

N° 92

---

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 1999.

**AVIS**

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2000, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME IV

**DÉFENSE - NUCLÉAIRE, ESPACE ET  
SERVICES COMMUNS**

Par M. Jean FAURE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Xavier de Villepin, *président* ; Serge Vinçon, Guy Penne, André Dulait, Charles-Henri de Cossé-Brissac, André Boyer, Mme Danielle Bidard-Reydet, *vice-présidents* ; MM. Michel Caldaguès, Daniel Goulet, Bertrand Delanoë, Pierre Biarnès, *secrétaires* ; Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Daniel Bernardet, Didier Borotra, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Robert Calmejane, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Marcel Debarge, Robert Del Picchia, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Claude Gaudin, Philippe de Gaulle, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Christian de La Malène, Philippe Madrelle, René Marquès, Paul Masson, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Jean-Luc Mélenchon, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. René Monory, Aymeri de Montesquiou, Paul d'Ornano, Charles Pasqua, Michel Pelchat, Alain Peyrefitte, Xavier Pintat, Bernard Plasait, Jean-Marie Poirier, Jean Puech, Yves Rispat, Gérard Roujas, André Rouvière.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale** (11ème législ.) : **1805, 1861 à 1866** et T.A. **370**.

**Sénat** : **88** et **89** (annexes n<sup>os</sup> **43** et **44**) (1999-2000).

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 5            |
| <b>CHAPITRE PREMIER - LE NUCLÉAIRE, L'ESPACE ET LES SERVICES COMMUNS DANS LE BUDGET DE LA DÉFENSE POUR 2000</b> .....  | 7            |
| <b>I. L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CRÉDITS DE LA DÉFENSE : UN BUDGET DÉCEVANT EN RUPTURE AVEC LES ENGAGEMENTS PASSÉS</b> .....   | 7            |
| <b>A. UN BUDGET CARACTÉRISÉ PAR LE NON-RESPECT DES ENGAGEMENTS, DES INSUFFISANCES PERSISTANTES ET DES INTERROGATIONS SUR NIVEAU DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME</b> ..... | 9            |
| 1. <i>Le non-respect des engagements</i> .....   | 9            |
| 2. <i>Des insuffisances persistantes</i> .....   | 10           |
| 3. <i>Des interrogations sur le niveau des autorisations de programme</i> .....  | 12           |
| <b>B. L'ÉCART CROISSANT ENTRE LES RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES ET LA LOI DE PROGRAMMATION</b> .....  | 12           |
| <b>II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ANCIENNE SECTION COMMUNE</b> .....   | 15           |
| <b>A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE</b> .....  | 15           |
| <b>B. ÉVOLUTION PAR AGRÉGAT</b> .....  | 16           |
| 1. <i>La délégation générale pour l'armement (DGA)</i> .....   | 16           |
| 2. <i>Le soutien interarmées</i> .....   | 17           |
| 3. <i>Le renseignement</i> .....   | 18           |
| 4. <i>L'administration générale</i> .....  | 19           |
| 5. <i>L'Etat-major des armées</i> .....  | 20           |
| <b>CHAPITRE II - LES QUESTIONS NUCLÉAIRES</b> .....  | 22           |
| <b>I. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL MOINS PROPICE AU DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE</b> .....  | 23           |
| <b>A. L'AFFAIBLISSEMENT DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE ET DE NON PROLIFÉRATION</b> .....  | 23           |
| 1. <i>L'entrée en vigueur du traité d'interdiction complète des essais nucléaires compromise</i> .....   | 23           |
| 2. <i>Les négociations sur un traité d'interdiction de production des matières fissiles enlisées</i> .....   | 24           |
| 3. <i>Le blocage du processus russo-américain START</i> .....  | 25           |
| 4. <i>Le traité ABM en question</i> .....  | 25           |
| <b>B. LES RISQUES ACCRUS DE PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE ET BALISTIQUE</b> .....  | 26           |
| 1. <i>L'Asie, théâtre d'une nouvelle course aux armements ?</i> .....  | 27           |
| 2. <i>La prolifération balistique au Moyen-Orient et autour du bassin méditerranéen</i> .....  | 28           |
| <b>II. LE DÉROULEMENT DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES</b> .....  | 29           |
| <b>A. LA MODERNISATION ET LE RENOUVELLEMENT DES COMPOSANTES SOUS-MARINE ET AÉROPORTÉE</b> .....  | 29           |

|  |           |
|--|-----------|
| 1. La Force océanique stratégique .....  | 29        |
| 2. La composante aéroportée.....   | 30        |
| <b>B. LE PROGRAMME DE SIMULATION .....</b>   | <b>31</b> |
| 1. Les enjeux du programme de simulation .....   | 31        |
| 2. La mise en oeuvre du programme de simulation .....  | 32        |
| <b>III. LES CRÉDITS DE LA DISSUASION NUCLÉAIRE .....</b>   | <b>35</b> |
| <b>A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE : UN NIVEAU DE CRÉDITS HISTORIQUEMENT<br/>BAS .....</b>                                   | <b>35</b> |
| <b>B. LES DOTATIONS CONSACRÉES AUX FORCES NUCLÉAIRES EN 2000 .....</b>   | <b>38</b> |
| 1. Les crédits transférés au Commissariat à l'énergie atomique .....   | 38        |
| a) Le budget de la direction des applications militaires du CEA pour les missions<br>« armes » et « matières » ..... | 39        |
| b) Les programmes relatifs à la propulsion navale.....   | 40        |
| 2. Les crédits consacrés à la force océanique stratégique et à la composante<br>aéroportée.....                      | 42        |
| <b>CHAPITRE III - L'ESPACE ET LE RENSEIGNEMENT MILITAIRES .....</b>  | <b>44</b> |
| <b>I. L'ESPACE MILITAIRE .....</b>   | <b>44</b> |
| <b>A. LA FAIBLESSE DES CAPACITÉS EUROPÉENNES .....</b>   | <b>45</b> |
| 1. Une écrasante supériorité américaine .....  | 45        |
| 2. L'échec des coopérations européennes.....   | 46        |
| <b>B. L'AVANCEMENT DU PROGRAMME SPATIAL FRANÇAIS.....</b>  | <b>47</b> |
| 1. Le programme spatial de télécommunication.....  | 47        |
| 2. Le programme spatial d'observation .....  | 48        |
| <b>C. LE BUDGET SPATIAL MILITAIRE .....</b>  | <b>49</b> |
| 1. L'abandon des objectifs de la loi de programmation.....   | 49        |
| 2. Les crédits consacrés à l'espace dans le budget 2000.....   | 50        |
| <b>II. LE RENSEIGNEMENT : UNE AMÉLIORATION DES MOYENS QUI DOIT<br/>ÊTRE RENFORCÉE.....</b>                           | <b>51</b> |
| <b>A. L'ÉVOLUTION DES CAPACITÉS FRANÇAISES DANS LE DOMAINE DU<br/>RENSEIGNEMENT.....</b>                             | <b>52</b> |
| 1. La contribution française au recueil de renseignement lors du conflit du Kosovo.....                              | 52        |
| 2. Les différents équipements consacrés au renseignement .....   | 53        |
| <b>B. L'ÉVOLUTION DES MOYENS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS AU<br/>RENSEIGNEMENT.....</b>                                     | <b>53</b> |
| 1. La direction générale de la sécurité extérieure.....  | 54        |
| 2. La direction du renseignement militaire (DRM) .....   | 55        |
| 3. La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD).....   | 57        |
| <b>CHAPITRE IV - LES AUTRES ACTIONS COMMUNES .....</b>   | <b>59</b> |
| <b>I. LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT .....</b>   | <b>59</b> |

|   |    |
|---|----|
| A. L'ÉVOLUTION DE LA GESTION DES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENT PAR LA DGA.....  | 59 |
| 1. <i>La mise en œuvre des nouvelles méthodes d'acquisition</i> .....   | 59 |
| 2. <i>La gestion par la DGA des crédits d'équipement des armées</i> .....   | 62 |
| 3. <i>L'implication de la DGA dans l'édification de l'Europe de l'armement</i> .....                                      | 62 |
| B. L'ÉVOLUTION DES CENTRES D'EXPERTISE ET D'ESSAIS ET DES STRUCTURES INDUSTRIELLES DE LA DGA.....                         | 63 |
| 1. <i>Les centres d'expertise et d'essais</i> .....   | 63 |
| 2. <i>Le service de la maintenance aéronautique</i> .....   | 65 |
| 3. <i>La Direction des constructions navales : l'urgence d'une profonde évolution</i> .....                               | 65 |
| C. LE BUDGET DE LA DGA .....  | 68 |
| 1. <i>L'évolution des crédits</i> .....   | 69 |
| 2. <i>L'évolution des effectifs de la DGA</i> .....   | 70 |
| 3. <i>La réduction du « coût d'intervention » de la DGA</i> .....   | 71 |
| <b>II. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES</b> .....   | 73 |
| A. LA PROFESSIONNALISATION ET LA RÉORGANISATION DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES.....                                       | 73 |
| 1. <i>Des missions désormais centrées sur le soutien sanitaire des forces projetées</i> .....                             | 74 |
| 2. <i>La bonne marche de la professionnalisation se heurte aux difficultés de recrutement des médecins d'active</i> ..... | 74 |
| 3. <i>Une plus large ouverture des hôpitaux des armées au service public</i> .....  | 75 |
| B. LE FINANCEMENT DU SERVICE DE SANTÉ : LA PART ACCRUE DES RESSOURCES EXTRA-BUDGÉTAIRES.....                              | 76 |
| 1. <i>Un nouveau recul du budget du service de santé en 1999</i> .....  | 76 |
| 2. <i>Un financement qui repose désormais très majoritairement sur les crédits de fonds de concours</i> .....             | 77 |
| <b>III. LES AUTRES SERVICES COMMUNS</b> .....   | 80 |
| A. LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES.....  | 80 |
| B. LA DÉLÉGATION À L'INFORMATION ET À LA COMMUNICATION DE LA DÉFENSE (DICOD).....   | 82 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....   | 84 |

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport pour avis porte sur les crédits du budget du ministère de la défense pour 2000 ne relevant ni des trois armées ni de la gendarmerie, anciennement regroupés au sein de la section commune.

Ces crédits se répartissent en cinq agrégats :

- la délégation générale pour l'armement (DGA), agrégat au sein duquel sont comptabilisées les dépenses de personnel et de fonctionnement propres de la DGA, ainsi que certains crédits d'équipement concernant pour l'essentiel les forces nucléaires et les études « amont »,

- le soutien interarmées, qui recouvre principalement le service de santé et le service des essences des armées, ainsi que la direction à l'information et à la communication du ministère de la défense,

- le renseignement, regroupant les crédits de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et de la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD),

- l'administration générale, couvrant les dépenses de l'administration centrale, y compris, à partir de l'an prochain, celles de l'administration des Anciens combattants, ainsi que les rémunérations des personnels civils de la défense,

- enfin, l'Etat-major des armées, auquel sont affectés des crédits d'équipement relevant des programmes spatiaux et nucléaires.

Cet ensemble assez hétérogène représente à lui seul plus du quart du budget de la défense hors pensions, et s'élèvera en 2000 à 48,5 milliards de francs, soit une légère progression imputable au transfert de crédits en provenance du secrétariat d'Etat aux Anciens combattants.

Votre rapporteur décrira rapidement l'évolution d'ensemble des crédits de l'ancienne section commune, en les replaçant dans le contexte du budget de la défense pour 2000, avant de centrer son analyse autour de quatre préoccupations principales :

- les questions nucléaires, marquées par la poursuite de la modernisation de notre dissuasion dans un contexte budgétaire tendu en raison de la rapide décrue des crédits consacrés au nucléaire,

- l'espace et le renseignement, domaine reconnu crucial pour l'autonomie stratégique mais dans lequel un budget en recul traduit l'absence totale d'avancée sur les programmes spatiaux,

- la délégation générale pour l'armement, dont la réforme se poursuit,

- le service de santé des armées, confronté à une profonde restructuration, et les autres services communs.

## **CHAPITRE PREMIER - LE NUCLÉAIRE, L'ESPACE ET LES SERVICES COMMUNS DANS LE BUDGET DE LA DÉFENSE POUR 2000**

Représentant plus du quart du budget de la Défense, hors pensions, les crédits de l'ancienne section commune reflètent largement l'évolution d'ensemble des crédits des armées qui connaîtront en 2000 une très légère augmentation :

- avec près de 105 milliards de francs, les crédits du titre III enregistreront une progression de 1 % ;

- alors que les crédits du titre V, qui se monteront à 82,9 milliards de francs, régressent de 3,5 %, en contradiction avec l'engagement pris l'an passé de stabiliser les crédits d'équipement durant les quatre dernières années de la professionnalisation.

### **I. L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES CRÉDITS DE LA DÉFENSE : UN BUDGET DÉCEVANT EN RUPTURE AVEC LES ENGAGEMENTS PASSÉS**

Contrairement aux engagements pris l'an passé par le gouvernement, le budget de la défense enregistrera l'an prochain une régression de plus de 1 %. Les crédits de rémunérations et de charges sociales, qui représentent à eux seuls près de 45 % de ce budget (hors pensions) progressant de 1,5 %, ce recul est lié à la diminution des moyens de fonctionnement (- 0,9 %) et surtout des crédits d'équipement (- 3,5 %).

**Evolution du budget de la défense (hors pensions)  
en milliards de francs**

|                                   | <b>1999</b>    | <b>2000</b>    | <b>%</b>     |
|-----------------------------------|----------------|----------------|--------------|
| Rémunérations et charges sociales | 82,822         | 84,049         | + 1,5        |
| Fonctionnement                    | 21,139         | 20,942         | - 0,9        |
| <b>Total titre III</b>            | <b>103,961</b> | <b>104,991</b> | <b>+ 1,0</b> |
| <b>Titres V et VI</b>             | <b>86,000</b>  | <b>82,952</b>  | <b>- 3,5</b> |
| <b>Total</b>                      | <b>189,961</b> | <b>187,944</b> | <b>- 1,1</b> |

Cette évolution globale doit être appréciée assortie de **deux correctifs** :

- le **transfert au ministère de la défense de l'administration des anciens combattants** se traduit par un **transfert de crédits de l'ordre de 475 millions de francs au titre III**, dont 335 millions de francs en rémunérations et charges sociales et 140 millions en crédits de fonctionnement,

- les crédits du titre VI comportent une **participation de la défense à la recherche duale** à hauteur de **1,5 milliard de francs**, contre 900 millions de francs en 1999.

**Hors transfert des crédits de l'administration des anciens combattants**, les crédits du titre III ne progressent que de 0,5 %, avec une augmentation de 1,1 % des rémunérations et charges sociales mais un **recul de 1,6 % des moyens de fonctionnement**.

**Hors contribution au budget civil de recherche et de développement**, c'est-à-dire si l'on ne tient compte que des dotations effectivement destinées au ministère de la défense, **les crédits de paiement des titre V et VI régresseront de 4,3 %** :

S'agissant des autorisations de programme des titre V et VI, leur montant passe de 86 à 87,5 milliards de francs (+ 1,7 %).

## **A. UN BUDGET CARACTÉRISÉ PAR LE NON-RESPECT DES ENGAGEMENTS, DES INSUFFISANCES PERSISTANTES ET DES INTERROGATIONS SUR NIVEAU DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME**

### **1. Le non-respect des engagements**

**Le 3 avril 1998, à Saint-Mandrier, le Premier ministre déclarait :**

*« Afin de donner une visibilité sur le moyen terme, le gouvernement retient une double orientation, caractérisée par la stabilisation des ressources de la Défense, et l'obtention d'économies compatibles avec la programmation en vigueur ».*

*Les crédits d'équipement de la Défense s'élèveront ainsi à 85 milliards de francs constants pour les quatre prochaines années, à mi-chemin entre le niveau nominal de la programmation et le montant inscrit au budget 1998.*

*La stabilisation à ce niveau des crédits d'équipement militaire impliquera et permettra un approfondissement des réformes en cours et la poursuite, dans de bonnes conditions, de l'adaptation de notre outil de défense. »*

Cet engagement était solennellement confirmé **devant les deux assemblées** (6 novembre et 2 décembre 1998), lors de la discussion budgétaire, par **le ministre de la défense** qui affirmait *« la volonté politique de poursuivre la programmation de nos équipements de défense sur la base de 85 milliards de francs annuels, en francs constants 1998 »* afin de rétablir *« une continuité et une visibilité de la politique d'équipement militaire, qui est indispensable à tous les partenaires et qui garantit la crédibilité de notre effort de défense »*.

Ces engagements, qui auraient exigé un **montant de crédits d'équipements supérieur de 3,2 milliards de francs à celui inscrit au projet de budget 2000**, ne seront donc pas respectés, alors qu'ils constituaient la contrepartie de la révision à la baisse de la loi de programmation décidée à l'issue de la « revue de programmes ».

Votre rapporteur observe tout d'abord que **cette entorse aux engagements passés ne se justifie nullement par une quelconque détérioration du contexte économique et financier**. Bien au contraire, ce dernier s'est amélioré au point d'autoriser certaines marges de manoeuvres

budgétaires, ce qui permettrait, au minimum, le maintien des crédits d'équipement des armées.

Il relève également que, selon les termes du ministre de la défense (dossier de présentation du budget), « *si cette enveloppe, complétée par les reports de la fin 1999, se révèlent insuffisante, des crédits supplémentaires seraient mobilisés dans la loi de finances rectificative 2000* ». On peut toutefois s'interroger sur le montant des reports de la gestion 1999 après l'annulation de 9,3 milliards de francs opérés sur les crédits d'équipement en 1999.

Enfin, il s'interroge sur la justification avancée par le gouvernement à l'appui de la diminution des crédits d'équipements, fondée sur la volonté de ne pas mobiliser inutilement en loi de finances initiale des crédits de paiement qui ne pourraient être consommés du fait de trop faibles engagements de dépenses sur les exercices antérieurs. On peut en effet se demander si **les abattements opérés** en loi de finances initiale ou par annulation de crédits **tantôt sur les autorisations de programme, tantôt sur les crédits de paiement** ne finissent pas par entretenir une **logique de réduction continue des moyens alloués à la défense**.

## 2. Des insuffisances persistantes

Après « l'encoche » de 1998 et la **très forte compression des crédits de fonctionnement en 1999**, sous l'effet d'une augmentation beaucoup plus rapide que prévu des dépenses de rémunérations et de charges sociales, le budget 2000 n'amorce qu'un très timide rattrapage, qui s'analyse surtout comme un arrêt de la dégradation enregistrée ces deux dernières années.

S'agissant des **moyens de fonctionnement**, ce budget se traduit par un certain nombre de mesures nouvelles.

Les dotations de fonctionnement sont majorées d'un crédit de 215,7 milliards de francs pour le **renforcement du recours à la sous-traitance**, mais cette mesure est gagée par la suppression de 1 600 emplois, dont 1 100 emplois de personnels civils, et s'analyse donc comme un palliatif au sous-effectif, particulièrement en appelés et en personnels civils, qui handicape la bonne marche de la professionnalisation.

Un crédit supplémentaire de 70 millions de francs est ouvert à titre d'ajustement de la dotation pour les produits pétroliers, mais les hypothèses retenues sont très inférieures aux actuels cours du baril et du dollar, laissant présager une insuffisance de cette dotation.

