pour arriver en 1992 à un niveau se situant à 3,6 % au-dessous de celui de 1983 mais en 1991 encore le volume des dépenses d'équipement se situait à 9 % au-dessous de celui de 1983 ; leur potentiel d'équipement s'est donc renforcé durant la décennie.

Il apparaît donc que *les évolutions des dépenses d'équipement sont beaucoup plus accusées que celles des dépenses de personnel et de fonctionnement.*

Les grands programmes d'armement, en effet, étant donné leur coût, sont ceux qui nécessitent, si on les réalise, des dépenses élevées ou qui permettent en les abandonnant, des économies substantielles. En outre le lancement ou l'arrêt d'un programme a des effets le plus souvent rapides sur les dépenses. Les réductions sur les programmes doivent, évidemment, être d'autant plus fortes pour avoir des effets significatifs sur la masse totale des dépenses, que la part des dépenses d'équipement dans le total des dépenses est faible (cas de l'Allemagne).

(1) On rappelle que la référence retenue pour la France est le budget exécuté.

(2) Ainsi l'Allemagne possède aujourd'hui plus de 7.000 chars (1.100 pour la France), près de 1.000 hélicoptères (400 pour la France) et plus de 600 avions de combat (450 pour la France).

L'examen de l'évolution des trois agrégats de dépenses permet ainsi de constater que la France se singularise par rapport à ses voisins européens.

Ce sont, en effet, les dépenses de personnel qui ont été le plus réduites (et dans une moindre mesure celles de fonctionnement) : elles représentaient 32 % des crédits du budget de 1983, 29,5 % de ceux du budget de 1992) ; dans le même temps la part des dépenses d'équipement passait de 25,5 % à près de 30 %, celle des dépenses de fonctionnement de 42,5 % à 40,5 %).

En revanche notre pays a - tout comme les Etats-Unis, à une autre échelle - préservé son budget d'équipement. Mais à la différence des autres pays, elle a comprimé sévèrement la progression de ses dépenses de personnel. Cette démarche financière va à rebours de celle de ses voisins européens: Que penser de "l'exception budgétaire" qui singularise notre pays ?

3/ L' "exception budgétaire" française ?

Une première remarque conduit à souligner que "l'exception budgétaire" porte moins - jusqu'à présent au moins - sur le montant des crédits que sur leur répartition.

France, Allemagne, Royaume-Uni, consacrent, en effet, une masse de crédits sensiblement équivalente à leur défense⁽¹⁾ :

(En millions de dollars constants 1991)

	France	Allemagne	Royaume-Uni
1992	39.500	38.300	40.700
p.m. 1983	39.900	39.250	43.400

Malgré une tendance à la réduction progressive des crédits de défense, planifiée sur plusieurs années en Allemagne comme au Royaume-Uni, on peut donc parler moins d'une renonciation à l'effort de

(1) Pour 1993, l'écart se creuse mais ne modifie pas sensiblement le constat pour les trois pays européens : les budgets de défense diminuent respectivement (hors inflation) de 6 % pour les Etats-Unis, de 4 % pour l'Allemagne, de 3 % pour le Royaume-Uni ; mais les dépenses de défense du Royaume-Uni resteront encore largement supérieures aux nôtres (budget exécuté).

défense que d'un infléchissement différent de celui-ci qui se traduit par une disparité de plus en plus accusée en ce qui concerne les dépenses d'équipement.

C'est donc plus la *structure* du budget que son *montant* qui façonne la particularité budgétaire de notre pays.

Si la politique budgétaire de la France, dans le domaine de la Défense, est différente de celle suivie par l'Allemagne ou le Royaume-Uni, l'explication tient d'abord aux particularités mêmes de sa situation et aux objectifs de sa politique de défense dont la traduction la plus expressive se trouve précisément dans le budget d'équipement.

Le "Livre blanc" sur la Défense, en préparation et la loi de programmation qui va le suivre préciseront toutes les options et leur implication en terme de moyens. Il paraît peu probable, et peu souhaitable, qu'il en sorte des modifications majeures aussi bien quant à la sécurité de notre pays que quant à son rayonnement international.

Mais l'enjeu se trouve également sur *le plan industriel*.