Le projet de budget témoigne du **souci de relever certaines dotations de fonctionnement** (120 millions de francs pour les dépenses liées aux reconversions et aux restructurations, 50 millions de francs pour la gendarmerie en zone rurale ou encore 186 millions de francs correspondant à des ajustements recensés lors de la « revue du titre III »), mais **cet effort n'est pas à la mesure du retard à combler après les abattements considérables opérés en 1998 et 1999**. On observe par ailleurs que parallèlement à ces mesures nouvelles, une nouvelle et forte diminution sera opérée sur les crédits de fonctionnement du service de santé (- 135 millions de francs), sensée être compensée par les recettes provenant de l'activité hospitalière alors que celles-ci diminueront en 2000.

Il convient de signaler que cette « **revue du titre III** » a été opérée en début d'année par le ministère de la défense. Cet exercice a mis en évidence une **diminution des crédits de fonctionnement beaucoup plus rapide que celle qui était programmée**, pesant sur la vie courante des forces armées et contribuant à des **diminutions des niveaux d'activité et d'entraînement**.

Ces tensions n'ont été que partiellement amorties par les conditions tarifaires favorables sur les produits pétroliers, dont les effets sont aujourd'hui dissipés, et par le transfert progressif de 1,4 milliard de francs de crédits d'entretien programmé des matériels du titre III au titre V, qui s'est effectué au détriment des programmes.

Force est de constater que le **projet de budget pour 2000 n'a pris en compte que très partiellement les besoins identifiés par la « revue du titre III »** ne permettant par exemple qu'une légère amélioration du taux d'activité, très inférieure au relèvement qui avait été souhaité.

S'agissant des **dépenses en capital**, des crédits d'entretien programmé des matériels, d'études et développement ou d'infrastructure, sur lesquels des abattements forfaitaires avaient été opérés dans le cadre de la « revue de programmes », demeurent **extrêmement contraints** alors que sur le plan des programmes d'équipement, le niveau des dotations ne semble aucunement prendre en compte un certain nombre de **besoins relevés à l'issue du conflit du Kosovo**, ne serait ce que le remplacement des drones détruits au cours des opérations.

Alors même que le renforcement de l'effort européen de défense constitue le cœur des déclarations relatives à l'Europe de la défense, ce projet de budget illustre le décalage entre les intentions et les actes et traduit un **nouveau recul de la défense dans l'ordre des priorités gouvernementales**.

### **3. Des interrogations sur le niveau des autorisations de programme**

Si elles évoluent conformément aux conclusions de la « revue de programmes », les dotations en autorisations de programme ne semblent pas pour autant prendre pleinement en compte les besoins générés par le recours aux commandes globales pluriannuelles.

En effet, faute de dotation suffisante en loi de finances initiale, celles-ci doivent en partie se financer sur un stock d'autorisations de programme disponibles et non engagées qui tend d'année en année à se réduire.

Les difficultés rencontrées cette année pour passer la commande globale de 80 hélicoptères Tigre en a apporté l'illustration.

Pour 2000, le niveau d'autorisations de programme ne permettra pas de passer toutes les commandes globales envisagées, certaines devant donc être décalées aux années suivantes.

Tel semble être le cas pour l'hélicoptère NH90, dont la fabrication et l'industrialisation ne pourront être lancées en 2000.

Par ailleurs, la dotation d'autorisations de programmes prévue pour le missile M51 ne s'élève qu'à 5 milliards de francs, alors que la commande globale s'élèvera à 7 milliards de francs, la différence devant être mobilisée sur des autorisations de programmes antérieures.

#### ***B. L'ÉCART CROISSANT ENTRE LES RÉALISATIONS BUDGÉTAIRES ET LA LOI DE PROGRAMMATION***

La loi de programmation avait prévu que **les crédits des titres V et VI s'élèveraient sur les six années 1997-2002 à 86 milliards de francs constants**, exprimés en francs 1995.

Cette enveloppe qui représentait 516 milliards de francs 1995, soit 542 milliards de francs 1999, a subi au fil des années **trois types d'amputations** :

- **dès les lois de finances initiales**, qui, sauf en 1997, sont constamment inférieures à ce niveau,

- en cours d'exercice par les **annulations de crédits**,

- et, enfin par l'inscription au budget d'équipement de « **charges indues** » non prévues, voire formellement exclues, par la loi de programmation.

On peut évaluer à **plus de 64 milliards de francs** le « **manque à gagner** » total pour le budget d'équipement des armées, **sur la période 1997-2002**, soit **près de 12 % de l'enveloppe totale** pour les 6 années.

Ces 64 milliards de francs se décomposent comme suit :

- « **l'encoche** » opérée en 1998 sur les crédits d'équipement (**8,8 milliards de francs**),

- la révision à la baisse décidée après la « **revue de programmes** » (- **19,1 milliards de francs** étalés en 1999 à 2002),

- **la nouvelle « encoche » de 2000** (- **3,2 milliards de francs** par rapport à la « revue de programmes »),

- **les annulations de crédits** intervenues depuis 1997 (- **21,7 milliards de francs**, dont 5 milliards de francs en 1997, 7,35 milliards de francs en 1998 et 9,35 milliards de francs en 1999), dont une large partie a servi, en contradiction avec la loi de programmation, à financer les opérations extérieures et les recapitalisations de GIAT-Industries.

- les « **charges indues** » non prévues en programmation (- **11,4 milliards de francs**), principalement un prélèvement, formellement exclu par la loi, au titre du **budget civil de recherche et développement** (500 millions de francs en 1998, 900 millions de francs en 1999 et 1 500 millions de francs en 2000) et **deux transferts de crédits d'entretien programmé des matériels** du titre III au titre V (1 milliard de francs en 1997 et 400 millions de francs en 1999) qui se traduisent par une ponction globale de près de 8,5 milliards de francs de 1997 à 2002.

Ce montant total suppose qu'en 2001 et 2002 les crédits d'équipement augmenteront pour retrouver le niveau arrêté à l'issue de la « revue de programme » et il ne pourrait que s'alourdir si tel n'était pas le cas ou en fonction des éventuelles annulations de crédits susceptibles d'intervenir en 2000, 2001 et 2002 et des nouvelles charges, telles que les contributions au BCRD, venant grever le budget de la défense.

Certes, dans cet ensemble de mesures, il convient de faire un sort particulier à certaines économies sans conséquences sur le calendrier d'équipement décidées dans le cadre de la revue de programmes, telles que le réaménagement de l'échéancier de livraison du SNLE NG n° 4 et du missile M51.

Il n'en demeure pas moins que, **globalement, le niveau des ressources allouées à l'équipement des armées sera inférieur d'au moins 10 milliards de francs par an à celui défini par la loi de programmation.** Ces montants sont à rapprocher du coût d'acquisition de certains matériels tels que le second porte-avions ou le satellite d'observation radar dont le financement est aujourd'hui incertain.

## II. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ANCIENNE SECTION COMMUNE

### A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Pour 2000, les crédits de l'ancienne section commune se monteront à **48,521 milliards de francs**, soit une progression de 0,3 % par rapport à 1999. Leur part dans l'ensemble du budget de la défense (hors pensions) s'élève à 25,8 %.

**Evolution des crédits de l'ancienne section commune**  
(en millions de francs)

|                         | <b>1999</b>   | <b>2000</b>   | <b>%</b>       |
|-------------------------|---------------|---------------|----------------|
| <b>TITRE III</b>        | <b>24 302</b> | <b>24 606</b> | <b>+ 1,3 %</b> |
| DGA                     | 4 779         | 2 829         | - 40,8 %       |
| Soutien interarmées     | 2 116         | 1 987         | - 6,1 %        |
| Renseignement           | 856           | 895           | + 4,5 %        |
| Administration générale | 16 046        | 18 387        | + 14,6 %       |
| Etat-major des armées   | 265           | 508           | + 91,5 %       |
| <b>TITRES V ET VI</b>   | <b>24 082</b> | <b>23 915</b> | <b>- 0,7 %</b> |
| DGA                     | 11 623        | 11 694        | + 0,6 %        |
| Soutien interarmées     | 1 132         | 1 149         | + 1,5 %        |
| Renseignement           | 667           | 680           | + 2 %          |
| Administration générale | 824           | 791           | - 4,0 %        |
| Etat-major des armées   | 9 836         | 9 600         | - 2,4 %        |
| <b>TOTAL</b>            | <b>48 383</b> | <b>48 521</b> | <b>+ 0,3 %</b> |
| DGA                     | 16 401        | 14 523        | - 11,5 %       |
| Soutien interarmées     | 3 248         | 3 136         | - 3,4 %        |
| Renseignement           | 1 522         | 1 575         | + 3,4 %        |
| Administration générale | 16 869        | 19 178        | + 13,7 %       |
| Etat-major des armées   | 10 101        | 10 108        | + 0,1 %        |

Les **dépenses ordinaires** s'établissent à **24,6 milliards de francs**, soit 1,3 % de plus qu'en 1999. Cette progression est imputable aux crédits de rémunérations et de charges sociales, qui s'élèvent à 19,4 milliards de francs, soit 2,7 % de plus qu'en 1999, alors que les dépenses de fonctionnement courant, avec 5,2 milliards de francs, diminuent de 3,8 %.

Les **dépenses en capital** des titres V et VI reculent de 0,7 %, passant de 24,1 milliards de francs en 1999 à **23,9 milliards de francs pour 2000**.

## B. ÉVOLUTION PAR AGRÉGAT

La présentation par agrégat permet de mieux cerner les caractéristiques d'évolution des crédits de l'ancienne section commune.

### 1. La délégation générale pour l'armement (DGA)

Les crédits regroupés sous l'agrégat DGA s'élèvent à 14,5 milliards de francs contre 16,4 milliards de francs en 1999, soit une diminution de plus de 11 % essentiellement liée à une modification du périmètre, la rémunération des personnels civils affectés à la DGA étant désormais inscrite en totalité à l'agrégat administration générale. Les dépenses ordinaires s'établissent à 2,8 milliards de francs (- 40,8 %) alors que les dépenses en capital se montent à 11,7 milliards de francs, niveau légèrement supérieur à celui de l'an passé.

**Evolution des crédits de la DGA**  
(en millions de francs)

|                                  | <b>1999</b>       | <b>2000</b>       | <b>%</b>        |
|----------------------------------|-------------------|-------------------|-----------------|
| Rémunération et charges sociales | 2 861,235         | 972,389           | - 66,0 %        |
| Fonctionnement courant           | 1 917,878         | 1 856,783         | - 3,2 %         |
| <b>Total dépenses ordinaires</b> | <b>4 779,113</b>  | <b>2 829,172</b>  | <b>- 40,8 %</b> |
| Titre V                          | 10 083,400        | 9 538,190         | - 5,4 %         |
| Titre VI                         | 1 539,100         | 2 155,680         | + 40,1 %        |
| <b>Total dépenses en capital</b> | <b>11 622,500</b> | <b>11 693,870</b> | <b>+ 0,6 %</b>  |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>16 401,613</b> | <b>14 523,042</b> | <b>11,5 %</b>   |

S'agissant des rémunérations et charges sociales, l'agrégat ne regroupe plus que les personnels militaires de la DGA, dont l'effectif passera de 3 708 en 1999 à 3 472 en 2000. Parallèlement, l'effectif des personnels civils passera de 15 334 à 14 409 personnes.

Les dépenses de fonctionnement courant, fortement comprimées l'an passé, régresseront de 3,2 %.

La stabilité des dépenses en capital masque des évolutions contrastées :

- une diminution de 5,4 % des crédits d'études, d'équipement et d'infrastructure inscrit au titre V,

- une forte augmentation des crédits du titre VI imputable à une nouvelle contribution de la Défense à la recherche duale, à hauteur de 1,5 milliard de francs, contre 900 millions de francs l'an passé.

Rappelons qu'en contradiction flagrante avec la loi de programmation militaire 1997-2002 qui excluait que la contribution du ministère au budget civil de recherche et de développement (BCRD) soit imputée sur l'enveloppe des moyens alloués à la défense, cette contribution au BCRD est allée en augmentant au fil des années, passant de 500 millions de francs en 1998 à 900 millions de francs en 1999 pour atteindre 1,5 milliard de francs en 2000. Elle s'est directement répercutée sur les moyens affectés aux dépenses d'équipement.

Cette situation est d'autant plus contestable qu'elle pèse sur un budget d'équipement réduit, inférieur aux objectifs de la loi de programmation, et que les crédits ainsi transférés à la recherche civile, en particulier au Centre national d'études spatiales, ne produisent pratiquement aucune retombée pour la défense.

## 2. Le soutien interarmées

Les crédits regroupés sous l'agrégat « soutien interarmées » représentent **3,1 milliards de francs** pour 2000, soit un **recul de 3,4 %** par rapport à 1999.

**Evolution des crédits consacrés aux « soutiens interarmées »**  
(en millions de francs)

|                                  | <b>1999</b>      | <b>2000</b>      | <b>%</b>       |
|----------------------------------|------------------|------------------|----------------|
| Rémunération et charges sociales | 1 459,210        | 1 445,300        | - 1,0 %        |
| Fonctionnement                   | 656,508          | 541,482          | - 17,5 %       |
| <b>Total dépenses ordinaires</b> | <b>2 115,718</b> | <b>1 986,782</b> | <b>- 6,1 %</b> |
| Titre V                          | 470,000          | 457,780          | - 2,6 %        |
| Titre VI                         | 662,000          | 691,690          | + 4,5 %        |
| <b>Total dépenses en capital</b> | <b>1 132,000</b> | <b>1 149,470</b> | <b>+ 1,5 %</b> |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>3 247,718</b> | <b>3 136,252</b> | <b>- 3,4 %</b> |

Cet agrégat regroupe uniquement :

. le **budget de service de santé des armées**, qui se monte à 1,68 milliard de F, soit une **diminution de 8,5 %** imputable pour l'essentiel à la très forte réduction cette année encore des crédits de fonctionnement du service (- 36 %). Cette réduction intervient alors que les ressources

extrabudgétaires liées à l'activité hospitalière du service, rattachées en cours d'exercice de crédits de fonds de concours, seront elles-mêmes en diminution.

. le **budget du service des essences**, qui s'élève à 564 millions de F, soit un niveau sensiblement équivalent à celui de l'an passé.

. le budget (hors frais de personnels) de la nouvelle **Direction à l'information et à la communication (DICOD)**, qui succède au SIRPA. Il se montera à 74,3 millions de F, soit 22,7 % de plus qu'en 1999,

. les **dépense d'équipement culturel et social** inscrites au titre VI, qui passent de 662 à 691 millions de F, cette rubrique couvrant essentiellement la **subvention versée par l'Etat au territoire de Polynésie française** en application de la convention pour le renforcement de son autonomie économique qui garantit au territoire pendant dix ans le maintien de flux financiers compensant la fermeture du centre d'expérimentation du Pacifique.

### 3. Le renseignement

Avec **1,57 milliard de F**, les crédits inscrits sous l'agrégat "Renseignement" progressent de 3,4 %. Les dépenses ordinaires s'élèvent à 894 millions de F, soit 4,5 % de plus qu'en 1999 alors que les dépenses en capital augmentent de 2 % et atteignent 680 millions de F.

**Evolution des crédits consacrés au renseignement**  
(en millions de F)

|                                   | <b>1999</b>      | <b>2000</b>      | <b>%</b>     |
|-----------------------------------|------------------|------------------|--------------|
| Rémunérations et charges sociales | 651,816          | 690,733          | + 6,0        |
| Fonctionnement courant            | 204,011          | 203,956          | -            |
| <b>Total dépenses ordinaires</b>  | <b>855,827</b>   | <b>894,689</b>   | <b>+ 4,5</b> |
| Titre V                           | 667,000          | 680,000          | + 2,0        |
| Titre VI                          | -                | -                | -            |
| <b>Total dépenses en capital</b>  | <b>667,000</b>   | <b>680,000</b>   | <b>+ 2,0</b> |
| <b>Total</b>                      | <b>1 522,827</b> | <b>1 574,689</b> | <b>+ 3,4</b> |

Cet agrégat regroupe uniquement le budget de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE), qui atteint 1,5 milliard de F, ainsi que les crédits de fonctionnement et d'équipement de la Direction de protection et de sécurité de la défense, qui se montent à 70 millions de F.

#### 4. L'administration générale

Les dépenses d'administration générale (hors pensions) atteignent **19,2 milliards de francs**, soit une progression de 13,7 % par rapport à 1999, liée pour une large part à un changement de périmètre, l'agrégat regroupant désormais les personnels civils affectés à la DGA, ainsi que les charges de rémunération et de fonctionnement de l'administration centrale du secrétariat d'Etat aux Anciens combattants.

**Evolution des crédits d'administration générale**  
(en millions de francs)

|                                   | <b>1999</b>       | <b>2000</b>       | <b>%</b>      |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|---------------|
| Rémunérations et charges sociales | 13 970,116        | 16 340,534        | + 17,0        |
| Fonctionnement courant            | 2 075,822         | 2 046,869         | - 1,4         |
| <b>Total dépenses ordinaires</b>  | <b>16 045,938</b> | <b>18 387,403</b> | + 14,6        |
| Titre V                           | 608,000           | 558,040           | - 8,2         |
| Titre VI                          | 216,000           | 232,654           | + 7,7         |
| <b>Total dépenses en capital</b>  | <b>824,000</b>    | <b>790,694</b>    | - 4,0         |
| <b>Total</b>                      | <b>16 869,938</b> | <b>19 178,097</b> | + <b>13,7</b> |

L'impact de l'intégration de l'administration des Anciens combattants se monte à 495 millions de francs de crédits, dont 474,7 millions de francs sur le titre III et 20,3 millions de francs sur le titre V.

Au titre des autres dépenses, on peut noter :

- . une augmentation des dépenses de personnel liées aux restructurations, notamment les mesures de dégageant des cadres relevant de l'administration générale (personnels civils), la dotation atteignant 600 millions de francs (+ 8,7 %),

- . une réduction de 12,2 % de l'indemnité compensatrice accordée à la SNCF, qui passe de 1 173 millions de francs en 1999 à 1 029 millions de francs en 2000,

- . une légère progression des dotations du Fonds pour les restructurations de la défense (FRED), qui passent de 202 à 206,7 millions de francs (+ 2,4 %)

## 5. L'Etat-major des armées

Les crédits regroupés sous l'agrégat « Etat-major des armées » créé en 1999, s'élèvent à **10,1 milliards de francs**, soit 2,3 % de moins qu'en 1999, dont 508 millions de francs au titre des dépenses ordinaires (+ 0,5 %) et 9,6 milliards de francs au titre des dépenses en capital (- 2,4 %).

**Evolution des crédits consacrés à l'Etat-major des armées**  
(en millions de francs)

|                                   | <b>1999</b>       | <b>2000</b>       | <b>%</b> |
|-----------------------------------|-------------------|-------------------|----------|
| Rémunérations et charges sociales | -                 | -                 | -        |
| Fonctionnement                    | 505,309           | 507,981           | + 0,5 %  |
| <b>Total dépenses ordinaires</b>  | <b>505,309</b>    | <b>507,981</b>    | + 0,5 %  |
| Titre V                           | 9 836,000         | 9 600,226         | - 2,4 %  |
| Titre VI                          | -                 | -                 | -        |
| <b>Total dépenses en capital</b>  | <b>9 836,000</b>  | <b>9 600,226</b>  | - 2,4 %  |
| <b>Total</b>                      | <b>10 341,309</b> | <b>10 108,207</b> | - 2,3 %  |

La légère augmentation des dépenses de fonctionnement traduit une progression des moyens de la direction du renseignement militaire (DRM) et des organismes interarmées, alors que les dépenses de fonctionnement des états-majors interarmées outre-mer diminuent.

Les crédits d'équipement inscrits au titre V concernent essentiellement l'espace et les systèmes d'information et de communication (2 953 millions de francs dont 1 112 millions de francs pour le programme Hélios II et 304 millions de francs pour le programme Syracuse III), et les forces nucléaires (5 718 millions de francs dont 1 980 millions de francs pour le programme M 51, 1 784 millions de francs pour les missiles stratégiques et 1 609 millions de francs transférés au Commissariat à l'énergie atomique au titre des charges nucléaires).

## **CHAPITRE II - LES QUESTIONS NUCLÉAIRES**

Au cours des années 1998 et 1999, les crédits consacrés à la dissuasion nucléaire ont été affectés plus que d'autres par les abattements opérés sur les crédits d'équipement de la défense, leur part diminuant dans un titre V lui-même réduit par rapport aux objectifs de la loi de programmation nucléaire.

S'agissant des crédits de paiement, cette tendance se confirme dans le projet de budget 2000 puisqu'ils régressent de 4,6 % et s'établissent à 15,8 milliards de francs.

Avec 18,4 milliards de francs, soit 38 % de plus que l'an passé, les autorisations de programme s'inscrivent en revanche en net redressement, après deux années de très forte diminution. Cette augmentation est liée, sans toutefois la couvrir en totalité, à la commande globale, l'année prochaine, de deux ans de développement du missile M51.

Le déroulement des programmes nucléaires continuera donc à s'opérer dans un contexte budgétaire tendu, à l'heure où la modernisation de notre force de dissuasion paraît plus que jamais impérative, compte tenu d'un environnement international moins favorable au désarmement nucléaire et toujours marqué par la persistance des risques liés à la prolifération.

## **I. UN ENVIRONNEMENT INTERNATIONAL MOINS PROPICE AU DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE**

Les deux années qui viennent de s'écouler ont été marquées par une série d'événements plutôt négatifs au regard des objectifs de désarmement nucléaire et de lutte contre la prolifération.

Les négociations internationales, qu'elles soient multilatérales ou bilatérales russo-américaines semblent aujourd'hui au point mort alors que l'entrée en vigueur du traité d'interdiction complète des essais nucléaires est compromise.

Les initiatives américaines relatives à la défense antimissiles relancent les interrogations sur une reprise de la course aux armements.

Le regain d'activité constaté sur les programmes nucléaires militaires et les missiles balistiques dans certains pays, notamment sur le continent asiatique, constitue incontestablement un facteur d'inquiétude et de risque pour l'avenir.

### ***A. L'AFFAIBLISSEMENT DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DE DÉSARMEMENT NUCLÉAIRE ET DE NON PROLIFÉRATION***

La période récente n'a enregistré aucun progrès, bien au contraire, des instruments internationaux de désarmement et de non prolifération nucléaire.

#### **1. L'entrée en vigueur du traité d'interdiction complète des essais nucléaires compromise**

Comme on pouvait s'y attendre, la condition requise pour l'entrée en vigueur du traité d'interdiction complète des essais nucléaires, à savoir sa ratification par les 44 Etats membres de la Conférence du désarmement possédant des capacités nucléaires de recherche ou de production d'énergie, n'est toujours pas remplie.

L'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord demeurent les trois seuls Etats, parmi les 44 dont la ratification est requise, à n'avoir pas signé le traité.

Après la campagne d'essais nucléaires du printemps 1998, une certaine évolution était perceptible en Inde et au Pakistan, mais celle-ci a été

gelée par les changements politiques intérieurs dans ces deux pays et par le conflit qui les a opposés au Cachemire.

Quant à la Corée du Nord, si elle s'est peu exprimée sur le sujet, elle semble toujours aussi déterminée dans son refus de signer le traité.

A ce premier facteur de blocage vient s'ajouter le refus du Sénat américain, le 13 octobre dernier, de ratifier le traité.

Il s'agit là à l'évidence d'un coup très rude pour l'avenir du traité. En effet, quelles que soient les motivations réelles qui ont influé sur ce vote, il compromet gravement les perspectives d'entrée en vigueur d'un régime d'interdiction complète des essais nucléaires, et ce pour trois raisons :

- le traité ne peut entrer en vigueur sans la ratification des Etats-Unis,
- le refus américain pourrait entraîner celui d'autres Etats signataires qui n'avaient pas ratifié le texte et qui pourront notamment s'appuyer sur les arguments développés à Washington quant à l'absence de fiabilité du système de surveillance ou aux impératifs de sécurité nationale,
- enfin, face à un régime d'interdiction hypothétique, certains Etats pourraient être tentés de reprendre les essais nucléaires.

## **2. Les négociations sur un traité d'interdiction de production des matières fissiles enlisées**

La négociation d'un traité universel, vérifiable et non discriminatoire d'interdiction de production de matières fissiles pour les armes nucléaires (*fissile material cut-off treaty* ou « *cut-off* »), correspondait à un engagement politique pris en 1995 lors de la prorogation du traité de non-prolifération. Bien qu'inscrite à l'ordre du jour de la Conférence du désarmement, cette négociation n'a toujours pas pu démarrer, faute d'accord sur le mandat de négociation.

Des divergences sont en effet apparues, notamment entre les puissances nucléaires reconnues et le groupe des pays non alignés, sur la prise en compte ou non des stocks de matières fissiles déjà constituées, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni souhaitant l'ouverture d'une négociation selon les termes du mandat Shannon, agréé en 1995, qui n'inclut pas les stocks de matières fissiles.

Par ailleurs, plusieurs Etats souhaitent lier l'ouverture de la négociation à la création d'enceintes multilatérales sur le désarmement nucléaire et sur la course aux armements dans l'espace.

### **3. Le blocage du processus russo-américain START**

La poursuite de la mise en œuvre des accords américano-russes START de réduction des arsenaux stratégiques reste toujours suspendue à la ratification par la Douma russe de l'accord START II, déjà ratifié par le Congrès américain en 1996.

Rappelons que l'accord START I, signé en 1991, avait prévu de ramener en sept ans les arsenaux stratégiques des deux pays à 6 000 têtes nucléaires. Ces objectifs sont en passe d'être atteints puisque, de source officielle, le nombre de têtes nucléaires au début de l'année s'établissait à 6 454 pour la Russie et 6 227 pour les Etats-Unis, l'objectif de 6 000 têtes étant envisagé pour 2001.

Signé en 1993, l'accord START II prévoit une nouvelle réduction, de l'ordre de la moitié par rapport à START I, du nombre d'armes stratégiques. Le retard pris dans la ratification de START II a d'ores et déjà entraîné une modification du calendrier lors du sommet d'Helsinki en mars 1997. Les échéances de mise en œuvre ont été reculées. La première phase, au cours de laquelle le plafond du nombre total de têtes déployées doit être ramené à 4 250, s'achèverait en 2004, la seconde phase s'achevant en 2007 avec un abaissement des plafonds à 3 000 têtes pour la Russie et à 3 500 pour les Etats-Unis. Toutefois, les deux pays se sont engagés à désactiver avant le 31 décembre 2003 l'ensemble des têtes nucléaires des missiles stratégiques devant être éliminés avant la fin 2007.

L'examen de START II par la Douma russe a été repoussé à maintes reprises, en dernier lieu à la suite du conflit du Kosovo, et semble encore moins à l'ordre du jour à la suite de l'attitude des Etats-Unis sur le traité d'interdiction complète des essais et surtout sur la question de la défense anti-missiles.

Bien évidemment, le blocage de START II handicape la négociation d'un nouvel accord START III destiné à fixer le niveau des arsenaux à un total, pour chaque partie, de 2 000 à 2 500 têtes nucléaires déployées sur des vecteurs stratégiques.

### **4. Le traité ABM en question**

Signé en 1972 par l'URSS et les Etats-Unis, puis ratifié, après la dissolution de l'URSS par la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et le Kazakhstan, le traité ABM (*Anti-ballistic missile*) limite les capacités des systèmes antimissiles des pays signataires afin d'éviter une course aux armements et la tentation pour le pays le moins bien protégé de procéder à une

frappe nucléaire en premier. Il est à ce titre considéré comme un élément fondamental de l'équilibre stratégique entre les deux pays.

Les essais effectués par les Etats-Unis dans le cadre d'un programme anti-missiles de défense du territoire national (*National missile defense - NMD*), illustrés par la réussite, le 3 octobre dernier, de l'interception dans l'espace d'un missile intercontinental, conduisent bien entendu à poser la question d'une révision du traité ABM qui serait nécessaire si les autorités américaines décidaient finalement d'autoriser le déploiement d'un nombre d'intercepteurs beaucoup plus important que celui envisagé par le traité, sur une pluralité de sites.

Rappelons que les initiatives américaines résultent de la perception nouvelle de la menace directe que pouvait faire peser sur le territoire des Etats-Unis par l'intermédiaire de missiles balistiques un Etat proliférant ou un tir accidentel ou non autorisé.

Le programme NMD, qui repose sur des missiles de défense, des satellites de surveillance avancée et des radars au sol, a été conforté par l'adoption à la quasi unanimité du Sénat le 17 mars dernier du « *Missile defense act* » demandant qu'un système de défense antimissiles du territoire américain soit déployé « aussitôt que techniquement possible ». L'administration a toutefois obtenu l'inclusion d'un amendement stipulant que le déploiement de la NMD ne devait pas nuire aux négociations de désarmement avec la Russie.

Celle-ci invoque en effet très fermement le risque de rupture des équilibres stratégiques qui résulterait d'une révision du traité ABM et a fortiori d'un retrait unilatéral des Etats-Unis.

Le programme NMD suscite également des inquiétudes chez les alliés des Etats-Unis, qui craignent un « découplage » entre leur protection face à la menace balistique et celle du territoire américain. D'autre part, il pourrait encourager la volonté des puissances nucléaires de maintenir la capacité dissuasive de leur arsenal, ou celle d'autres pays de se doter d'une telle capacité, et relancer ainsi une course aux armements nucléaires.

## ***B. LES RISQUES ACCRUS DE PROLIFÉRATION NUCLÉAIRE ET BALISTIQUE***

Le regain d'activité sur les programmes nucléaires constaté dans certains pays et la multiplication des expérimentations balistiques augmentent les facteurs de risque en Asie et au Moyen-Orient.

## 1. L'Asie, théâtre d'une nouvelle course aux armements ?

En matière de prolifération nucléaire ou balistique, les signes inquiétants provenant du continent asiatique se sont multipliés au cours des derniers mois.

Après les essais nucléaires du mois de mai 1998, qui ont confirmé ses capacités de production de matières nucléaires et de réalisation d'armes et au cours desquels au moins deux engins d'énergie significative ont été testés, l'**Inde** semble déterminée à développer un arsenal complet dont la finalité principale est la dissuasion vis-à-vis de la Chine. Elle poursuit la réalisation d'un ambitieux programme de mise au point de missiles balistiques avec le Prithvi et surtout l'Agni, missile stratégique à propulsion solide capable d'emporter une charge de l'ordre d'une tonne sur une distance de 2500 kilomètres. C'est la dernière version de ce missile, l'Agni -2, qui a été testée en vol le 11 avril dernier.

Le **Pakistan**, qui a lui aussi fait la démonstration de sa capacité nucléaire militaire en procédant en mai 1998 à des expérimentations souterraines, entreprend la réalisation de têtes pour missiles et a testé au mois d'avril, peu après le tir indien, un missile balistique Ghauri, mis au point avec l'aide de la Corée du Nord, d'une portée théorique de 1500 kilomètres pour une charge utile de 700 kg, ainsi qu'un missile à carburant solide Shaheen, inspiré semble-t-il d'une technologie chinoise, d'une portée théorique de 750 km pour une charge utile d'une tonne.

Le gel des activités nucléaires militaires nord-coréennes, prévu par l'accord cadre signé avec les Etats-Unis en 1994 demeure toujours sujet à interrogations, l'Agence internationale de l'énergie atomique n'étant pas en mesure de vérifier les déclarations des autorités de Pyongyang et d'accéder aux combustibles stockés pour juger de l'état du programme d'accès au plutonium. En revanche, la **Corée du Nord** est incontestablement devenue en quelques années l'un des acteurs majeurs de la prolifération balistique dans le monde, particulièrement en direction du Moyen-Orient. La Corée du Nord développerait actuellement deux types de missiles balistiques Taepo-Dong dont la portée pourrait être respectivement de 2000 et 3500 km, un essai ayant été effectué pendant l'été 1998. Il faut par ailleurs rappeler que la Corée du Nord n'a pas adhéré à la convention d'interdiction des armes chimiques et dispose de sites de production d'agents chimiques et de munitions chimiques.

Ces évolutions se produisent en Asie alors que parallèlement, **la Chine constitue la seule puissance nucléaire reconnue à ne pas réduire son arsenal nucléaire** mais au contraire à le développer, quantitativement et surtout qualitativement. La Chine détiendrait aujourd'hui environ 300 têtes stratégiques auxquelles s'ajouteraient 150 têtes tactiques non déployées, ces

chiffres étant toutefois contestés par certains experts qui évoquent des quantités beaucoup plus importantes. Presque exclusivement basé au sol, cet arsenal repose notamment sur des missiles stratégiques de type Dongfong d'une portée de 10.000 km.

Ce contexte relance l'actualité des **système de défense anti missiles de théâtre** (*Theater missile defense - TMD*) que les Etats-Unis pourraient proposer de livrer au Japon ou à Taïwan, le développement de tels systèmes pouvant lui-même apparaître comme une incitation à améliorer les capacités balistiques existantes et à encourager la course aux armements.

## **2. La prolifération balistique au Moyen-Orient et autour du bassin méditerranéen**

Alors qu'une nouvelle crise s'est déclarée au sujet du contrôle du désarmement irakien, les signes de prolifération balistique au Moyen-Orient et autour du bassin méditerranéen demeurent visibles. Les transferts de technologie touchant aux missiles balistiques et aux armes de destruction massive en provenance de Corée du Nord ont notamment bénéficié à l'Iran, à la Syrie et à la Libye.

L'Iran a ainsi testé en juillet 1998 un missile Shahab- 3 fruit d'une coopération avec Pyongyang.

Cette situation illustre l'insuffisance du régime actuel de contrôle de la technologie des missiles, le code de bonne conduite ne liant que 24 Etats.

## II. LE DÉROULEMENT DES PROGRAMMES NUCLÉAIRES

L'abandon de la composante sol-sol, la fermeture des usines de production de matière fissile militaire, l'arrêt définitif des essais nucléaires et le démantèlement des sites d'expérimentation, la réduction du volume et de la posture d'alerte des composantes sous-marine et aéroportée ont entraîné une forte contraction en très peu d'années de notre force de dissuasion nucléaire, ajustée au nouveau contexte stratégique « *dans le strict respect des principes de suffisance et de crédibilité* », selon les termes de la loi de programmation.

L'évolution de l'environnement international, moins favorable au désarmement nucléaire et marqué par la montée des risques liées à la prolifération impose que soit menés à bien les deux objectifs assignés à nos programmes nucléaires :

- la modernisation et le renouvellement des composantes sous-marine et aéroportée,

- la réussite du programme de simulation indispensable, et l'absence d'essais en vraie grandeur, à la fiabilité et à la sûreté des armes futures.

### A. LA MODERNISATION ET LE RENOUELEMENT DES COMPOSANTES SOUS-MARINE ET AÉROPORTÉE

#### 1. La Force océanique stratégique

Les objectifs assignés à la force océanique stratégique arrêtés par la loi de programmation prévoient :

- la réalisation de 4 sous-marins lanceurs d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG) appelés à prendre la suite des SNLE actuels et caractérisés notamment par une invulnérabilité accrue du fait de leur discrétion acoustique,

- le remplacement du missile balistique M 4 en service sur les SNLE actuels par le missile M 45 doté d'une tête nucléaire nouvelle, la TN 75,

- puis à échéance plus lointaine, le remplacement du M 45 par un missile plus performant, le M 51 équipé dans un premier temps (2008) de la TN 75 puis, en 2015, de la nouvelle tête océanique (TNO)

La force océanique stratégique se compose aujourd'hui de 4 bâtiments, nombre considéré comme le minimum indispensable pour assurer,

compte tenu des cycles d'entretien, la permanence à la mer de 2 bâtiments si nécessaire, et ce afin de parer la neutralisation éventuelle de l'un d'entre eux.

Le premier SNLE-NG, le Triomphant, est entré en service début 1997. Le deuxième, le Téméraire, devrait être admis au service actif en décembre prochain. L'admission au service actif des deux derniers SNLE-NG est prévue à l'été 2004 pour le Vigilant et à l'été 2008 pour le SNLE-NG n° 4.

S'agissant des missiles balistiques, le SNLE-NG le Triomphant a été équipé dès son admission au service actif du missile M 45 et de la tête nucléaire TN 75 de capacité de pénétration améliorée. Il en ira de même pour le Téméraire et pour le Vigilant. Le dernier SNLE de génération actuelle, l'Inflexible, qui devrait demeurer en service jusqu'à l'été 2006, sera adapté en vue d'être capable d'emporter le missile M 45.

A partir de 2008, la FOST sera dotée d'un nouveau missile, le missile M 51, dont la portée avec un chargement complet en têtes nucléaires sera de 6 000 km, contre 4 000 km pour le M 45, ce qui permettra d'augmenter les zones de patrouille. Les missiles M 51 seront équipés dans un premier temps de la tête nucléaire TN 75 et des aides à la pénétration du missile M45, puis, à partir de 2015, de la nouvelle tête nucléaire océanique (TNO) et d'un nouveau système d'aide à la pénétration.

Rappelons qu'à la suite de la revue de programme, la durée du développement du missile M 51 a été réduite de manière à pouvoir équiper directement le SNLE-NG n° 4. Cet aménagement du calendrier a entraîné une économie globale de l'ordre de 5,5 milliards de francs sur les programmes SNLE-NG, M 45 et M 51 et imposera une optimisation des essais du M 51.

## **2. La composante aéroportée**

La composante aéroportée de notre force de dissuasion constitue le complément nécessaire de la composante sous-marine et se caractérise par une mobilité et une souplesse d'emploi permettant de diversifier les modes de pénétration. Mise en œuvre depuis le sol ou depuis le porte-avions, elle peut contribuer de manière plus visible à l'exercice de la dissuasion.

La composante aéroportée repose sur trois escadrons de Mirage 2000-N de l'armée de l'air et sur les Super-Etendard modernisés de l'aéronavale, qui emportent le missile air sol moyenne portée (ASMP), dont la portée varie de 3000 km en haute altitude à 80 km en basse altitude et qui est équipé de la tête nucléaire TN 81.