Les entreprises d'armement occupent une place importante dans notre économie en terme d'emplois, de qualifications, de technologies, de recherches. Les exportations contribuent à l'équilibre de notre balance commerciale et permettent, par l'allègement des séries produites, de réduire les coûts des matériels produits pour nos armées.

La question dès lors est de savoir si la France, compte tenu du désengagement relatif de ses voisins d'une part, de la valeur stratégique en plus aussi bien militaire qu'économique des industries d'armement, d'autre part, peut devenir non pas le compétiteur, mais le fédérateur, face aux Etats-Unis, d'un "pôle européen" d'armements.

Force est de constater toutefois qu'outre les incertitudes financières que nous venons d'examiner un certain nombre de freins risquent de ralentir la progression vers cet objectif.

2° Les freins nationaux et européens

Bien que les principaux pays européens aient tous une expérience, parfois ancienne, de la coopération sur des programmes d'armement, cette coopération n'a pas vraiment atteint un seuil d'irréversibilité : seule une fraction relativement modeste des budgets nationaux lui est consacrée et les habitudes, les règles et les structures restent encore solidement établis dans un cadre national. Quant aux instances européennes, l'interprétation donnée par certaines d'entre elles aux dispositions des textes communautaires n'est guère propice à l'édification d'une Europe de l'armement.

1/ Au plan national : souhaite-t-on vraiment coopérer ?

Une certaine culture d'entreprise tout comme certaines adhérences administratives et réglementaires conduisent à poser une telle question.

a) Les entreprises

Pour une entreprise, il est, en règle générale, plus facile et plus sûr de répondre à une commande nationale que de participer à une opération en coopération avec des industries étrangères. Cela tient, du reste, en partie aux difficultés administratives et réglementaires que nous mentionnerons plus loin. Mais cette attitude s'explique aussi par la tradition d'autonomie, une certaine "culture" qui a inspiré depuis 30 ans notre politique d'armement, centrée sur le "noyau dur" d'une dissuasion nucléaire purement nationale qui a irradié l'ensemble du tissu de nos industries d'armement.

S'ajoute à cela une "fierté tricolore", légitime, que justifient les performances des armements produits, performances attestées par leurs succès sur le marché international. Certaines entreprises, et non des moindres, préfèrent, ainsi, fonder leur réputation sur une production nationale plutôt que sur une ouverture sur des partenaires extérieurs. Elles peuvent, aussi, et cela est compréhensible, répugner à partager leur savoir faire.

Mais la "dynamique industrielle", on l'a vu, pousse maintenant vers la coopération ; les entreprises se partagent plus sur la façon de mener cette coopération que sur la participation à celle-ci.

b) Le cadre administratif et réglementaire

Peut-être faudrait-il ici parler aussi de "culture", d'une culture fortement imprégnée de juridisme et de tradition nationale qui imprègne notre administration. Aussi celle-ci n'est-elle pas prédisposée naturellement à accepter le pragmatisme des rapprochements internationaux que fait naître la coopération. La coopération en effet n'entre pas dans une catégorie juridique ou administrative pré-établie : elle n'est évidemment pas une transaction interne mais elle n'est pour autant ni une exportation, ni une importation ; elle relève d'une construction "sui generis" qui rencontre quelques difficultés à s'inscrire dans un cadre administratif et réglementaire existant ; elle se heurte à , des complications douanières, des rigidités fiscales, des hésitations diplomatiques à l'égard des protocoles d'accords qui président aux coopérations : les mémoires d'entente ("memorandum of understanding") ne sont ni de véritables accords intergouvernementaux ni de simples arrangements techniques ou administratifs, mais un peu moins que ceux-là, un peu plus que ceux-ci.

2/ Au plan européen : souhaite-t-on vraiment renforcer l'Europe ?

Le flottement des monnaies, depuis 1973 est une première source de difficultés. La gestion des contrats en pluri-divises que suscite la coopération, oblige, en effet, à trouver des systèmes de paiement permettant de remédier à l'instabilité des changes et d'éviter les frais de double conversion en devises.