La composante aéroportée sera entièrement renouvelée à partir de 2007 par l'entrée en service des Rafale Marine et Air, le remplacement de

l'ASMP par l'ASMP amélioré (ASMP-A) et le remplacement de la TN 81 par la nouvelle tête nucléaire aéroportée (TNA).

Les tête nucléaires TN 81 commenceront à être retirées du service en 2007 pour être remplacées par les TNA.

La livraison du vecteur ASMP-A devrait intervenir à partir de 2008, le lancement du stade de réalisation étant prévu en 2000. Il bénéficiera du vecteur à stratoréacteur VESTA dont le développement est commun avec le missile antinavires futur (ANF). L'ASMP-A se caractérisera par une portée et une capacité de pénétration des défenses nettement supérieures à celles de l'ASMP.

Enfin, la mise en service de la flottille des Rafale marine interviendra en 2008, tout comme le premier escadron de Rafale air, le deuxième escadron étant mis en service en 2010 et le troisième en 2012.

## ***B. LE PROGRAMME DE SIMULATION***

La mise en œuvre du programme de simulation constitue le second impératif pour notre force de dissuasion car il conditionne la garantie de la fiabilité et de la sûreté des armes futures.

### **1. Les enjeux du programme de simulation**

De l'ensemble des puissances nucléaires reconnues, la France se caractérise par le fait d'avoir à la fois renoncé juridiquement aux essais nucléaires en ratifiant le traité d'interdiction complète des essais nucléaires et renoncé matériellement et de manière irréversible à sa capacité d'effectuer de tels essais en démantelant les installations du Centre d'expérimentations du Pacifique.

Le programme de simulation apparaît dans ce contexte comme indispensable à la garantie de la fiabilité et de la sûreté des armes futures, c'est-à-dire de celles qui remplaceront les armes actuelles sans avoir pu bénéficier des essais en vraie grandeur.

Votre rapporteur souhaite ici rappeler les **principaux enjeux de la simulation** :

- les armes subissent des phénomènes de vieillissement des charges qu'il importe de surveiller et dont il faut mesurer les incidences pour y remédier. En l'absence d'essais, la simulation permettra d'évaluer les

conséquences du vieillissement des charges et contribuera au maintien de la durée de vie des armes actuelles, telle qu'elle est prévue jusqu'à leur remplacement ;

- les têtes nucléaires appelées à remplacer les charges actuelles seront définies à partir des concepts "robustes" testés lors de la dernière campagne d'essais, avec des modifications limitées par rapport aux engins testés. Mais seule la simulation permettra de garantir la fiabilité et la sûreté de ces charges nouvelles, garantie sans laquelle la dissuasion perdrait une grande part de sa crédibilité.

- enfin, à plus long terme, les concepteurs des armes qui assureront le renouvellement appartiendront à une génération n'ayant pas été confrontée aux essais en grandeur réelle. Au-delà des données recueillies lors de ces essais, la simulation leur fournira des calculateurs et des moyens expérimentaux adaptés (la machine radiographique AIRIX et le laser Mégajoule) leur permettant de confronter leurs calculs à l'expérience.

C'est à cette triple nécessité que répond le programme de simulation.

## 2. La mise en oeuvre du programme de simulation

La mise en oeuvre du programme de simulation repose sur de **puissants moyens de simulation numérique** fournis par des ordinateurs beaucoup plus performants que ceux actuellement en service, et sur des **installations expérimentales** permettant de valider les modèles physiques décrivant les phénomènes essentiels du fonctionnement des armes nucléaires : la machine radiographique AIRIX pour la visualisation détaillée du comportement dynamique de l'arme, et le laser Mégajoule pour l'étude des phénomènes physiques, notamment thermonucléaires.

La **machine radiographique AIRIX**, située à Moronvilliers dans la Marne, sera vouée à l'analyse de la dynamique des matériaux et elle permettra d'étudier le fonctionnement non nucléaire des armes, à l'aide d'expériences au cours desquelles les matériaux nucléaires sont remplacés par des matériaux inertes. Elle sera opérationnelle en fin d'année et succédera à l'actuelle machine GREC.

Projet de plus grande ampleur, le **laser Mégajoule** qui sera installé au Barp, en Gironde, est pour sa part destiné à l'étude du domaine thermonucléaire. Il permettra de déclencher une combustion thermonucléaire sur une très petite quantité de matière et de mesurer ainsi les processus physiques élémentaires. Le développement du projet doit s'effectuer en plusieurs étapes, avec tout d'abord la construction d'une ligne d'intégration

laser (LIL) qui devra valider et qualifier la définition de la chaîne laser de base du laser Mégajoule.

Le calendrier du programme de simulation a été arrêté en fonction de plusieurs critères : d'une part, la relève des équipes de concepteurs actuels par des équipes n'ayant pas connu les essais nucléaires, qui implique la mise à disposition de ces dernières de moyens de simulation, et d'autre part les échéances de remplacement des charges nucléaires actuelles.

L'infrastructure de l'installation d'AIRIX est aujourd'hui achevée, la machine radiographique étant en phase de fabrication. Sa mise en service, avec un premier tir de démonstration, devrait intervenir fin 1999.

En ce qui concerne le laser Mégajoule, les principales phases de ce calendrier sont :

- fin 1998 : achèvement de l'infrastructure de la ligne d'intégration laser
- 2001 : mise en service de la ligne d'intégration laser
- 2006 : premières expériences sur le laser Mégajoule avec un tiers des faisceaux
- 2010 : premières expériences sur le laser Mégajoule avec la totalité des faisceaux.

Il convient également de rappeler que l'étude du laser Mégajoule bénéficie d'échanges et de coopérations techniques conduites avec le laboratoire Lawrence de Livermore, les Etats-Unis réalisant pour leur propre programme de simulation un projet similaire, le National Ignition Facility (NIF).

L'ensemble du programme de mise en place de moyens de simulation représente un coût global de 15 milliards de francs, dont 9,5 milliards de francs d'investissements et 5,5 milliards de francs de sous-traitance d'études et de développement.

Sur la période 1997-2002, les moyens prévus par la loi de programmation (actualisés en francs 1998) représentent 11 milliards de francs, incluant le coût du millier d'agents du CEA travaillant sur le programme et le développement, et la fabrication des moyens de simulation.

Votre rapporteur croit devoir souligner une nouvelle fois que la contrepartie indispensable aux engagements internationaux souscrits par la France et à ses initiatives unilatérales, réside dans le respect scrupuleux des

enveloppes financières allouées à la simulation par la dernière loi de programmation militaire.

### III. LES CRÉDITS DE LA DISSUASION NUCLÉAIRE

La révision de la posture nucléaire de la France devait logiquement se traduire par une diminution des ressources consacrées à la dissuasion nucléaire. Cette décrue, largement entamée au début de la décennie, devrait se poursuivre tout au long de la programmation, le part du budget de la défense consacrée aux forces nucléaires devant s'établir, en 2002, à moins de 20 % du titre V, contre 31,4 % en 1990 et 21,9 % en 1996.

Du fait d'un décrochage beaucoup plus rapide que prévu, ce niveau a été atteint dès 1999, les crédits du nucléaire ayant alors atteint un niveau historiquement bas.

#### *A. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE : UN NIVEAU DE CRÉDITS HISTORIQUEMENT BAS*

Les dotations consacrées à la dissuasion nucléaire en 2000 s'élèvent à **18,4 milliards de francs d'autorisations de programme (+ 38,1 % par rapport à 1999)** et à **15,8 milliards de francs en crédits de paiement (- 4,6 %)**. S'agissant des autorisations de programme, la forte augmentation succède à deux années de très forte réduction (- 17,9 % en 1998 et - 19,2 % en 1999), la dotation ayant été ramenée à 13,3 milliards de francs l'an passé. La dotation prévue en 2000 restera en tout état de cause inférieure à celle de 1997. En ce qui concerne les crédits de paiement, leur diminution confirme l'érosion continue constatée depuis 1990, l'année 1998 ayant toutefois marqué un net décrochage.

Le tableau ci-dessous illustre la décrue très rapide des crédits du nucléaire au cours des 10 dernières années. Il est exprimé en francs courants, mais si l'on tient compte de l'érosion monétaire, c'est-à-dire si l'on raisonne en francs constants, on constate que dès 1998, les crédits de paiement inscrits dans les lois de finances initiales ont atteint un niveau inférieur de moitié à celui de 1992.

**Évolution des dotations consacrées au nucléaire depuis 1988 dans les lois de finances initiales (en millions de francs courants)**

|             | Autorisations de programme | % du titre V | Crédits de paiement | % du titre V |
|-------------|----------------------------|--------------|---------------------|--------------|
| 1988        | 30 350                     | 28,7         | 30 546              | 33,6         |
| 1989        | 33 122                     | 29,6         | 31 528              | 32,2         |
| 1990        | 31 320                     | 27,0         | 32 089              | 31,4         |
| 1991        | 31 333                     | 27,0         | 31 066              | 30,1         |
| 1992        | 26 186                     | 25,5         | 29 896              | 29,0         |
| 1993        | 21 824                     | 21,2         | 26 447              | 25,7         |
| 1994        | 20 502                     | 22,0         | 21 677              | 22,8         |
| 1995        | 19 464                     | 20,5         | 20 745              | 21,9         |
| 1996        | 18 479                     | 20,8         | 19 452              | 21,9         |
| 1997        | 20 116                     | 22,7         | 19 149              | 21,6         |
| 1998        | 16 508                     | 20,4         | 16 628              | 20,5         |
| 1999        | 13 336                     | 15,5         | 16 624              | 19,3         |
| <b>2000</b> | <b>18 423</b>              | <b>21,1</b>  | <b>15 855</b>       | <b>19,1</b>  |

Dès 1998, les crédits inscrits en loi de finances initiale ont nettement décroché par rapport à la loi de programmation.

Au cours de l'exercice 1998, le nucléaire a contribué pour plus du quart à « l'encoche » opérée dans les crédits de Défense. Un abattement supérieur à 2 milliards de francs avait été opéré, avec les conséquences suivantes :

- pour la FOST, le décalage d'un an du 3e SNLE-NG, l'étalement de l'adaptation opérationnelle des SNLE de génération actuelle ainsi qu'une réduction des travaux et rechanges, un moratoire d'un an sur le programme d'adaptation des SNLE-NG au missile M 51 et sur le développement du missile lui-même,

- pour la direction des applications nucléaires du CEA, le ralentissement des opérations de démantèlement de l'usine de production d'uranium enrichi de Pierrelatte et de la récupération des matières nucléaires, la réduction des programmes de recherche-amont et des programmes de simulation effectués avec les matériels actuels, ainsi que le décalage d'un certain nombre d'expérimentations (non-nucléaires) liées à la mise au point des charges de renouvellement.

Une **réduction de crédits supplémentaire** représentant pour les quatre annuités restant à courir de la loi de programmation, une **économie globale de 3,4 milliards de francs** a été décidée dans le cadre de la revue de programmes. Cet abattement représente près de 5 % de l'enveloppe prévue en programmation pour ces quatre annuités, ce qui ajouté à "l'encoche" pratiquée en 1998 aboutirait à réduire de 5 % par rapport à la loi sur l'ensemble de la période 1997-2002, les crédits consacrés au nucléaire.

L'essentiel des économies a été obtenu par une **optimisation des programmes SNLE-NG et M 51**, dont les calendriers ont été aménagés de manière à se rejoindre en 2008, le 4e SNLE-NG étant directement équipé du M 51, soit deux ans avant la date prévue.

L'anticipation de la livraison du M 51 doit permettre plusieurs types d'économies :

- le programme d'adaptation des SNLE-NG au M 51 se limitera à 3 bâtiments et non à 4, puisque le 4e sous-marin recevra directement le M 51,
- le retrait deux ans avant l'échéance normale des missiles M 45 et de la TN 71 permettra également d'importants gains financiers, par exemple en évitant le remplacement pour cause de vieillissement des propulseurs à poudre d'une partie des missiles.

L'économie ainsi réalisée sur la composante océanique de la dissuasion se monterait, d'ici 2015, à 5,5 milliards de francs se décomposant comme suit :

- 2,4 milliards de francs liés à la simplification du développement et de l'industrialisation du M 51,
- 1,2 milliard de francs sur la construction du 4e SNLE-NG, 1,5 milliards de francs étant obtenu grâce à l'abandon du programme d'adaptation au M 51 alors que parallèlement le coût de construction sera majoré de 300 millions de francs,
- 1,9 milliard de francs obtenu par le retrait anticipé de missiles M 45 et de la TN 71.

La « revue de programmes » s'est également traduite par une **réduction supplémentaire imposée aux crédits de maintien en condition opérationnelle** et surtout une **diminution de 20 % des crédits d'études amont** consacrées à la dissuasion.

## B. LES DOTATIONS CONSACRÉES AUX FORCES NUCLÉAIRES EN 2000

Les dotations consacrées aux forces nucléaires pour 2000 sont essentiellement regroupées au sein du chapitre 51-71. Elles sont réparties entre quatre gouverneurs de crédits : l'Etat-major des armées, la délégation générale pour l'armement, la Marine et l'armée de l'Air, une partie conséquente de ces crédits étant cependant transférée au Commissariat à l'énergie atomique.

### Evolution des dotations consacrées aux forces nucléaires

|  | AP 1999       | AP 2000       | %              | CP 1999       | CP 2000       | %            |
|--|---------------|---------------|----------------|---------------|---------------|--------------|
| <b>Armée de l'air</b>                  | <b>805</b>    | <b>505</b>    | <b>- 37,3</b>  | <b>823</b>    | <b>796</b>    | <b>- 3,2</b> |
| <b>Marine</b>                          | <b>3252</b>   | <b>3 523</b>  | <b>+ 8,3</b>   | <b>4 130</b>  | <b>3 852</b>  | <b>- 6,7</b> |
| dont programme SNLE-NG                 | 1105          | 1 485         | + 34,4         | 2 199         | 1 771         | - 19,5       |
| FOST Hors SNLE                         | 2147          | 1 902         | - 11,4         | 1 928         | 1 967         | + 2,0        |
| <b>DGA</b>                             | <b>5933</b>   | <b>5 661</b>  | <b>- 4,6</b>   | <b>6 023</b>  | <b>5 488</b>  | <b>- 8,9</b> |
| dont armement et propulsion nucléaires | 5 332         | 5 419         | - 2,0          | 5 494         | 5 181         | - 5,7        |
| <b>Etat-major des armées</b>           | <b>3 340</b>  | <b>8 733</b>  | <b>+ 161,5</b> | <b>5 648</b>  | <b>5 718</b>  | <b>+ 1,2</b> |
| dont charges nucléaires                | 1 512         | 1 581         | + 4,6          | 1 487         | 1 609         | + 8,2        |
| missiles stratégiques                  | 1 593         | 1 876         | + 17,8         | 2 130         | 1 784         | - 16,2       |
| Programme M51                          | 0             | 5 054         | -              | 1 450         | 1 980         | + 36,6       |
| <b>Total</b>                           | <b>13 336</b> | <b>18 422</b> | <b>+ 38,1</b>  | <b>16 623</b> | <b>15 854</b> | <b>- 4,6</b> |

### 1. Les crédits transférés au Commissariat à l'énergie atomique

Les crédits transférés au Commissariat à l'énergie atomique (CEA) sont destinés à financer trois types de missions :

- **la conception, la fabrication et la maintenance des armes**, qui constituent l'essentiel de l'activité militaire du CEA et comportent la production de la tête nucléaire TN75 équipant les SNLE-NG, le maintien en condition opérationnelle des têtes équipant la FOST et la composante

aéroportée, le retrait des têtes de la composante sol-sol et des TN71 des SNLE de génération actuelle, le développement des futures têtes nucléaires océanique et aéroportée et enfin le développement de la simulation et des grands équipements associés (laser mégajoule, machine radiographique AIRIX),

- la **fourniture de matières** et surtout l'assainissement et le démantèlement des anciennes usines de production de matières fissiles de Marcoule et Pierrelatte.

- la mise au point des **systèmes de propulsion nucléaire** équipant les sous-marins et le porte-avions nucléaires.

Globalement, les crédits transférés au CEA en 2000 s'élèveront à 7 milliards de francs, les crédits affectés aux missions "armes" et "matières" étant gérés par la Direction des applications militaires (DAM), dont le budget avoisinera 6,3 milliards de francs, soit 1,1 % de plus que le budget voté de 1999.

*a) Le budget de la direction des applications militaires du CEA pour les missions « armes » et « matières »*

On rappellera que la loi de programmation prévoyait pour la période 1997-2002 un transfert annuel de l'ordre de 6,4 milliards de francs au profit de la DAM, soit environ un total de 39 milliards de francs sur la durée de la programmation.

Au cours de **l'exercice 1998**, « l'encoche » pratiquée sur la subvention « armes » et « matières » du CEA a été **supérieure à 500 millions de francs**. La « revue de programmes » a quant à elle arrêté de **nouvelles économies représentant, pour la DAM, 1,3 milliard de francs** de 1999 à 2002, portant à environ 2 milliards de francs les abattements opérés sur le budget total alloué aux missions « armes » et « matières » sur la période 1997-2002.

Pour **2000**, la dotation allouée aux missions « armes » et « matières » correspond globalement au montant attendu, soit **6 282 millions de francs (+ 1,1 %)**.

Votre rapporteur tient à signaler une nouvelle fois que bien qu'inscrite au titre V du budget de la Défense, la subvention versée à la DAM est destinée pour une large part (environ 50 %), à couvrir les dépenses de personnel et de fonctionnement, le CEA ne disposant à ce titre d'aucun crédit au titre III, comme cela est prévu pour ses activités de recherche civile.

La DAM a entrepris depuis 1996 une **profonde restructuration** destinée à ramener ses effectifs de 5 700 agents en 1996 à 4 500 en 2000.

Cette réduction d'effectifs de 1 200 postes a essentiellement concerné les sites de la région parisienne, les centres de Vaujours, Monthléry et en tout dernier lieu Limeil étant fermés, les activités étant regroupées en Ile de France sur le seul site de Bruyères le Chatel. Plus de la moitié des agents seront désormais répartis sur les trois centres de province (Valduc, Le Ripault et le Barp).

Le coût total de cette restructuration, qui a impliqué **plus de 2000 mobilités**, est évalué à 750 millions de francs, mais l'économie réalisée, qui était déjà de 200 millions de francs en 1998, atteindra 350 millions de francs à partir de l'an prochain.

S'agissant des activités de la DAM, la répartition de son budget en 1999 était la suivante :

- 39 % pour le programme de simulation et la réalisation des investissements associés (machine radiographique AIRIX et laser mégajoule),
- 27 % pour la réalisation des programmes d'armes
- 17 % pour les activités de démantèlement et d'assainissement des usines de production de la vallée du Rhône,
- 13 % pour la production de matières.

Les abattements opérés sur le budget de la DAM depuis 1998 n'ont pas remis en cause les moyens affectés au programme de simulation qui bénéficie d'une priorité afin de respecter les échéances fixées. Ils ont été en partie absorbés par **la forte diminution des coûts de personnel et des frais généraux**. Ils ont en revanche imposé un **étalement des programmes d'assainissement** ainsi que des **choix draconiens pour les programmes de développements technologiques**.