L'utilisation de l'ÉCU comme unité de compte accompagné d'un paiement aux industriels dans leur monnaie nationale présente, certes, l'avantage de faciliter un partage équilibré des travaux en termes financiers. C'est du reste le système adopté au sein de l'Agence spatiale européenne. Mais l'expérience montre que certains pays européens - le Royaume-Uni et la Norvège par exemple - sont réticents pour accepter l'ÉCU.

En tout état de cause l'utilisation de l'ÉCU n'évite pas la tenue de comptes particuliers à chaque pays et la gestion de parités différentes au fur et à mesure du déroulement du programme. Et si le système de paiement n'est pas précisé, au début d'une coopération, des difficultés naissent du défaut de cohérence possible entre les accords contractuels, les facturations et les paiements.

Quant à l'objectif de la monnaie unique européenne, fixé par le Traité de Maastricht, il suppose une convergence (déficit budgétaire, dette publique, inflation, taux d'intérêt) dont, pour le moment au moins, la récession économique éloigne l'échéance.

L'interprétation de l'article 223 du Traité de Rome suscite par ailleurs d'autres difficultés. Il autorise, on le sait, tout Etat membre de la Communauté économique européenne à prendre les mesures qu'il estime nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui concernent la production d'armes, de munitions et de matériels de guerre.

Toutefois l'élargissement de la coopération interétatique doit, normalement, conduire à une certaine répartition des productions entre les pays et à une certaine ouverture des marchés de la défense que préconise depuis quelques années le Groupe européen indépendant des programmes (G.E.I.P.).

La création d'un "marché commun de l'armement" ne peut, en effet, et ne doit pas être éludé.

Reste à fixer une approche et une méthode.

La conception de la concurrence de la Commission de Bruxelles va à l'encontre du renforcement nécessaire de l'industrie européenne de l'armement par la concentration du capital ; sa méthode n'apparaît pas comme étant la meilleure pour affirmer une "identité

européenne de défense". Il ne paraît pas possible de s'en tenir, en matière industrielle, au simple contrôle de la concurrence. Il est indispensable d'organiser des pôles d'excellence et d'utiliser les commandes publiques comme le font, au demeurant les sociétés américaines.

Nous rappelions, dans notre rapport de l'année dernière que même un "marché sans frontières" a nécessairement les frontières que lui imposent celles du concurrent le plus puissant, le plus résolu, le plus agressif : les Etats-Unis.

Cette année, le rapport consacré par notre collègue, le député GALY-DEJEAN à la "crise des industries de défense" souligne que l'offensive américaine sur les marchés extérieurs de l'armement "va être féroce"...(1).

Face aux projets de la Commission européenne, visant au développement du droit communautaire dans le prolongement de l'Acte Unique et la perspective de mise en application du Traité de Maastricht, il paraît souhaitable qu'un accord entre les gouvernements européens permette de définir ce qui peut entrer dans un programme général sur le marché intérieur et ce qui doit relever d'une politique de sécurité commune et d'un renforcement d'une "Europe de l'armement".

Le domaine des échanges de données télématiques, de la réalisation et de l'utilisation de réseaux transeuropéens de télécommunications mérite, également, une vigilance particulière.

De ce point de vue, la réduction envisagée des aides ou des droits exclusifs devrait compter avec la nécessité de donner à une politique industrielle de sécurité les moyens de s'affirmer.

3° De quelques domaines à privilégier

Nous en avons retenu trois, parmi d'autres possibles, souhaitables et, peut-être, aussi nécessaires.

1/ L'espace

1.1/ L'espace sert à voir, à communiquer et à écouter. Il peut favoriser la stabilité et la paix, il peut provoquer la rivalité et les affrontements. Il est à la fois un instrument de puissance et d'autonomie et un facteur de coopération.

(1) A.N. Rapport d'information N° 552.

Notre pays possède, dans ce domaine de fortes structures ; citons notamment le Groupement des Industries Aéronautiques et Spatiales (G.I.F.A.S.) qui permet la concertation des entreprises et le Centre National d'Etudes Spatiales (C.N.E.S.) créé en 1962 et qui s'est vu confier récemment (février 1991) le suivi de l'ensemble des programmes spatiaux civils et militaires). Notre potentiel scientifique, technique et industriel est enviable et nous avons souvent joué un rôle moteur dans la coopération européenne.

Celle-ci a engendré trois types d'organisations :

- les grandes sociétés se sont rapprochées pour créer des cadres adaptés à la gestion des grands programmes, soit au plan national⁽¹⁾, soit au plan européen⁽²⁾.
- des accords industriels et commerciaux ont été passés⁽³⁾, accords qui sont allés jusqu'à la création d'une seule société⁽⁴⁾ ; ALCATEL ESPACE, AÉROSPATIALE et ALIENA possèdent, en outre, une participation de 49 % dans la firme américaine SPACE SYSTEM LOCAL (qui est l'ancienne division espace de FORD AEROSPACE) ;
- des structures de commercialisation ont été créées : ARIANESPACE pour la commercialisation des lanceurs ARIANE, SPOT-Images pour la commercialisation des images du satellite SPOT.
- une agence "ad hoc", l'Agence spatiale européenne, s'est notamment attachée à un programme fondamental - puisqu'il conditionne l'accès à l'espace - celui des lanceurs.

1.2/ Mais les difficultés essentielles auxquelles se heurte l'Europe tiennent à deux disparités :

- d'une part *celle des moyens financiers*. Le budget spatial des Etats-Unis représente, en effet, plus de la moitié du total des budgets des autres pays :

(1) Exemples CRYOSPACE : AIR LIQUIDE et AÉROSPATIALE.

(2) REGULUS-S.N.P.E. (F) et S.N.I.A.-B.P.D. (I), EUROPROPULSION : S.E.P. (F) et S.N.I.A. - B.P.D. (I) ou EURO HERMESPACE : AEROSPATIALE (F), DASSAULT AVIATION(F), DEUTSCHE AEROSPACE (A), ALIENIA (I).

(3) tels ceux conclus entre ALCATEL-ESPACE (F) et AÉROSPATIALE (F) ou ALCATEL-ESPACE (F), AÉROSPATIALE (F), ALIENIA (I) et DEUTSCHE AEROSPACE (A).

(4) MATRA MARCONI SPACE à partir de MATRA ESPACE (F) et MARCONI SPACE SYSTEM (GB).

(En millions de dollars)

BUDGETS SPATIAUX 1992				
	Civil	Militaire	Total	
U.S.A.	13.578	21.300	34.878	69,17 %
C.E.I.	5.644	1.328	6.972	13,83 %
Europe	4.866	1.000	5.866	11,63 %
Japon	1.404	0	1.404	2,78 %
Chine	500	800	1.300	2,58 %
Total	25.992	24.428	50.420	
	51,55 %	48,45 %		

Source : Euroconsult Ecospace.

- d'autre part, celle du volume et surtout de la structure des marchés :

En millions d'ÉCUS année 1990	Industrie spatiale américaine (1)	Industrie spatiale européenne (2)	Pourcentage (2)/(1)
Marchés publics	24.700 (95 %)	1.750 (70 %)	7,1 %
dont militaires ..	13.850 (53 %)	250 (10 %)	1,8 %
Marchés commerciaux	1.300 (5 %)	750 (30 %)	57,7 %
Total des marchés	26.000 (100 %)	2.500 (100 %)	9,6 %

Sources : C.C.E., Euroconsult et colloque du CEPS - Novembre 1992

Il apparaît clairement, à la lecture de ce tableau :

- d'une part que l'industrie européenne est très dépendante des marchés commerciaux : alors qu'elle n'occupe moins de 10 % du total du marché, plus de la moitié du total de ses commandes sont de nature commerciale ;
- d'autre part que l'industrie américaine est très largement alimentée par des marchés publics et notamment des marchés militaires ce qui lui permet de renforcer régulièrement sa position.

Cette structure comparée des marchés montre que les Etats-Unis considèrent l'espace en termes d'enjeux stratégiques alors que l'Europe en est tributaire en termes de commerce et de concurrence. Or le jeu de la concurrence peut facilement être faussé par l'industrie américaine soutenue par les crédits publics ou par la

Russie et la Chine dont les prix de revient ne sont pas comparables à ceux de l'Europe.

1.3/ Dans de telles conditions la partie n'est manifestement pas égale.