#### *b) Les programmes relatifs à la propulsion navale*

Le CEA s'est vu confier un rôle important dans le domaine de la **propulsion navale nucléaire**, centrée dans un premier temps sur la Force océanique stratégique puis étendue aux sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) et au porte-avions nucléaire Charles de Gaulle.

Les crédits relatifs à la propulsion nucléaire sont gérés par un **service mixte**, le **Service technique mixte des chaudières nucléaires de propulsion navale (STXN)** regroupant, outre le CEA, la Délégation générale pour l'armement et l'état-major de la Marine.

Outre les activités relatives aux SNLE, aux SNLE-NG, aux SNA et au porte-avions, il convient de mentionner **le programme de réacteur à essais**

**(RES)** destiné à remplacer, au centre d'études nucléaires de Cadarache l'actuel réacteur d'essais (réacteur de nouvelle génération : RNG), qui arrivera en fin de vie à l'horizon 2004.

Parmi les activités relatives à la propulsion navale nucléaire militaire, les missions suivantes nécessitent de disposer d'un réacteur à terre :

- le développement de nouveaux composants pour les chaufferies futures, dont, en premier lieu, la chaufferie du sous-marin d'attaque futur Barracuda ;

- la qualification des combustibles nucléaires ;

- la qualification des évolutions techniques des chaufferies nucléaires en service, évolutions rendues nécessaires par l'expérience acquise lors de l'exploitation,

- la formation générale des personnels chargés de la conduite ou de la maintenance avec une approche concrète de la physique d'un réacteur en application des cours théoriques reçus à l'Ecole des applications militaires de l'énergie atomique (EAMEA) de Cherbourg.

Le réacteur RNG constitue l'une des installations d'essais relatives à la propulsion nucléaire navale qui sont implantées sur le site de Cadarache et qui contribuent aux quatre missions évoquées. Depuis leur création, ces installations ont été mises à niveau progressivement, non seulement pour les adapter aux nouveaux besoins mais aussi pour en améliorer la sûreté au fur et à mesure des progrès intervenus dans le domaine. Au cours des dernières années, certaines de ces installations ont révélé les limites de leurs capacités à recevoir de telles adaptations. Leur obsolescence prochaine nécessite leur remplacement au cours de la prochaine décennie.

La concomitance de ces travaux avec le remplacement du réacteur RNG et la nécessaire association de ces installations pour satisfaire le besoin ont conduit à élargir l'objet du programme RES pour y inclure ces travaux complémentaires et assurer la cohérence de l'ensemble de l'opération et la nécessaire permanence des fonctions à remplir.

Sa réalisation contribuera par ailleurs au maintien de la compétence en propulsion navale nucléaire du CEA et des industriels associés (Technicatome et l'établissement d'Indret de la DCN). En effet, ce projet assurera la continuité d'activité dans la période qui séparera les deux programmes de bâtiment à propulsion nucléaire, le porte-avions Charles-de-Gaulle et le sous-marin nucléaire d'attaque de nouvelle génération Barracuda.

Le RES sera un réacteur de type intégré, comme les réacteurs précédents. Sa puissance sera comparable à celle du RNG. Aussi, le programme RES comprend, pour une estimation globale objective voisine de 4 116 millions de francs 1999 :

- le remplacement du RNG, qui reste la composante principale du programme aux plans technique et financier, et de ses servitudes, parmi lesquelles la piscine de stockage des éléments combustibles irradiés ;

- le renouvellement des installations d'essais neutroniques et d'expertise des éléments combustibles ;

- la mise à niveau des installations de formation et d'essais non nucléaires associées.

Le RES doit être mis en service en 2006, date cohérente avec la qualification des principaux composants de la chaufferie du Barracuda, dont l'admission au service actif du premier exemplaire est prévue vers 2010.

Par ailleurs, la mise en service du RES permettra la continuité des prestations actuellement fournies par le RNG, arrivant en fin de vie à cette échéance.

Pour 2000, le programme RES se verra attribuer des dotations représentant 191 millions de francs en autorisations de programme et 226 millions de francs en crédits de paiement, crédits en diminution notable par rapport à 1999. **Le respect des échéances nécessitera un relèvement significatif des crédits** puisqu'une dépense annuelle de l'ordre de 550 millions de francs serait nécessaire de 2001 à 2005.

## **2. Les crédits consacrés à la force océanique stratégique et à la composante aéroportée**

Les crédits affectés à la **Force océanique stratégique**, qui relèvent de la Marine, s'élèveront à **3,85 milliards de francs** pour 2000, soit une diminution de 6,7 % et seront principalement consacrés à la poursuite du **programme de construction des SNLE-NG**, qui absorbera **1,8 milliard de francs** de crédits de paiement en 2000. Les crédits d'entretien programmé du matériel de la FOST seront pratiquement identiques à ceux de 1999, à savoir près de 1,2 milliard de francs.

Les autorisations de programme progresseront pour leur part de 8,1 % et s'élèveront à 3,5 milliards de francs, la dotation d'autorisations de programme consacré à la construction des SNLE-NG passant de 1,1 à 1,48 milliard de francs.

Les crédits relevant de l'**Armée de l'Air** et consacrés au nucléaire se monteront à 796 millions de francs en 2000, contre 823 millions de francs en 1999. Ces crédits sont essentiellement consacrés à la maintenance et à l'adaptation des appareils de la force aérienne stratégique et de leurs systèmes de transmission, en particulier les Mirage 2000-N. Le retrait anticipé du système de transmission ASTARTE ne générera d'économies qu'en 2001.

En ce qui concerne **les systèmes d'armes** (hors têtes nucléaires), les crédits prévus en 2000 au titre du missile M45 s'élèvent à 107 millions de francs alors qu'une **dotation de près de 2 milliards de francs est prévue pour le développement du M51** et un crédit de 399 millions de francs pour l'ASMP amélioré et l'opération VESTA.

S'agissant du programme M51, **la commande globale d'une tranche de deux années de développement**, représentant 7 milliards de francs, est prévue en 2000 mais la dotation en autorisations de programme ne sera que de 5,05 milliards de francs, **près de 2 milliards de francs devant être trouvés sur les autorisations de programme disponibles.**

Les **crédits d'études-amont de la DGA** consacrés au nucléaire s'élèvent pour leur part à 305 millions de francs, soit **15,3 % de francs de moins que l'an passé**, ce recul intervenant alors que la « revue de programmes » avait déjà abouti à une **réduction de 20 %** de ces dotations de 1999 à 2002.

### **CHAPITRE III - L'ESPACE ET LE RENSEIGNEMENT MILITAIRES**

Le rôle majeur de la maîtrise de l'information dans la gestion des crises et la nécessité de disposer de capacités autonomes viennent d'être illustrés lors du conflit au Kosovo, en particulier en ce qui concerne le choix des cibles et l'évaluation des dommages.

La France s'est distinguée des autres pays européens par sa contribution significative au recueil du renseignement, grâce à une panoplie diversifiée de moyens complémentaires, bien plus importants que lors de la guerre du Golfe. Ces progrès ne sauraient occulter le constat global de la forte disproportion entre ces capacités et celles des Etats-Unis, ces derniers disposant, dans la maîtrise de l'information, d'une incontestable suprématie qui conforte leur rôle dominant dans la gestion des crises.

L'un des enseignements majeurs de ce conflit est bien la nécessité pour notre pays de poursuivre cet effort dans les domaines des systèmes d'information, de communication et de renseignement, effort qu'il est également nécessaire d'inscrire dans une volonté européenne plus large.

Votre rapporteur se limitera ici à l'analyse des moyens ne relevant pas des trois armées, dans le domaine des programmes spatiaux et du renseignement.

Si le budget 2000 confirme une certaine priorité reconnue au renseignement, par une progression de ses moyens humains et financiers, il s'avère extrêmement décevant sur les programmes spatiaux pour lesquels l'absence actuelle de volonté politique européenne conduit à remettre profondément en cause les objectifs de la loi de programmation.

#### **I. L'ESPACE MILITAIRE**

Le conflit du Kosovo a une nouvelle fois démontré l'importance des équipements spatiaux militaires dans la conduite des crises.

Le recueil du renseignement repose sur une panoplie de moyens complémentaires dans lesquels les moyens spatiaux d'observation jouent un rôle déterminant, même si l'apport de l'observation aérienne, de l'écoute

électromagnétique et du renseignement humain demeure indispensable. Ils ont largement conditionné l'accès à l'information concernant le choix des cibles et l'évaluation des dommages, s'avérant ainsi plus que jamais indissociables de toute capacité de décision autonome.

Dans le domaine des télécommunications, les moyens spatiaux jouent également un rôle primordial.

Le conflit a illustré le déséquilibre entre les capacités américaines, couvrant une gamme étendue d'équipements en nombre important, et celles des alliés européens, essentiellement limitées aux équipements français.

Plusieurs responsables politiques et militaires français ont déclaré que ce déséquilibre avait entraîné, chez nos partenaires européens, une prise de conscience sur la nécessité de se doter de moyens propres. Mais cette prise de conscience tarde à se manifester dans les faits, la coopération spatiale militaire européenne semblant toujours enlisée.

Dans ce contexte, le programme spatial militaire français doit se trouver révisé à la baisse et le recul, cette année encore, des dotations budgétaires consacrées à l'espace semble consacrer l'abandon des ambitions affichées dans la loi de programmation.

## **A. LA FAIBLESSE DES CAPACITÉS EUROPÉENNES**

### **1. Une écrasante supériorité américaine**

La suprématie américaine dans le domaine spatial militaire repose sur une large gamme d'équipements (satellites radars et optiques, satellites d'écoute, satellites météo et système de navigation GPS) et sur le nombre de chacun de ces types de matériel, ce qui permet de multiplier les zones observées et d'assurer une présence permanente sur les objectifs.

Les Etats-Unis disposent en effet de trois satellites d'observation optique Keyhole et de deux satellites d'observation radar Lacrosse. Ils possèdent également près d'une quinzaine de satellites d'écoute électromagnétique et des constellations de satellites de surveillance des océans.

Dans le domaine des télécommunications spatiales, ils possèdent 16 satellites opérationnels, deux grands programmes militaires étant en cours de réalisation : le programme UHF Follow-on, qui à terme comportera 10 satellites, et le programme Milstar, prévu pour 6 satellites.

Enfin, les Etats-Unis bénéficient avec le GPS d'un système complet de navigation par satellite.

Compte tenu du coût important que représenterait le renouvellement complet de cet ensemble de moyens constitué dans les années 1980, la politique américaine s'oriente désormais davantage vers une approche duale, en vue de conserver des moyens militaires spécifiques pour les transmissions stratégiques ou le renseignement et de s'appuyer sur des moyens civils dans les autres domaines. Le transfert à des organismes civils de la gestion des satellites militaires de météorologie, l'utilisation des systèmes de télécommunications Iridium ou Globalstar et de l'imagerie diffusée par les satellites civils d'observation vont dans ce sens. Au cours de l'année 1999, le lancement de trois satellites commerciaux optiques de haute résolution (de l'ordre d'un mètre) est prévu.

## 2. L'échec des coopérations européennes

**Parmi les nations européennes, seule la France s'est engagée dans un programme spatial militaire significatif.**

Le **Royaume-Uni** s'est essentiellement consacré aux télécommunications spatiales, avec le programme Skynet IV qui, à terme, sera constitué de 6 satellites. **Les Britanniques se sont toutefois retirés du programme Trimilsatcom**, qui devait être conduit en coopération avec la France et l'Allemagne en vue d'élaborer un système successeur, et s'oriente vers un programme Skynet V.

L'**Allemagne** est pour sa part en discussion avec la France pour participer à une coopération sur le système de télécommunications **Syracuse III**. Elle ne s'associerait cependant que dans la deuxième phase du programme pour le lancement du deuxième satellite en 2006, le débat budgétaire en cours prévoyant de surcroît de retarder la décision définitive. Par ailleurs, les intentions allemandes de participer aux programmes de satellites d'observation qui s'étaient manifestées, en décembre 1995, lors du sommet franco-allemand de Baden Baden, n'ont pas été suivies d'effets, **l'Allemagne ayant renoncé à participer au programme Hélios II et, surtout, à s'engager dans le programme d'observation radar Horus**, dont elle devait assurer la majorité du financement.

**L'Italie et l'Espagne** avaient participé, à hauteur respectivement de 14 % et 7 % au programme du satellite d'observation optique Hélios I, mais **l'Espagne n'a pas voulu s'engager dans Hélios II**, préférant lancer son propre programme national Ishtar de petit satellite d'observation optique. Quant à l'Italie, une loi-cadre votée par le Parlement envisage un projet dual

Cosmo-SkyMed (4 satellites radar et 3 satellites optiques), en cours d'étude par l'agence spatiale italienne et Alenia Spazio, qui, initialement dédié à la télédétection civile, pourrait aussi faire l'objet d'une application militaire.

C'est donc désormais vers l'Italie que se situe, pour la France, la seule perspective concrète de coopération sur les programmes spatiaux militaires d'observation. Encore s'agit-il d'une perspective limitée puisque la vocation du projet italien est essentiellement civile.

On aurait pu penser que les enseignements et la crise du Kosovo, au cours de laquelle la France a pu faire valoir sa capacité à disposer, grâce à Hélios, d'une certaine marge d'appréciation, conduiraient nos partenaires européens à prendre conscience de la nécessité de se doter de moyens propres, afin de ne pas rééditer une situation dans laquelle la supériorité des moyens américains d'acquisition d'images conduirait à donner un rôle prépondérant aux Etats-Unis dans le choix des objectifs et l'évaluation des dommages. Il semblerait que cette prise de conscience soit encore loin d'être généralisée, puisqu'elle ne se manifeste par aucune avancée concrète de la coopération européenne.

## ***B. L'AVANCEMENT DU PROGRAMME SPATIAL FRANÇAIS***

### **1. Le programme spatial de télécommunication**

Avec 4 satellites en orbite et des stations sol mises en service entre 1992 et 1997, **le programme Syracuse II** couvre les principaux besoins des armées en télécommunication vers les théâtres d'opérations extérieures.

Le quatrième satellite, lancé en 1996, a fait objet d'actions de complément afin de **prolonger sa durée de vie jusqu'à la mi-2005**, date à laquelle devra impérativement entrer en service un système successeur.

Du fait du retrait britannique du programme TrimilSatcom et de la volonté allemande de retarder ses engagements, **la France doit faire face seule**, du moins dans un premier temps, **à la mise au point de ce système successeur Syracuse III**. Rappelons que ce programme doit assurer la continuité du service tout en assurant une zone de couverture plus large, en augmentant le nombre et le type de stations et en améliorant la capacité de résistance à la guerre électronique. La composante spatiale serait de trois ou quatre satellites, selon les hypothèses de coopération, le nombre de stations au sol étant de l'ordre de 400.

Les difficultés de la coopération européenne conduisent à envisager **deux phases de réalisation** :

- une **première étape exclusivement sous maîtrise nationale** en vue de mettre en orbite un premier satellite en 2003 ;
- une **seconde étape en coopération franco-allemande** pour compléter la constellation à partir de la fin 2006.

Une telle solution conduirait toutefois à une réévaluation du coût du programme pour la France, celui-ci ayant été chiffré de 13 milliards de francs en 1997 sur la base d'une coopération trilatérale.

## **2. Le programme spatial d'observation**

Le système d'observation optique Hélios I est en service depuis 1995 et bénéficiera, en cette fin d'année, **du lancement du second satellite Hélios I-B**, ce qui permettra d'accroître la cadence de renouvellement des images.

La poursuite du programme doit s'effectuer dans deux directions :

- assurer la continuité du système Hélios I par le système Hélios II doté de la capacité infrarouge permettant l'observation de nuit ;
- compléter ses capacités d'observation optique par un système d'observation radar capable d'opérer par tout temps.

Comme il a été indiqué précédemment, **toutes les hypothèses de coopération européenne sur le programme Hélios II**, avec l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne ou encore la Belgique, **ont échoué**, si bien que **la France devra** certainement, sauf évolution nouvelle, **financer seule ce programme** estimé, au coût des facteurs de 1996, à 14 milliards de francs. Le premier satellite devrait être prêt au lancement en juin 2003 et le second fin 2004.

**L'abandon du programme Horus**, dont l'Allemagne devait supporter 60 % du financement, laisse entière la question de l'acquisition de capacité d'observation radar.

Les conditions météorologiques au cours de la campagne du Kosovo ont fortement limité la contribution d'Hélios I à l'acquisition d'images, puisqu'il ne peut opérer que de jour et par temps clair. Ce handicap est très pénalisant sur les théâtres du centre et de l'est de l'Europe. L'intérêt de disposer d'une capacité d'imagerie radar est, de ce point de vue, confirmé.

Les progrès technologiques semblent aujourd'hui permettre d'envisager les réalisations de satellites radar de performances équivalant à celles d'Horus, mais plus petits et moins coûteux. Aussi l'abandon d'Horus ne ferme-t-il pas toute perspective d'acquisition de capacités d'observation radar à l'horizon 2008, à condition que l'intérêt de nos partenaires italiens et allemands soit relancé.

Votre rapporteur souhaite par ailleurs relever, dans le prolongement des observations effectuées par la commission des affaires étrangères et de la défense à l'issue du conflit du Kosovo, qu'il sera indispensable, au-delà de la réalisation de systèmes satellitaires, de renforcer considérablement les moyens d'exploitation des images, qu'il s'agisse des liaisons permettant la transmission d'informations en temps réel, des stations déployables sur le théâtre ou du renforcement des capacités de traitement et de fusion.

### **C. LE BUDGET SPATIAL MILITAIRE**

#### **1. L'abandon des objectifs de la loi de programmation**

La loi de programmation avait alloué au budget spatial militaire une enveloppe de 20,7 milliards de francs sur la période 1997-2002, soit environ une moyenne de 3,5 milliards de francs par an pendant six ans, représentant environ 4 % de l'effort d'équipement de la défense.

D'année en année, les budgets successifs ont consacré l'abandon de ces objectifs.

**Evolution des crédits de paiement consacrés à l'espace  
en loi de finances initiale**

|  | <b>1996</b> | <b>1997</b> | <b>1998</b> | <b>1999</b> | <b>2000</b> |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| CP en millions de francs courants          | 4 085       | 3 298       | 3 112       | 2 707       | 2 294       |
| Evolution par rapport à l'année précédente | + 0,7 %     | - 19,3 %    | - 5,6 %     | - 13,0 %    | - 15,3 %    |
| Part dans les dépenses en capital          | 4,6 %       | 3,7 %       | 3,8 %       | 3,1 %       | 2,8 %       |

Le tableau ci-dessus illustre **l'effondrement des crédits consacrés à l'espace, qui diminuent pratiquement de moitié en francs constants en l'espace de quatre années.**

Leur part dans le budget de l'équipement de la défense, voisine de 4 % en début de programmation, n'est plus que de 2,8 % dans le budget 2000.

Cette chute traduit en partie les décisions prises lors de la revue des programmes : décalage de lancement d'Hélios II, abandon du programme Horus et du programme de surveillance de l'espace.

## **2. Les crédits consacrés à l'espace dans le budget 2000**

Les dotations consacrées à l'espace dans le budget 2000 s'établissent à 2 294 millions de francs en crédits de paiement et à 2 071 millions de francs en autorisations de programme. Il s'agit, par rapport à la loi de finances initiale pour 1999, d'un **recul de 15,3 % des crédits de paiement et de 23,8 % des autorisations de programme.**

Le programme Hélios II absorbe à lui seul près de la moitié de ces crédits. La répartition des crédits de paiement entre les différents programmes est la suivante :

|                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|
| - Programme SYRACUSE II  | 267 millions de francs   |
| - Programme SYRACUSE III | 307 millions de francs   |
| - Programme HELIOS I     | 320 millions de francs   |
| - Programme HELIOS II    | 1 112 millions de francs |

## II. LE RENSEIGNEMENT : UNE AMÉLIORATION DES MOYENS QUI DOIT ÊTRE RENFORCÉE

Reconnu comme domaine prioritaire par le livre blanc sur la défense et la loi de programmation, la capacité à acquérir et traiter le renseignement apparaît comme l'une des clés de l'autonomie stratégique, tout particulièrement dans le contexte international actuel marqué par l'implication croissante de notre pays dans la prévention et le règlement des crises.

Comme l'a souligné le président Xavier de Villepin dans le rapport effectué au nom de notre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur les premiers enseignements du conflit du Kosovo, notre pays a réalisé en la matière **d'importants progrès depuis la guerre du Golfe** au cours de laquelle nos insuffisances étaient apparues, même si ces progrès peuvent paraître encore trop limités au regard des objectifs assignés en matière de capacité à gérer les crises.

Le budget de la défense pour 2000, comme celui de l'an passé, poursuit l'effort **d'amélioration des moyens humains et financiers des services de renseignement**.

Votre rapporteur doit également relever que la question de **l'implication du Parlement dans le domaine du renseignement**, qui lui tient particulièrement à cœur, a trouvé au cours de cette année 1999 un écho grandissant. Plusieurs **propositions de loi** ont été déposées au Sénat par nos collègues Nicolas About (n° 492, 1998-1999) et Serge Vinçon (n° 236, 1998-1999), alors que la commission de la Défense nationale de l'Assemblée Nationale a examiné le 23 novembre dernier une proposition de loi relative à l'instauration de délégations parlementaires pour le renseignement.

Sans vouloir entrer dans le détail de ces propositions de loi, qui dépassent le cadre du projet de loi de finances, on peut simplement souligner qu'avec un certain nombre de variantes, elles s'accordent toutes sur l'idée de créer une représentation parlementaire restreinte habilitée à entendre les responsables des services de renseignement et à recevoir des rapports périodiques sur leurs activités, tout en étant liées par des règles de confidentialité. **Ces propositions de loi rejoignent donc tout à fait l'esprit des propositions avancées après plusieurs années par votre rapporteur** (cf. avis n° 80, Tome IV, 1995-1996, pages 81, 82 et 98) et qui répondaient à un souci essentiel : **conforter une activité reconnue à juste titre comme prioritaire** en trouvant les moyens, alors que la faiblesse de la « culture du renseignement » dans notre pays est souvent dénoncée, de mieux faire prendre en compte, au sein du Parlement, le rôle du renseignement, en instaurant un

climat de confiance entre la représentation nationale et des services essentiels pour la sécurité de notre pays.

## ***A. L'ÉVOLUTION DES CAPACITÉS FRANÇAISES DANS LE DOMAINE DU RENSEIGNEMENT***

### **1. La contribution française au recueil de renseignement lors du conflit du Kosovo**

Votre rapporteur rappellera ici les données déjà développées dans le rapport d'information précité présenté par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées en juin dernier.

Au cours des opérations du Kosovo, la France a déployé un ensemble important de moyens de recueil de renseignement :

. en matière d'imagerie, le satellite d'observation optique Hélios I et, sur le théâtre, le radar Horizon de surveillance des mouvements terrestres, emporté par des hélicoptères Cougar, le Mirage F1CR et le Mirage IV P de l'armée de l'air, l'Etendard IV P de l'aéronautique navale et les drones CL 289 et Crécerelle,

. en matière de recherche électromagnétique, le Transall C 160 Gabriel et le Mirage F1CR doté du pod Astac, les sous-marins nucléaires d'attaque de la Marine nationale, positionnés près des côtes yougoslaves et des détachements avancés de transmission des éléments

. en matière de recherche humaine, le recueil d'information par des unités spécialisées auprès de réfugiés.

Ces différents moyens, qui témoignaient d'une amélioration notable depuis la guerre du Golfe, ont contribué à l'autonomie de décision des autorités françaises, en particulier dans le choix des cibles et l'évaluation des dommages.

Toutefois, des limitations ont été rencontrées, que ce soit par exemple dans les systèmes d'information et de communication sécurisés et à haut débit ou dans la capacité d'observation tous temps ainsi que dans les moyens complémentaires d'observation.

## 2. Les différents équipements consacrés au renseignement

Votre rapporteur souhaiterait ici brièvement présenter les différents moyens mis en oeuvre pour le recueil et l'exploitation du renseignement, qui dépassent très largement ceux dont disposent les services de renseignement au sens strict.

En effet, en dehors du domaine du **renseignement stratégique**, relevant du satellite d'observation Helios I, les armées disposent de différents équipements conçus pour le renseignement de théâtre.

S'agissant du **renseignement** d'origine électromagnétique, on peut mentionner la livraison, prévue en 2000, du SARIGUE-NG (Système aéroporté de recueil d'information de guerre électronique-nouvelle génération), destiné à succéder à l'actuel DC8 SARIGUE, le transfert du Berry, retiré du service cette année, au **Bougainville** du **MINREM** (Moyen interarmées navalisé de recherche électromagnétique) dont les capacités seront actualisées d'ici 2005, la rénovation du Transall Gabriel, et la constitution d'un nouveau détachement avancé des transmissions.

Pour le **renseignement d'origine image**, il est procédé à l'expérimentation du drone HUNTER de construction israélienne, dont l'endurance est supérieure à 24 heures et qui pourrait également être utilisé pour la désignation d'objectif laser alors qu'est envisagée l'amélioration des capacités de reconnaissance des avions de combat (pod PRESTO).

### ***B. L'ÉVOLUTION DES MOYENS BUDGÉTAIRES CONSACRÉS AU RENSEIGNEMENT***

Après un recul en 1998, et une forte progression en 1999, les crédits regroupés dans l'agrégat « Renseignement » progresseront de 3,4 % en 2000.

Evolution des crédits de l'agrégat « Renseignement »

|                  | 1997           | 1998           | 1999           | 2000           | 2000/1999      |
|------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Personnel        | 574,8          | 602,4          | 651,8          | 690,7          | + 6 %          |
| Fonctionnement   | 214,1          | 203,6          | 204,0          | 204,0          | -              |
| <b>Titre III</b> | <b>788,9</b>   | <b>806,0</b>   | <b>855,8</b>   | <b>894,7</b>   | <b>+ 4,5%</b>  |
| <b>Titre V</b>   | <b>651,0</b>   | <b>561,0</b>   | <b>667,0</b>   | <b>680,0</b>   | <b>+ 2,0 %</b> |
| <b>TOTAL</b>     | <b>1 439,9</b> | <b>1 367,0</b> | <b>1 522,8</b> | <b>1 574,7</b> | <b>+ 3,4 %</b> |

Le budget 2000 se traduira par une **hausse de 6 % des dépenses de rémunérations et charges sociales**, liée à l'augmentation des effectifs, par une **stabilité des crédits de fonctionnement** et par une **poursuite de l'augmentation des crédits d'équipement**. Depuis 1997, l'agrégat « renseignement » aura connu une augmentation globale de 9 %.

Ces données ne traduisent cependant qu'imparfaitement l'évolution des moyens consacrés au renseignement puisqu'ils ne recouvrent que la rémunération des effectifs civils de la DGSE, son fonctionnement courant et ses crédits d'équipement, ainsi que les crédits de fonctionnement (hors rémunération des personnels) et d'équipement de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD).

Elles n'englobent pas les effectifs militaires de la DGSE, ni le budget de la Direction du renseignement militaire, ni les programmes d'équipement relevant de l'Etat-major des armées. Elles ne couvrent pas davantage les moyens de renseignement propres à chaque armée.

## **1. La direction générale de la sécurité extérieure**

Chargée, selon les termes du décret n° 82-306 du 2 avril 1982 qui a procédé à sa création, *"de rechercher et d'exploiter les renseignements intéressant la sécurité de la France, ainsi que de détecter et d'entraver, hors du territoire national, les activités d'espionnage dirigées contre les intérêts français afin d'en prévenir les conséquences"*, la DGSE voit ses moyens à nouveau augmentés par le budget 2000.

En ce qui concerne ses **effectifs**, les évolutions suivantes sont enregistrées :

- la DGSE bénéficiera de la **création de 87 postes de civils**. Ceux-ci, qui se montaient à 2 647 agents en 1997 atteindront 2 884 agents en 2000, pour un objectif de 3 063 agents en 2002,

- les effectifs militaires diminueront légèrement, passant de 1 434 à 1 395 hommes (dont 150 militaires du Service technique de recherche avancée, directement rattachés à la DGSE depuis le 1er juillet 1999). Les effectifs militaires devraient légèrement diminuer pour atteindre 1 384 postes en 2002.

Au total, **les effectifs civils et militaires de la DGSE** (seuls les civils étant rémunérés sur le budget de cette dernière) **passent de 4 231 à 4 279** agents de 1999 à 2000, cette progression étant appelée à se poursuivre,

principalement par le biais de **recrutement de civils**, au cours des trois années suivantes, l'objectif à l'horizon 2002 étant un effectif de 4 447 agents.

Il faut ajouter que la question de la rénovation des statuts particuliers des différents corps de fonctionnaires de la DGSE, qui n'exigeait pas moins de 12 décrets, est en voie de règlement, seuls restant à mettre au point certains décrets relatifs aux corps de catégorie A.

Sur le plan budgétaire, les **crédits de la DGSE** atteindront **1,66 milliard de F (+ 3,9 %)** et évolueront comme suit :

- les dépenses de **rémunérations et de charges sociales** s'élèveront à **850,7 millions de francs** en 2000, soit 6 % de plus qu'en 1999 du fait de la création de 87 postes civils et de l'application de l'accord salarial de la fonction publique,

- les **crédits de fonctionnement courant** sont stabilisés et se monteront à **159,9 millions de francs (- 0,1 %)**, c'est-à-dire à un niveau inférieur d'environ 5 % à ceux de 1997. L'absence de relèvement de cette dotation a imposé de renoncer à certaines actions en matière de renouvellement de matériel informatique, de mobilier et de formation des personnels.

- les **crédits d'équipement diminuent de 8,3 %** et passent de 482 à 442 millions de francs, alors que les **crédits d'infrastructure** s'élèveront quant à eux à **213 millions de francs, soit une augmentation de 35,5 %**.

L'extension des locaux du siège de la DGSE sur le site de la caserne Mortier, qui lui a été transféré en 1997, absorbera 44 % des autorisations de programme relatives aux infrastructures.

Votre rapporteur rappelle enfin que le budget de la DGSE tel qu'il est présenté n'inclut pas les crédits provenant des fonds spéciaux provenant des services du Premier ministre, et dont l'objet est de financer certaines activités opérationnelles. Le contrôle de l'utilisation de ces fonds est assuré d'une part par les services financiers de la DGSE elle-même et d'autre part par une commission spéciale de vérification composée de hauts magistrats de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat.

## **2. La direction du renseignement militaire (DRM)**

La DRM a été créée peu après la guerre du Golfe, en 1992, pour planifier, coordonner et conduire la recherche et l'exploitation du renseignement militaire.

La loi de programmation a prévu un renforcement progressif des effectifs de la DRM qui doivent augmenter d'environ 20 % sur la période pour atteindre près de 2 000 agents en 2002.

Actuellement, les effectifs de la DRM se répartissent comme suit :

- environ 700 personnes relevant de l'administration centrale et réparties entre Paris et la base de soutien à vocation interarmées de Creil,

- près de 350 personnes travaillant au sein du **pôle de renseignement**, situé à Creil et rattaché à la DRM, qui comporte 3 organismes : le centre de formation et d'interprétation interarmées de l'imagerie (CF3I) qui emploie 191 personnes, le centre de formation et d'exploitation des émissions électromagnétiques (CF3E) qui emploie 144 personnes et l'unité interarmées Hélios qui emploie 16 personnes.

- environ 300 personnes relevant de l'école interarmées du renseignement et des études linguistiques de Strasbourg.

- près de 300 personnes réparties dans les détachements avancés de transmissions installés en Afrique et outre-mer et chargés de procéder à des interceptions.

**L'augmentation des effectifs** d'ici 2002 visera un renforcement de la sous-direction "armements-prolifération" et des personnels affectés au renseignement d'origine électromagnétique, que ce soit à Creil au CF3E ou dans les détachements avancés de transmissions qui devraient bénéficier de la création de 2 stations nouvelles en zone Antilles-Guyane et en Nouvelle-Calédonie.

En ce qui concerne les **moyens techniques** dont dispose la DRM, l'accroissement des moyens d'exploitation du **renseignement d'origine image** passe par la poursuite du programme d'observation spatiale Hélios et par la réalisation, au-delà de 2002, de la capacité "image" sur le DC8 Sarigue-NG, qui devrait permettre de réaliser depuis cet appareil des prises d'images photographiques de résolution très précise.

En matière d'**écoute électromagnétique**, le DC8 Sarigue-NG devrait également prendre le relais en 2000 du système aéroporté actuel et accroître les capacités de recueil de renseignements d'origine électromagnétique. La DRM est également concernée par le programme Minrem qui prévoit le transfert sur le Bougainville des moyens d'écoute actuellement embarqués sur le Berry et leur modernisation en vue de les adapter aux signaux provenant d'émetteurs de la nouvelle génération.

Les **crédits de la DRM** (hors rémunérations et charges sociales) après une forte hausse en 1999 (+ 25,6 %) accuseront une baisse de 11,6 % en 2000, passant de 103 à 91 millions de francs.

Les crédits de fonctionnement s'élèveront à 40 millions de francs, soit 4 millions de francs de plus que l'an passé correspondant au transfert des crédits relatifs aux détachements avancés des transmissions, qui relèveront de l'état-major des armées.

Les crédits d'équipement qui avaient progressé de près de 46 % l'an passé, s'élèveront à 51 millions de francs contre 67 millions de francs en 1999. Sur ce montant, une dotation sera notamment destinée au **projet Sirius** qui vise à optimiser la gestion et l'exploitation des moyens de recherche électromagnétique.

### **3. La direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD)**

La DPSD est chargée d'assurer les responsabilités incombant au ministère de la défense en matière de protection et de sécurité du personnel, des informations, des matériels et des installations sensibles. Ses attributions couvrent notamment la prévention et la recherche des atteintes à la défense nationale.

Les crédits dévolus à la DPSD (hors rémunérations et charges sociales) se monteront pour 2000 à **69,6 millions de francs**, soit une diminution de 3,4 % par rapport à 1999.

Les crédits de fonctionnement courant, qui avaient diminué de 5 % en 1998, sont maintenus à un niveau identique, soit 44 millions de francs.

Les crédits d'équipement (fabrications et infrastructures) se monteront à 25,6 millions de francs, soit 2,4 millions de francs de moins qu'en 1999.

La loi de programmation a prévu une diminution d'environ 10 % des effectifs de la DPSD de 1997 à 2002. Dans cette optique, ceux-ci passeront de 1 560 à 1 543 de 1999 à 2000. L'an prochain, 60 postes d'appelés seront supprimés (100 au lieu de 160), ainsi que 6 postes d'officiers et 16 postes de sous-officiers. Environ la moitié des postes d'appelés seront remplacés par des postes de militaires du rang engagés, qui passeront de 40 à 68. En outre 37 postes de personnels civils seront créés (329 postes en 2000).

La plupart des tâches dévolues aux appelés du contingent seront redistribuées soit par un recours à la sous-traitance (sécurité des installations, restauration, entretien des locaux), soit par la mise en place de moyens

techniques automatisés (caméras, alarmes) assurant les fonctions de surveillance. Cette politique nécessitera une augmentation des moyens de fonctionnement.

## **CHAPITRE IV - LES AUTRES ACTIONS COMMUNES**

### **I. LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT**

Les crédits relevant de l'agrégat Délégation générale pour l'armement (DGA) s'élèvent à 14,5 milliards de francs pour 2000 et ont fait l'objet d'une importante modification de périmètre, la rémunération des personnels civils de la DGA relevant désormais de l'agrégat « administration générale ». On ne saurait toutefois se limiter à cette stricte approche budgétaire, le rôle de la DGA s'étendant très au-delà de la gestion des crédits qui lui sont spécifiquement attribués. La DGA, au travers des programmes d'armement dont elle suit le déroulement, est en effet appelée à gérer environ 80 % de l'ensemble des crédits d'équipement de la Défense.

L'amélioration de l'efficacité de la DGA, avec pour objectif la diminution de son coût de fonctionnement et du coût d'acquisition des équipements est au cœur de la profonde réforme engagée depuis 2 ans.

Votre rapporteur fera le point sur les premiers résultats obtenus, avant d'évoquer l'évolution des structures industrielles et des centres d'expertise et d'essais relevant de la DGA puis de commenter l'évolution des crédits pour 2000.

#### **A. L'ÉVOLUTION DE LA GESTION DES PROGRAMMES D'ÉQUIPEMENT PAR LA DGA**

La profonde réorganisation de la DGA se poursuit en 1998, avec la mise en oeuvre de nouvelles méthodes destinées à réduire le coût des programmes d'armement et une implication accrue dans la réalisation d'une Europe de l'armement.

##### **1. La mise en oeuvre des nouvelles méthodes d'acquisition**

La DGA s'est engagée dans une action volontariste de diminution du coût des programmes d'armement, l'objectif s'échelonnant, selon les programmes, entre 30 % d'économies pour ceux entrant en phase de faisabilité et si possible jusqu'à 10 % pour ceux déjà en phase de production.

Les 85 programmes d'armement placés sous contrôle de gestion, qui représentaient, en 1996, un montant prévisible de 540 milliards de francs de dépenses, ont d'ores et déjà donné lieu, d'après le délégué général pour l'armement, à 50 milliards de francs d'économies, soit 9,6 % de leur coût initial, ces réductions de coût s'étalant bien entendu sur toute la durée de ces programmes, c'est-à-dire, pour certains d'entre eux, au-delà de 2010.

Parmi les méthodes utilisées, la DGA cite la modification des **stratégies d'acquisition** (comme pour le système principal PAAMS du missile antiaérien pour frégate pour lequel l'élargissement de la coopération au Royaume-Uni a entraîné une réduction du devis de 11,5 %, ou pour les missiles Aster communs avec ceux de la famille sol air futurs, dont la série a été allongée), et **l'optimisation des programmes** (opération « Minos » d'aménagement des calendriers du SNLE-NG n° 4 et du missile M51, programme Rubis de la gendarmerie).

Le développement des **commandes pluriannuelles globales**, permettant d'engager plusieurs tranches de fabrication ou plusieurs annuités de développement, ont également permis des réductions de devis de la part des industriels en contrepartie d'un engagement à plus long terme de l'Etat.