S'il paraît difficile de modifier substantiellement la structure du marché spatial européen, le renforcement du pôle spatial militaire est, à l'évidence, très souhaitable. Notre pays, pour sa part, s'y est attaché, en particulier :

- par une progression régulière des crédits dont le montant a doublé en 5 ans et atteindra, en 1994, 4 milliards de francs,
- par un rapprochement entre la Délégation générale pour l'armement (D.G.A.) et le Centre National d'Etudes Spatiales (C.N.E.S.) tant pour ce qui concerne les recherches et les études que l'exécution des programmes (convention de coopération de 1991, protocole d'accord de 1993).

Mais s'il est un domaine qui traverse les frontières nationales c'est bien celui de l'espace.

Aussi bien la coopération européenne dans le domaine militaire est-elle déjà une réalité :

participation de l'Italie et de l'Espagne au programme HELIOS (de reconnaissance et d'observation par satellite) ;

- installation d'un centre d'interprétation des images satellitaires de l'U.E.O. en Espagne

De nouvelles perspectives s'ouvrent, en outre, avec la possibilité de développement, en commun, du satellite d'observation radar "OSIRIS" qui pourrait associer la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie et, ultérieurement, du satellite de télécommunications "EUMIL SAT COM" (France, Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni).

Mais tout ne peut, évidemment reposer sur le secteur militaire. Le développement de la complémentarité des réalisations militaires et civiles spatiales est une nécessité.

Cette complémentarité est, du reste, déjà traduite dans les faits puisque le satellite d'observation "HELIOS" est développé en commun avec le programme civil "SPOT" et que le programme de télécommunications "SYRACUSE" utilise un satellite civil.

Plus généralement, la similitude des techniques de base et le fait que les mêmes ensembles industriels développent et réalisent les projets civils et militaires, ne peut que conduire à accroître ce qu'il est

convenu d'appeler la "synergie" technique et industrielle des applications spatiales qu'elles soient civiles ou militaires.

Au plan européen, la création du groupe MATRA MARCONI SPACE et quelques alliances représentent des avancées significatives dans un secteur, celui des satellites, qui reste encore morcelé. La cohérence des structures devrait donc être renforcée par la constitution, d'un ou deux pôles européens.

Par ailleurs, l'Agence spatiale européenne oriente, très judicieusement, ses efforts vers les *programmes de lanceurs*. Ceux-ci conditionnent, en effet, l'accroissement et l'amélioration des activités spatiales en Europe. On peut rappeler que la part de l'industrie européenne est de 60 % d'un marché commercial mondial estimé pour la décennie à venir à une dizaine de milliards d'ECUS. Il est indispensable de poursuivre dans cette voie.

Mais la solidarité ne doit pas exister seulement au plan scientifique ou au plan industriel.

Elle doit aussi être *politique*. Une certaine convergence sur les programmes militaires a déjà une forte signification à cet égard ; elle doit se poursuivre.

Cette solidarité politique appelle, en outre, une meilleure définition de la relation entre la Communauté européenne et l'Agence spatiale, pour développer les programmes et les protéger, créer les conditions d'un véritable marché européen. Et peut-être faut-il ne pas oublier que la Russie est un pays européen qui s'est beaucoup intéressé à l'espace.

2/ Les missiles

Notre pays dispose d'une excellente position dans ce secteur, fondamental pour tous les systèmes d'armes : les missiles français anti-chars, anti-navires, air-air ou sol-air ont été et sont très largement exportés ; nous possédons, actuellement une large panoplie correspondant aux besoins recensés : missiles anti-chars, anti-navires, anti-radars, anti-sous-marins, air-air, sol-air, air-sol et les développements en cours, en outre déjà largement financés, vont encore conforter notre position.

Beaucoup de réalisations ont été ou sont l'occasion d'une coopération entre pays européens depuis le missile sol-air ROLAND, avec l'Allemagne, jusqu'au projet franco-italien sol-air F.S.A.F., en passant par les anti-chars (HOT, MILAN, AC 36) les porte-torpilles (MILAS) ou les drones d'observation CL 89, CL 289. Cette coopération s'accomplit aussi bien par des développements communs que des constructions sous licence ou des achats avec participation à la fabrication.