Cette procédure a été inaugurée **en 1997 pour cinq programmes** : le missile de croisière air-sol Apache antipiste ; le missile air-air Mica ; la torpille franco-italienne MU 90 ; le missile de croisière air-sol Scalp EG et le développement du statoréacteur VESTA.

Ces cinq commandes globales auraient permis d'obtenir une économie de l'ordre de 10 %.

Pour **1998**, la procédure des commandes globales a concerné **six programmes** : le système de combat de la frégate Horizon (PAAMS), les moyens de transmission des bases aériennes (MTBA), les moyens de transmission des garnisons de l'armée de terre (MTGT), les chars et dépanneurs Leclerc ainsi que le missile stratégique M51.

L'économie obtenue pour ces six programmes est estimée à un peu plus de 6 %.

En **1999**, **deux commandes globales** ont été passées pour 28 avions Rafale et 80 hélicoptères Tigre, l'économie étant estimée à 10 %.

**Les commandes pluriannuelles globales en 1998 et 1999**

| Matériel          | Volume de la commande  | Montant<br>(en millions de francs) |
|-------------------|--|------------------------------------|
| MTBA              | 18 systèmes fixes d'équipement des bases aériennes et 6 systèmes déployables | 1 400                              |
| PAAMS             | 5 années de développement  | 1 100                              |
| Dépanneur Leclerc | 15 dépanneurs  | 700                                |
| Missile M51       | Deux années de développement   | 3 800                              |
| MTGT              | 99 systèmes de transmission des garnisons de l'armée de terre.               | 500                                |
| Char Leclerc      | 88 chars (regroupant des commandes de 1997 et 1998)                          | 5 000                              |
| Rafale            | 28 avions de combat  | 9 600                              |
| Tigre             | 80 hélicoptères de combat  | 12 700                             |

Pourraient intervenir **d'ici la fin 1999** les commandes globales relatives à la modernisation des chasseurs de mines tripartites (CMT) et à la réalisation du missile anti-navires futur (ANF).

Sont prévues **en 2000** des commandes globales du **missile antichar AC3GMP, du missile ASMP et du missile AASM**, ainsi qu'une **deuxième commande pour le M51, le MICA et le MTBA**.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de cette extension de la procédure des commandes globales pluriannuelles tout en s'inquiétant de constater un **risque évident de tension sur les autorisations de programme**, le choix ayant été fait de privilégier la mobilisation des autorisations de programme disponibles, afin d'en résorber le stock, à la mise en place d'autorisations de programmes nouvelles.

Ce parti pris trouve ses limites comme en témoignent les **difficultés rencontrées par l'armée de terre pour la passation de la commande globale de 80 hélicoptères Tigre**, qui a imposé la désaffectation d'autorisations de programme attribuées à d'autres programmes majeurs.

## 2. La gestion par la DGA des crédits d'équipement des armées

Au cours des trois dernières années, les conditions de gestion, par la DGA, des crédits d'équipement des armées, a fortement évolué, en raison de la réforme de la DGA elle-même, de la modification de la nomenclature budgétaire, de la généralisation de la comptabilité spéciale des investissements, de l'intervention d'un contrôle financier déconcentré comme dans les ministères civils et de la restructuration des opérations budgétaires en opérations budgétaires d'investissement.

Malgré ces nombreux changements, les conditions de la gestion des crédits, marquée il y a encore trois ans par de fort reports de charges et des intérêts moratoires, s'est améliorée.

**Evolution des crédits d'équipement gérés par la DGA**  
(en milliards de francs)

| Exercice | Ressources disponibles | Paiement | Taxe de consommation |
|----------|------------------------|----------|----------------------|
| 1995     | 64,7                   | 58       | 89,6 %               |
| 1996     | 63,9                   | 61,5     | 96,2 %               |
| 1997     | 64,2                   | 61       | 95,0 %               |
| 1998     | 57,5                   | 55,2     | 96,0 %               |

Quant aux **intérêts moratoires**, leur montant, qui s'élevait à 707 millions de francs en 1996, n'était plus que de 278 millions de francs en 1998 et 52 millions de francs pour les 6 premiers mois de 1999.

## 3. L'implication de la DGA dans l'édification de l'Europe de l'armement

La DGA s'est fortement impliquée dans la création, en 1996, de **l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR)** par la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie, qui est destinée à rationaliser, par des méthodes plus efficaces et des objectifs de réduction des coûts, la gestion des programmes en coopération.

Notre commission des affaires étrangères et de la défense a eu l'occasion, lors de l'examen par le Sénat du projet de loi autorisant la ratification de la convention du 9 septembre 1998 qui donne à l'OCCAR la

personnalité juridique, de souligner toute l'importance de cette avancée (cf. rapport n° 44, 1999-2000 de M. Jean-Guy Branger).

Dès que les processus de ratification seront achevés, l'OCCAR, à laquelle pourraient se joindre les Pays-Bas, se verra enfin dotée, après trois années d'attente et des incertitudes sur son futur statut, **d'une personnalité juridique internationale** lui permettant de mettre en œuvre ses principes d'acquisition.

Plusieurs programmes sont déjà intégrés à l'OCCAR, mais l'avenir de l'organisation et sa capacité à donner un nouvel élan à une coopération porteuse de certaines désillusions, dépendra bien entendu des programmes nouveaux qui pourraient leur être confiés.

Parallèlement, la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne et la Suède, c'est-à-dire les six principaux pays européens producteurs d'armement, ont signé le 6 juillet 1998 une **lettre d'intention sur les restructurations des industries de défense**, dont l'objet est de préparer l'édiction de règles communes, dont certaines pourraient faire l'objet d'un accord international, afin de mettre en place un environnement approprié au nouveau paysage européen de l'industrie d'armement.

La sécurité des approvisionnements, les transferts de matériels entre pays, la politique d'exportation ou encore l'harmonisation des efforts de recherche et de développement sont au cœur de ce travail indispensable pour accompagner l'évolution en cours des industries de défense et l'émergence de véritables entreprises européennes d'armement.

## ***B. L'ÉVOLUTION DES CENTRES D'EXPERTISE ET D'ESSAIS ET DES STRUCTURES INDUSTRIELLES DE LA DGA***

La DGA a entrepris une délicate adaptation de ses activités industrielles, d'expertise et d'essais, qui se traduit par une forte déflation des effectifs, et qui est dominée par la question de l'avenir de la Direction des constructions navales (DCN).

### **1. Les centres d'expertise et d'essais**

Créée en 1997, la Direction des centres d'expertise et d'essais, qui constitue désormais, en terme d'effectifs, la principale direction de la DGA dans sa partie étatique, regroupe **20 centres de recherche et d'études, d'évaluation, d'expertise et d'essais** qui dépendaient jusqu'alors de diverses directions.

Cette nouvelle organisation met en relief la mission assignée aux centres d'expertise et d'essais, qui est celle de jouer le rôle de prestataire de service au profit des autres directions de la DGA, mais aussi de développer une activité commerciale d'expertise auprès de clients extérieurs.

Par son poids en termes d'effectifs, la Direction des centres d'expertise et d'essais se situe au coeur de l'effort entrepris par la DGA pour réduire son coût de fonctionnement.

Dans ce cadre, plusieurs orientations ont été retenues :

- développer la "culture du client", généraliser la contractualisation et renforcer la présence auprès des services de programmes de la DGA,

- fournir des prestations globales et développer des pôles d'excellence,

- élargir la clientèle au delà du ministère de la Défense afin de mieux rentabiliser les moyens d'essais et de s'exercer à la concurrence : le "**chiffre d'affaires**" de diversification a atteint 119 millions de francs en 1997, 202 millions de francs en 1998 et sera **proche de 275 millions de francs en 1999**, l'objectif étant d'atteindre 500 millions de francs en 2002.

L'analyse prévisionnelle de l'activité des centres d'expertise et d'essais pour la période couverte par la loi de programmation a fait apparaître une **diminution d'environ 20 % de l'activité pour les besoins de la défense française**, baisse qui atteindrait 30 % dans le secteur de l'aéronautique, alors que parallèlement s'ouvrira de plus en plus, du fait du développement des programmes de coopération, une **concurrence de plus en plus affirmée entre les 150 centres d'expertise et d'essai existant en Europe**. Ce contexte s'accompagne également d'une évolution des techniques, les essais étant souvent remplacés par des simulations moins consommatrices de main-d'œuvre, et par une maîtrise d'œuvre croissante des industriels sur les systèmes d'armes.

La DGA a donc entrepris une **forte réduction des effectifs** de la direction des centres d'expertise et d'essais qui passeront de 12 000 personnes début 1997 à 9 700 personnes fin 1999. Cette diminution doit se poursuivre pour atteindre un niveau de près de 9 000 personnes en 2002.

Cette évolution sera normalement réalisée sans fermeture de site, compte tenu notamment des investissements qui y ont été réalisés, à l'exception du centre d'essais en vol de Brétigny, qui disparaîtra en 1999 et dont les activités seront répartis dans les centres d'Istres et de Cazaux.

Votre rapporteur avait évoqué l'an passé le **projet de passage sous compte de commerce** des centres d'expertise et d'essais, qui a été étudié au

regard de la possibilité de faciliter l'évolution de leur mode de gestion vers les pratiques d'entreprises. **Ce passage en compte de commerce n'est plus envisagé** aujourd'hui, et les quatre derniers établissements de la DCE encore dans le périmètre comptable du compte de commerce de la DGN devraient rejoindre la zone budgétaire en 2001.

## **2. Le service de la maintenance aéronautique**

Les trois ateliers industriels de l'aéronautique de la DGA, spécialisés dans la maintenance aéronautique militaire, sont regroupés depuis 1997 au sein du service de la maintenance aéronautique, directement rattaché au délégué général pour l'armement.

Ils prennent en charge les activités de maintenance qui ne peuvent être effectuées au sein des armées elles-mêmes, à l'exclusion de celles qui en raison de leur complexité sont directement confiées aux constructeurs.

L'atelier de Bordeaux est spécialisé dans la réparation des moteurs d'aéronefs, celui de Clermont-Ferrand dans la maintenance et la réparation d'aéronefs et d'équipements des armées de l'air et de terre, et celui de Cuers-Pierrefeu, dans la maintenance et la réparation d'aéronefs et d'équipements de l'aéronautique navale.

Ces activités sont gérées sous **compte de commerce**.

Au 31 décembre 1998, les effectifs des trois ateliers industriels de l'aéronautique, qui étaient de 3 600 personnes en 1997, avaient été ramenés à 3 327 personnes, dont 1 243 à Clermont-Ferrand 1 102, à Bordeaux et 982 à Cuers-Pierrefeu.

Leur plan de charge devrait s'établir, pour 2000, à un niveau légèrement inférieur à celui de 1999, mais supérieur à celui de 1998.

## **3. La Direction des constructions navales : l'urgence d'une profonde évolution**

L'adaptation de la Direction des constructions navales (DCN), demeure la principale source de difficulté et d'inquiétude pour l'avenir au sein de la DGA.

Votre rapporteur souhaite tout d'abord rappeler les données essentielles des contraintes qui s'imposent aujourd'hui à la DCN.

La DCN est confrontée depuis trois ans à une **baisse très importante (- 30 %) de son activité de construction neuve** au profit de la Marine nationale, cette diminution, combinée à un **tassement des activités d'entretien** des bâtiments de la flotte, n'étant pas compensée par les activités d'exportation, par nature fluctuantes et pour lesquelles, dans un marché de plus en plus concurrentiel, se pose un problème évident de compétitivité.

Face à cette situation difficile, la DCN, deuxième acteur de la construction navale militaire dans le monde, reconnue pour sa haute technicité, doit impérativement entreprendre une profonde mutation si elle ne veut pas progressivement s'affaiblir. Il lui faut à la fois **adapter ses effectifs à son plan de charge**, pour trouver les conditions d'un équilibre économique, et **opérer sa transformation** d'une administration qu'elle est toujours en une entreprise compétitive.

Selon les informations fournies à votre rapporteur, le plan de charge prévisible de la DCN évoluera d'ici 2000 comme l'indique le tableau ci-dessous.

**Evolution du plan de charge de la DCN**  
(en millions d'heures)

|                                | <b>1998</b>   | <b>1999<br/>(estimation)</b> | <b>2000<br/>(prévision)</b> | <b>2001<br/>(prévision)</b> |
|--------------------------------|---------------|------------------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| Etudes et constructions neuves | 7 204         | 5 120                        | 4 080                       | 4 370                       |
| Entretien                      | 5 985         | 6 330                        | 6 060                       | 6 440                       |
| Export et divers               | 5 399         | 7 090                        | 4 640                       | 3 920                       |
| <b>Total</b>                   | <b>18 588</b> | <b>18 540</b>                | <b>14 780</b>               | <b>14 730</b>               |

Face à ces perspectives très difficiles, la DCN a entrepris une **réduction de ses effectifs**, qui sont passés de **21 000 agents début 1997** à 17 500 début 1999, l'effectif prévisionnel de la **fin 1999** étant de **16 300**, soit 1 200 postes de moins qu'en début d'année.

Cette réduction des effectifs a été obtenue par trois types de mesures :

- le dégageant des cadres applicable aux ouvriers ayant atteint l'âge de 55 ans et, depuis 1998, 52 ans (2 175 départs de 1997 à la mi-99),
- les départs volontaires indemnisés (408 départs),

- les mutations dans les armées et les services communs, particulièrement la Marine (1 272 départs).

Ces mesures sont financées par un **fonds d'adaptation industrielle** imputé sur le titre V de la Marine. Elles ont représenté 411 millions de F en 1997 et 404 millions de F en 1998. Elles sont estimées à 480 millions de F pour 1999 et pourraient atteindre 600 millions de F en 2000. Elles se décomposent comme suit :

- pensions, allocations différentielles et suppléments de pensions pour des personnels dégagés des cadres,

- indemnités de départ volontaire, allocations chômage, indemnités diverses d'aide à la création d'entreprises pour les personnels ayant opté pour le départ volontaire,

- indemnités de mutation, de déménagement, frais de formation et dépenses correspondant au maintien de la rémunération pour les personnels volontaires pour une mutation.

En ce qui concerne les **mutations vers les armées**, les candidatures se sont surtout manifestées la première année et **dès 1998, les candidatures se sont tariées**. En effet, aux problèmes géographiques s'ajoutent ceux liés aux profils des postes proposés par les armées, souvent peu qualifiés puisque destinés à remplacer des appelés. Enfin, il est probable que la perspective d'un départ anticipé dès 52 ans a découragé un certain nombre de candidatures. Seules **261 mutations ont été opérées hors de la DGA en 1998 et 110 seulement au premier semestre 1999**.

Ces éléments confirment que ces mesures, fondées sur le volontariat sont insuffisantes pour atteindre les objectifs de réduction d'effectif et permettre à la DCN de rallier au plus vite le format qui la rendrait compétitive.

Rappelons que **l'objectif retenu vise un effectif de 12 500 agents**, étant précisé que l'application des 35 heures hebdomadaires pourrait conduire à réviser ce chiffre.

S'agissant de **l'évolution des structures de la DCN**, on doit bien constater la modestie et le rythme prudent des changements opérés.

Cette évolution s'est pour l'instant limitée à la séparation des activités industrielles des activités dites « étatiques » de maîtrise d'ouvrage, qui relèvent désormais du suivi des programmes navals. L'étape suivante consiste à faire de la DCN un **service à compétence nationale**, retiré du périmètre de la DGA et rattaché directement au ministre de la Défense. Cette mesure ne modifie en rien la nature de la DCN, qui demeure un service industriel de l'Etat et

n'emporte **aucune conséquence sur les modes de gestion**. Elle ne présente donc, en elle-même, que peu d'intérêt, si ce n'est qu'elle s'accompagne d'une réorganisation de la DCN en trois branches (constructions neuves, maintien en condition opérationnelle et systèmes de combat) et surtout d'une **charte de gestion**, conclue entre le ministère de la Défense et celui de l'Economie et des Finances, qui doit apporter des **assouplissements en matière de code des marchés publics, de règles d'embauche, de règle de gestion et d'affectation du résultat**.

Votre rapporteur rappelle que la transformation du mode de gestion de la DCN, en particulier au travers d'une logique de résultat et non plus de coûts constatés et facturés à la Marine nationale, constitue un enjeu essentiel, pour l'exportation tout d'abord mais aussi pour le marché national. Une telle évolution n'est possible que si parallèlement la DCN se voit autorisée à s'inspirer des règles de fonctionnement d'une entreprise pour son action commerciale et sa capacité d'autofinancement.

Il tient également à souligner **le handicap considérable que constitue pour la DCN son statut actuel**, dans lequel sont confondues en la personne de l'Etat les fonctions d'employeur, d'actionnaire et de client. Pernicieux pour la gestion de la DCN, ce statut l'est aussi au plan extérieur du fait de **l'incapacité actuelle de la DCN de prendre part aux importantes restructurations industrielles** entreprises dans le secteur de la construction navale marquées par la reprise du GEC-Marconi par British Aerospace et par les regroupements en Allemagne, notamment autour de HDW pour les sous-marins, qui a repris le Suédois Kockums, alors que se préparent des privatisations en Espagne et en Italie.

Tout en saluant l'effort entrepris par l'actuelle direction de la DCN dans le cadre du plan d'entreprise présenté au printemps dernier, votre rapporteur ne peut que marquer sa **très vive inquiétude** face au report à une échéance ultérieure de la question de l'évolution du statut de la DCN, c'est-à-dire sa transformation en établissement public industriel et commercial ou en société nationale. Tout laisse à craindre en effet que l'adaptation de la DCN risque de ne pas être suffisamment rapide pour donner les meilleures chances de préparer son avenir dans un contexte de concurrence accrue.

### ***C. LE BUDGET DE LA DGA***

S'élevant à 14,5 milliards de F pour 2000, l'agrégat « DGA » subit une importante modification de périmètre avec le transfert à l'agrégat « administration générale » des rémunérations et charges sociales de ses personnels civils.

## 1. L'évolution des crédits

Le montant des crédits alloués à la DGA pour 2000 s'élève à **14,623 milliards de F**, contre 16,401 milliards de F dans le budget 1999.

Les **dépenses ordinaires**, dont le périmètre a fortement évolué, s'élèvent à **2,829 milliards de F**, soit une **diminution de 40,8 %** par rapport à 1999.

**Evolution des dépenses ordinaires de la DGA**  
(en millions de F)

|                                   | <b>1999</b>  | <b>2000</b>  | <b>%</b>      |
|-----------------------------------|--------------|--------------|---------------|
| Rémunérations et charges sociales | 2 861        | 972          | - 66          |
| Fonctionnement courant            | 1 141        | 1 124        | - 1,4         |
| Subventions de fonctionnement     | 750          | 711          | - 5,2         |
| Dépenses diverses                 | 27           | 27           | -             |
| <b>Total</b>                      | <b>4 779</b> | <b>2 829</b> | <b>- 40,8</b> |

La diminution des dépenses de rémunérations et charges sociales correspond au transfert sur les crédits de la direction de la fonction militaire et du personnel civil (DFP) du Secrétariat général pour l'administration de l'ensemble des personnels civils de la DGA, ce transfert étant effectif dès 1999 pour les fonctionnaires titulaires et contractuels et prévu en 2000 pour les ouvriers. Seuls sont désormais inclus dans l'agrégat DGA les crédits de rémunération et charges sociales des personnels militaires.