Tout porte à croire, du reste, qu'à l'avenir le rôle des missiles, déjà illustré par le conflit des Malouines (EXOCET) et la guerre du Golfe (TOMAHAWK, SCUD, PATRIOT), continuera de croître : l'allonge, la précision, la capacité de destruction des missiles, permettent, en effet, face à des objectifs de mieux en mieux protégés et des menaces plus diversifiées, de disposer d'une puissance de feu considérable. Cet élément est d'autant plus important qu'il permet de maintenir, voire d'accroître la capacité de feu d'effectifs qui décroissent dans tous les pays occidentaux.

Les exigences opérationnelles - durée de vol plus réduite, manoeuvrabilité et furtivité accrues, aptitude plus poussée à discriminer les cibles malgré les leurres - poussent, ainsi, la technique à un nouveau degré d'excellence qu'il s'agisse de la propulsion, du guidage, de la détection (optique, infra-rouge, radar) ou du traitement du signal (réaction aux leurres).

La défection du Royaume-Uni qui a renoncé au projet de missile nucléaire aéroporté dont l'une des voies d'acquisition était la coopération avec la France dans le cadre d'un programme de missile air-sol longue portée (A.S.L.P.) montre toutefois les limites imposées par les restrictions budgétaires.

Il apparaît toutefois, à la lecture des budgets des grands pays européens, que le secteur des missiles tactiques est relativement épargné ; il compte, en général, pour 15 à 20 % des dépenses d'équipement.

Les contraintes budgétaires n'en rendent pas moins nécessaire une adaptation de l'appareil industriel.

Celle-ci est très avancée aux Etats-Unis. HUGUES, dont le chiffre d'affaires de l'activité missiles est plus de 1,5 fois supérieur à celui, cumulé, de MATRA et d'AEROSPATIALE a, ainsi, regroupé toute cette activité sur un seul site

Les deux missiliers français, quant à eux sont implantés sur une dizaine de sites et sont concurrents pour tous les types de missiles, sauf les missiles air-air où MATRA, actuellement, exerce, seul, la maîtrise d'oeuvre sur les programmes.

Les négociations pour le rapprochement entre MATRA et BRITISH AEROSPACE et l'AEROSPATIALE et DEUTSCHE AEROSPACE dans le domaine des missiles tactiques sont toutefois engagées ; elles devraient aboutir à la création d'une société commune entre l'AEROSPATIALE et DEUTSCHE AEROSPACE avant la fin de l'année.

Les deux ensembles européens qui sont appelés à se constituer représenteront les 3/4 du chiffre d'affaires des missiliers européens mais à peine l'équivalent du chiffre d'affaires de HUGUES.

Dans ces conditions, la question se pose, à terme, de la création d'un pôle européen unique.

3/ Une défense anti-missiles ?

Une prolifération de missiles accrue, qualitativement et quantitativement d'une part, l'instabilité géo-stratégique d'autre part conduisent à poser la question d'une défense anti-missiles.

La question doit être vue en termes de menaces et de protection.

Les menaces actuelles sont le fait de missiles assez précis mais d'une portée inférieure à 1.000 km et de missiles plus rustiques et en nombre limité d'une portée vraisemblablement comprise entre 2.000 et 3.000 km ; elles s'accompagnent de proliférations chimiques et nucléaires accrues.

La protection peut être passive : mesures de durcissement, de furtivité, de dispersion et de dissimulation, moyens d'alerte.

Elle peut, aussi, être tournée vers la destruction des missiles; elle suppose, alors, des dispositifs d'alerte - détection aérienne et spatiale - et de moyens d'interception et d'anéantissement.

C'est cette protection "active" qui suscite le plus d'interrogations.

Au plan doctrinal, la défense anti-missiles est parfois présentée comme antinomique de la dissuasion nucléaire.

Cette opinion ne paraît pas très pertinente : une défense anti-missiles renforcerait, au contraire, la dissuasion dans tous les cas où il serait déraisonnable de répondre par des représailles nucléaires à une attaque par des missiles conventionnels ou chimiques. En outre cet argument tiré de la dissuasion nucléaire est inopérant à l'égard d'une défense anti-missiles de théâtre : celle concernant la protection de forces projetées hors du "sanctuaire" national, les plus directement menacées.

Au plan financier, le coût d'une défense anti-missiles est élevé. Ce coût, autant que la spécificité géo-stratégique européenne, ne peuvent que militer en faveur d'une coopération européenne.

On a pu évaluer à une cinquantaine de milliards de francs les dépenses nécessaires à une défense du théâtre qui pourrait être la première et la plus urgente réalisation en ce domaine.

Ces dépenses représentent le 1/6 des dépenses annuelles d'équipement militaire des pays de l'Europe de l'Ouest. Si l'on table sur

une réalisation du programme en 10 ans, son coût représenterait seulement 1,5 % des budgets d'équipement⁽¹⁾.

Dans ces conditions l'appel lancé par le ministre d'Etat, ministre de la Défense, pour entreprendre, sans tarder, des études en ce sens doit, souhaitons-le, être entendu. Et les travaux menés sous l'égide de l'Union de l'Europe occidentale poursuivis et approfondis.

(1) Cf. colloque de l'Assemblée de l'U.E.O. "Une défense anti-missiles pour l'Europe". Rome 20 et 21 avril 1993.

CONCLUSION

Les crédits prévus pour 1994 non seulement maintiennent notre effort d'équipement mais l'accroissent en volume. Cela est d'autant plus remarquable que la plupart des pays européens désespèrent et réduisent leur budget de défense.

Cette évolution discordante est un sujet de préoccupation sinon d'inquiétude.

Notre pays - puissance moyenne - a réussi l'exploit d'être présent sur tous les continents du globe et d'être actif dans tous les départements d'armes.

Pour l'avenir, à l'évidence, et sans renoncer à aucun impératif tiré de notre indépendance, nous ne pourrons plus mener sous les seules couleurs nationales la plupart des grands programmes d'armement.

Notre effort financier, nos acquis scientifiques, techniques, industriels nous permettent d'être le môle d'une coopération européenne dans le domaine des armements.

Alors que la construction européenne, exposée à la formidable pression des Etats-Unis, appelle des convergences accrues, souhaitons que l'année à venir apporte une meilleure appréciation des conditions de ces convergences et réunisse les moyens voulus pour la favoriser.

**PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1994**

EXTRAIT

Art. 30

Mesures nouvelles. - Dépenses en capital des services militaires

Texte de l'article

I Il est ouvert au ministre de la défense pour 1994, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des autorisations de programme ainsi réparties :

Titre V	- "Equipement"	94.039.442.000 F.
Titre VI	- "Subventions d'investissement accordées par l'Etat	368.000.000 F.

Total **94.907.442.000 F.**

II Il est ouvert au ministre de la défense pour 1994, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des crédits de paiement ainsi répartis :

Titre V	- "Equipement"	23.008.723.000 F.
Titre VI	- "Subventions d'investissement accordées par l'Etat	609.850.000 F.

Total **23.618.573.000 F.**

Exposé des motifs

La comparaison par titre des autorisations de programme et des crédits de paiement prévus pour 1994, au titre des dépenses militaires en capital avec les autorisations de programme et les crédits de paiement accordés en 1993 figure au tableau IV annexé à l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Les justifications détaillées par chapitre sont présentées dans l'annexe "Services votés. - Mesures nouvelles - établie au titre des dépenses en capital du budget de la défense.

ASSEMBLÉE NATIONALE

LOI DE FINANCES POUR 1994

DEUXIÈME PARTIE

Seconde délibération

AMENDEMENT

présenté par le Gouvernement

ARTICLE 30

- I Majorer les autorisations de programme figurant au titre V "Equipement" du I de 300.000 F.**
- II Majorer les crédits de paiement figurant au titre V "Equipement" du II de 300.000 F.**

EXPOSÉ SOMMAIRE

La majoration de crédits proposée est destinée à abonder, à titre non reconductible et conformément au souhait exprimé par votre commission des finances, de :

0,3 M.F. le chapitre 54-40 article 52.

ANNEXE N° 1

PRINCIPALES COMMANDES ET LIVRAISONS
D'ÉQUIPEMENTS MILITAIRES EN 1994

Modules	Commandes	Livraisons
Espace - communication - renseignement		
Poste radio de 4° génération PR 4 G	2.625	1.560
Opérations aéromaritimes		
<i>Bâtiments de surface</i>		
Frégate de surveillance type FLOREAL	0	1
FRÉGATE type LAFAYETTE	0	1
TCD	1	0
<i>Aéronautique navale</i>		
ACM/RAFALE	2	0
ATLANTIQUE 2	0	5
Modernisation SUPER ETENDARD	8	10
Hélicoptères légers "PANTHER"	6	3
<i>Missiles</i>		
SM.39	0	24
Air-Air MAGIC II	0	100
Opérations aériennes et terrestres		
<i>Avions de combat</i>		
Mirage 2000 DA	0	3
Mirage F1CT	0	10
Mirage 2000 D	0	12
Rafale/ACT	1	0
Mirage 2000-5	1	0
<i>Avions école</i>		
Tucano	28	18
<i>Chars de bataille</i>		
AMX LECLERC	44	34
<i>Artillerie</i>		
Lance-roquettes multiples (LRM)	0	4

Modules	Commandes	Livraisons
<i>Génie</i>		
Engins de franchissements de l'avant (EFA)	0	4
<i>Mobilité</i>		
Véhicules blindés légers (VBL)	110	90
Camions TRM 10 000	198	198
<i>Sécurité et soutien</i>		
<i>Infrastructure gendarmerie</i>		
Constructions (équivalents unités-logement)	905	940
Micro-ordinateurs des brigades	500	500
<i>Flotte de transport logistique</i>		
AIRBUS A310-300	2	2
<i>Armement Gendarmerie</i>		
Pistolets automatiques nouveau modèle	0	13.500
<i>Mobilité Gendarmerie</i>		
Motos	280	0
Véhicules légers tout terrain P2	90	90
Véhicules tactiques	115	0
Véhicules de liaison, brigade et police de la route	2.264	2.264
Fourgons/cars - MO et autocars divers	30	30

ANNEXE N° 2

PRINCIPAUX PROGRAMMES PAR MODULES EN COURS DE DEVELOPPEMENT

modules programmes	Observations
<p>Dissuasion nucléaire</p> <p>Missile M45</p>	<p>Mise en service mi-1996 sur le 1^{er} SNLE de nouvelle génération (date d'admission en service actif du Triomphant)</p>
<p>Espace - communication - renseignement</p> <p>Radar de contrebatterie COBRA</p> <p>HORIZON</p> <p>SCCOA</p> <p>Satellite d'observation HELIOS</p> <p>Satellite de télécommunication SYRACUSE</p> <p>RUBIS</p> <p>SARIGUE</p>	<p>Livraison de la 1^{ère} station radar de série en 1998</p> <p>Mise en service partielle en 1994</p> <p>Etape SCCOA 2 : fin 1994</p> <p>Lancement du 1^{er} satellite fin 1994</p> <p>Lancement du 3^{ème} satellite en 1995</p> <p>Achèvement du déploiement fin 1998</p> <p>Lancement du développement en 1993 - Livraison en 1999</p>
<p>Opérations aéromaritimes</p> <p>Hélicoptère NH90</p> <p>Porte-avions nucléaire Charles de Gaulle</p> <p>Missiles SAAM</p>	<p>Industrialisation vers 1996</p> <p>Lancement du 1^{er} satellite fin 1994</p> <p>Lancement du 3^{ème} satellite en 1995</p>
<p>Opérations aériennes et terrestres</p> <p>Hélicoptère NH90</p> <p>Hélicoptère HAP-GERFAUT/HAC/TIGRE</p> <p>Missile antichar AC3G-LP</p> <p>Missile sol-air SAMP</p> <p>Missile APACHE</p> <p>Missile MICA</p>	<p>Industrialisation vers 1996</p> <p>Poursuite normale du programme de développement</p> <p>Livraison présérie en 1999</p> <p>Mise en service en 2002</p> <p>1^{ère} livraison en 1998</p> <p>Livraison du 1^{er} missile de série en 1998</p>

Au cours de sa réunion du 17 novembre 1993, la commission des Finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les crédits de la Défense (titres V et VI - Dépenses en capital) pour 1994.