Les **dépenses de fonctionnement courant** connaîtront après la très forte diminution (- 11 %) de 1999, une **nouvelle réduction de crédits**.

Les **subventions de fonctionnement** diminueront de 5,2 %.

La subvention de fonctionnement à l'**Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA)** s'élève à 346,2 millions de francs, soit 10,2 % de moins qu'en 1999. Elle est complétée au titre VI par une participation de 123,3 millions de francs (- 7,3 %) aux dépenses d'investissement et de 232,1 millions de francs (- 6,2 %) aux dépenses d'études. Globalement, les **crédits affectés à l'ONERA s'élèveront donc à 701,5 millions de francs, soit 8,4 % de moins qu'en 1999**.

La subvention de fonctionnement à **l'Ecole polytechnique** s'élèvera à 270 millions de F (- 1,9 %), alors que la subvention d'investissement se limitera à 25,8 millions de F, contre 40,5 millions de F en 1999.

Les subventions aux **écoles de la DGA** seront réduites : 89,1 millions de F pour le fonctionnement (- 0,3 %) et 59,2 millions de F pour l'investissement (- 16,4 %).

Enfin, la participation aux dépenses de **l'Institut franco-allemand de Saint-Louis**, imputée au titre VI, progressera de 5,4 % et s'élèvera à 132,3 millions de F.

Les **crédits du titre V** de la DGA s'élèveront à **9,5 milliards de F**, soit 5,4 % de moins qu'en 1999.

Outre les crédits transférés à la direction des applications militaires du CEA, qui diminueront de 6 %, le principal poste de dépenses du titre V est constitué des **études-amont**, regroupées depuis 1998 sous la responsabilité de la DGA, qui bénéficieront en 2000 de plus de **3 milliards de F** de crédits, soit **2,7 % de moins qu'en 1999**.

Les crédits d'infrastructure, qui se monteront à 1,18 milliard de F, diminueront de 4 %.

Enfin, rappelons que sur le titre VI de la DGA est imputée une dotation de 1,5 milliards de F, qui fait suite à celles de 500 millions de F et de 900 millions de F respectivement inscrites en 1998 et 1999, transférée au **budget civil de recherche et de développement**, et ce en contradiction avec les dispositions de la loi de programmation.

## **2. L'évolution des effectifs de la DGA**

Le tableau suivant retrace l'évolution des effectifs budgétaires de la DGA de 1999 à 2000, en distinguant les personnels relevant du budget de l'Etat proprement dit, et ceux relevant des comptes de commerce.

|                      | <b>Zone<br/>budgétaire<br/>1999</b> | <b>Compte de<br/>commerce<br/>1999</b> | <b>Total<br/>1999</b> | <b>Zone<br/>budgétaire<br/>2000</b> | <b>Compte de<br/>commerce<br/>2000</b> | <b>Total<br/>2000</b> |
|----------------------|-------------------------------------|--|-----------------------|-------------------------------------|--|-----------------------|
| Officiers            | 2 521                               | 850                                    | <b>3 371</b>          | 2 437                               | 851                                    | <b>3 288</b>          |
| Sous-officiers       | 884                                 | 3                                      | <b>887</b>            | 882                                 | 2                                      | <b>884</b>            |
| Volontaires          | 0                                   | 0                                      | <b>0</b>              | 50                                  | 0                                      | <b>50</b>             |
| Contingent           | 303                                 | 22                                     | <b>325</b>            | 103                                 | 22                                     | <b>125</b>            |
| Total militaires     | 3 708                               | 875                                    | <b>4 583</b>          | 3 472                               | 875                                    | <b>4 347</b>          |
| Titulaires           | 6 049                               | 3 186                                  | <b>9 235</b>          | 5 573                               | 3 286                                  | <b>8 859</b>          |
| Contractuels         | 3 545                               | 1 213                                  | <b>4 758</b>          | 3 475                               | 1 313                                  | <b>4 788</b>          |
| Ouvriers             | 5 740                               | 15 391                                 | <b>21 131</b>         | 5 361                               | 14 191                                 | <b>19 552</b>         |
| Total civils         | 15 334                              | 19 790                                 | <b>35 124</b>         | 14 409                              | 18 790                                 | <b>33 199</b>         |
| <b>TOTAL GÉNÉRAL</b> | 19 042                              | 20 665                                 | <b>39 707</b>         | 17 881                              | 19 665                                 | <b>37 546</b>         |

On observera qu'en 2000, une **réduction globale de 2 161 postes** sera appliquée à la DGA, répartie de manière pratiquement équivalente entre la zone budgétaire (- 1 161 postes) et les comptes de commerce (- 1 000 postes).

Cette déflation des effectifs touchera en priorité les personnels ouvriers (- 1 579 postes), mais également les personnels civils non ouvriers (- 346 postes), et les personnels militaires (- 236 postes, dont 200 postes d'appelés).

Les **effectifs totaux** de la DGA sont passés de près de 44 000 agents en 1997 à 39 700 en 1999, pour être rabaissés à **37 500 agents en 2000**.

La diminution s'effectue par l'exploitation de l'ensemble des possibilités de départ basées sur le volontariat ou les mesures d'âge : préretraites, départs volontaires indemnisés, reclassements au sein d'autres administrations, mutations vers les armées et services communs.

On peut également signaler que seront créés en 2000 les 50 premiers postes de volontaires (pour une cible finale de 300 en 2002) destinés à des profils de poste de « haut niveau » analogues à ceux occupés par les scientifiques du contingent.

### **3. La réduction du « coût d'intervention » de la DGA**

La DGA a pour objectif de réduire son « coût d'intervention », notion économique qui retrace le coût de ses structures permanentes participant à son activité propre et des moyens mis en oeuvre pour assurer leur fonctionnement.

Tel que calculé par la DGA, selon une méthode qui a été affinée cette année, le coût d'intervention s'établira à **6,8 milliards de F en 1999**, soit une **diminution de 5 % par rapport à 1998 et de 15 % par rapport à 1996**.

La DGA entend obtenir une **réduction de ces dépenses de l'ordre de 30 %** sur la durée de la programmation grâce :

- à la **maîtrise des dépenses de rémunérations et charges sociales**, liée à la **déflation des effectifs**, qui a déjà concerné **3 000 personnes en 3 ans**,

- à la **réduction des dépenses de fonctionnement courant** (politique de rationalisation systématique du soutien par le regroupement des moyens au sein d'un établissement central de soutien, le resserrement des surfaces occupées, le redimensionnement du parc informatique, l'adaptation de la politique d'achat), qui atteint **environ 30 % (600 millions de francs)** par rapport à 1996,

- au contrôle centralisé des **investissements**, afin d'évaluer l'opportunité et le coût de toutes les opérations significatives, étant précisé que le **flux des investissements techniques a diminué de 20 % (300 millions de F)** depuis 1996.

## II. LE SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES

Votre rapporteur a souligné depuis trois ans l'ampleur, trop souvent méconnue, des changements auxquels se trouve aujourd'hui confronté le service de santé des armées, qui voit ses missions prioritairement orientées vers le soutien des opérations extérieures et procède à une profonde restructuration de son organisation hospitalière, de plus en plus ouverte sur le secteur civil, tout en devant remplacer une partie des médecins issus du contingent qui contribuaient de manière essentielle à son fonctionnement.

Durant cette phase très délicate de mutation, qui ne se déroule pas sans difficultés, le service de santé voit également son mode de financement évoluer, avec une forte diminution de ses crédits budgétaires et une place accrue des recettes tirées de l'activité hospitalière.

### A. *LA PROFESSIONNALISATION ET LA RÉORGANISATION DU SERVICE DE SANTÉ DES ARMÉES*

Votre rapporteur a effectué une analyse détaillée de la réorganisation et de la professionnalisation du service de santé dans le **rapport d'information** en date du 23 juin dernier effectué au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (le service de santé des armées : les défis de la professionnalisation ; document Sénat n° 458, 1998-1999). Il se limitera donc à rappeler très succinctement les grandes lignes de cette analyse.

L'action du service de santé des armées s'inscrit aujourd'hui dans un contexte à bien des égards très différent de celui des dernières décennies :

- la suspension du service national va faire disparaître la charge considérable liée à la sélection et au suivi médical des appelés tout en privant le service de l'apport très important fourni par les médecins du contingent,

- les missions du service apparaissent plus que jamais dominées par une priorité -le soutien médical et chirurgical des forces projetées- auquel il consacre une part croissante de ses moyens en personnels et en matériels dans le cadre de nombreuses opérations extérieures.

## **1. Des missions désormais centrées sur le soutien sanitaire des forces projetées**

Sans amoindrir les autres fonctions du service de santé des armées (sélection médicale des engagés, formation et entraînement, ravitaillement sanitaire, recherche médicale de défense, secteur hospitalier), le soutien sanitaire des forces projetées se voit reconnaître une priorité plus affirmée et a largement conditionné les grands principes de la réorganisation du service.

Les effectifs, le parc hospitalier et l'ensemble des moyens du service de santé ont été réorganisés en fonction des besoins prioritaires du soutien médical et chirurgical des forces projetées.

Le service de santé constitue de fait une composante essentielle des opérations extérieures au cours desquelles il a mis en oeuvre, avec une efficacité et des résultats remarquables, sa conception du traitement médical et chirurgical au plus près des combats, grâce à des moyens performants et adaptés aux conditions de l'engagement qui assurent aux blessés les meilleures conditions de traitement et de préservation de leurs capacités fonctionnelles.

Cette participation aux opérations extérieures induit cependant d'importants prélèvements en personnels, souvent décidés sur préavis très court, qui se ressentent sur les capacités courantes du service et notamment sur son activité hospitalière.

## **2. La bonne marche de la professionnalisation se heurte aux difficultés de recrutement des médecins d'active**

Compte tenu du rôle que jouaient les appelés du contingent pourvus d'une formation médicale ou paramédicale dans le fonctionnement du service de santé, la professionnalisation impose une politique de recrutement de médecins et de personnels paramédicaux civils et militaires, ainsi que la création d'un corps de chirurgiens dentistes d'active actuellement inexistant.

En raison de la durée des études médicales, seul un recrutement immédiat de médecins déjà formés était de nature à satisfaire les besoins générés par la disparition du contingent. Ce recrutement complémentaire se révèle pour le moment très insuffisant puisqu'en 1998, seuls 15% des postes offerts ont pu être pourvus. Cette situation inquiétante pourrait, si elle perdure, fragiliser le service de santé et aggraver dans de notables proportions un déficit déjà significatif en médecins d'active, surtout au sein des forces.

L'étroitesse du vivier potentiel semble être la cause essentielle des résultats décevants de ce recrutement complémentaire de médecins pourtant

indispensable. Outre un effort de communication, sans doute conviendra-t-il de réfléchir au niveau des soldes de médecins des armées, particulièrement en début de carrière, afin de renforcer l'attractivité des postes offerts.

Le fort déficit en personnels civils, lié à des départs massifs lors des restructurations et à l'impossibilité de les remplacer en raison des contraintes imposées au recrutement d'ouvriers et de fonctionnaires, est la seconde source de difficultés dans la mise en oeuvre de la professionnalisation. Elle crée, dans les hôpitaux des armées, des situations tendues auxquelles pourrait seul remédier un nécessaire assouplissement des conditions d'embauche.

La professionnalisation du service de santé s'accompagnera par ailleurs d'une importante simplification et rationalisation des statuts des personnels paramédicaux, l'actuelle mosaïque de statuts disparates étant à terme remplacée par deux statuts, l'un pour les militaires et l'autre pour les civils, inspirés de la fonction publique hospitalière.

### **3. Une plus large ouverture des hôpitaux des armées au service public**

L'ouverture très large des hôpitaux militaires à la clientèle civile est apparue indispensable pour soutenir l'activité en temps de paix du parc hospitalier et pour maintenir à leur haut niveau de compétence les équipes chirurgicales du service, soumises à un degré élevé d'exigence lorsqu'elles interviennent en opérations extérieures.

Cette activité non militaire contribue désormais de manière prépondérante au financement du service, puisqu'elle lui apporte près de 60 % de ses ressources financières, les crédits budgétaires subissant dans le même temps une érosion importante.

La volonté du service de santé de participer au service public hospitalier et le rapprochement avec le secteur hospitalier civil contribuent à maintenir les hôpitaux militaires au meilleur niveau, mais votre rapporteur estime qu'un point d'équilibre doit être défini afin de préserver le caractère prioritaire des missions militaires du service, de même qu'un équilibre devra être trouvé entre crédits budgétaires et ressources externes, ces dernières, aléatoires car dépendantes de l'activité hospitalière, ne pouvant prendre une part trop importante sans fragiliser le service et briser la cohérence qui a jusqu'à présent prévalu dans sa réorganisation.

**B. LE FINANCEMENT DU SERVICE DE SANTÉ : LA PART ACCRUE DES RESSOURCES EXTRA-BUDGÉTAIRES**

De nouveau en recul pour 2000, le budget du service de santé voit ses crédits fortement réduits, la majorité du financement du service étant désormais assurée par les recettes de l'activité hospitalière.

**1. Un nouveau recul du budget du service de santé en 1999**

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des crédits du service de santé depuis 1997.

**Evolution des crédits du service de santé**  
(en millions de francs)

|                                   | 1997             | 1998             | 1999             | 2000             | 2000/1999      |
|-----------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|
| Rémunérations et charges sociales | 1 286,559        | 1 185,942        | 1 203,200        | 1 179,491        | - 2, %         |
| Fonctionnement courant            | 753,239          | 556,309          | 365,381          | 239,506          | - 34,4 %       |
| <b>Total titre III</b>            | <b>2 039,7</b>   | <b>1 742,251</b> | <b>1 568,581</b> | <b>1 418,997</b> | <b>- 9,5 %</b> |
| Equipement                        | 128,9            | 102,0            | 120,0            | 115,38           | - 3,9 %        |
| Infrastructures                   | 154,0            | 139,0            | 154,0            | 151              | - 1,9 %        |
| Total titre V                     | <b>282,89</b>    | <b>241,0</b>     | <b>274,0</b>     | <b>266,38</b>    | <b>- 2,8 %</b> |
| <b>TOTAL</b>                      | <b>2 322,688</b> | <b>1 983,251</b> | <b>1 842,581</b> | <b>1 685,377</b> | <b>- 8,5 %</b> |

Le budget connaîtra une **diminution de 8,5 % en 2000**, après celles enregistrées en 1998 (- 14,6 %) et en 1999 (- 7,1 %), ce qui conduit à sa **réduction de plus de 27 % depuis 1997**.

Les **dépenses ordinaires**, qui constituent l'essentiel de ce budget **diminueront de 9,5 % en 2000**, ce qui portera la réduction à **30 % depuis 1997**.

Cette évolution résulte de la **très forte réduction des crédits de fonctionnement courant** qui sont passés de 753 millions de francs en 1997 à 365 millions de francs en 1999, puis à 239,5 millions de francs en 2000, dotation qui doit notamment couvrir l'entretien et l'achat de matériels, le fonctionnement et l'entretien immobilier ainsi que les dépenses d'alimentation.

Les dépenses de rémunérations et de charges sociales diminuent pour leur part de 2 %.

On rappellera qu'en 1998, une mesure d'économie de 325 millions de francs avait été appliquée aux dépenses ordinaires du service de santé, dont 150 millions de francs sur les rémunérations et charges sociales et 175 millions de francs sur le fonctionnement courant, pour tenir compte des recettes externes de cessions de prestations médicales, dont l'augmentation permet, par la procédure de fonds de concours, de compléter les ressources du service de santé.

En 1999, une **mesure d'économie** de même type de **160 millions de francs** a été appliquée seulement aux **crédits de fonctionnement courant**, est opérée avec les mêmes justifications.

Pour 2000, ce seront à nouveau **135 millions de francs de crédits de fonctionnement qui seront supprimés**, alors que, pour la première fois depuis plusieurs années, les prévisions de ressources hospitalières externes tablent sur une diminution (- 2,3 %).

En ce qui concerne les **dépenses en capital**, elles se limitent à 266,4 millions de francs pour 2000 soit une diminution de 2,8 %.

Les **dépenses d'équipement** s'élèveront à 115 millions de francs (- 3,9 %) et les **dépenses d'infrastructures** à 151 millions de francs (- 1,9 %).

## **2. Un financement qui repose désormais très majoritairement sur les crédits de fonds de concours**

Le financement du service de santé des armées repose sur deux catégories de ressources :

- les **crédits budgétaires** provenant des titres III et V du budget de la défense,

- les **produits d'un fonds de concours** qui regroupe les recettes des services hospitaliers, tirées des prestations médicales délivrées à leur clientèle, à l'exception bien entendu de celles qui sont prises en charge par la défense elle-même (soins consécutifs à une affection contractée en service).

Le tableau ci-dessous retrace de 1995 à 1998 l'évolution des parts respectives de chaque catégorie de ressources, et pour 1999 et 2000, le montant des crédits prévus en loi de finances initiale et les prévisions de ressources externes.

**Evolution des ressources du service de santé**  
(en millions de francs)

|                                     | <b>1995</b>   | <b>1996</b>  | <b>1997</b>   | <b>1998</b>   | <b>1999</b>   | <b>2000</b>   |
|-------------------------------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Ressources budgétaires              | 2 269,9       | 2 371,8      | 2 474,2       | 1 983,3       | 1 842,6       | 1 685,4       |
| Ressources externes                 | 1 835,1       | 2 067,6      | 2 299,6       | 2 547,6       | 2 636*        | 2 576*        |
| <b>Part des ressources externes</b> | <b>44,7 %</b> | <b>46,6%</b> | <b>48,2 %</b> | <b>56,2 %</b> | <b>58,9 %</b> | <b>60,4 %</b> |
| Total                               | 4 105,01      | 4 439,4      | 4 773,8       | 4530,9        | 4 478,6       | 4 261,4       |

\*Prévisions

Ce tableau montre **la progression sensible des recettes de cessions de prestations médicales** au cours des dernières années, et, du fait de la forte diminution des ressources budgétaires en 1998, un **net accroissement de leur part dans le financement du service de santé**, qui pour la première fois en 1998 dépassait 50 %, pour atteindre, si les prévisions se réalisent, **près de 59 % en 1999**.

Votre rapporteur a souligné au printemps dernier les implications d'une telle évolution.

**Les ressources externes ont un caractère aléatoire**, lié au niveau de l'activité qui peut baisser pour des motifs divers : fermeture d'un établissement, travaux ou restructurations diminuant temporairement le potentiel d'un établissement, ralentissement de l'activité des services en cas d'opération extérieure.

Ces ressources n'alimentent pas directement le budget du Service mais transitent par un **fonds de concours**. Leur mise à disposition effective dépend des conditions du rattachement des produits du fonds de concours, variable d'une année sur l'autre. A cet égard, **le rattachement tardif des fonds de concours peut créer des difficultés** en début d'année, tout en empêchant la consommation intégrale des crédits avant la clôture de l'exercice budgétaire.

Enfin, le service de santé n'est totalement pas maître des tarifs qu'il oppose aux organismes de sécurité sociale et le volume du produit de l'activité remboursable, bien que modeste au regard de l'ensemble des dépenses de l'assurance maladie, pourrait à l'avenir être contraint par la politique de **maîtrise des dépenses de santé**, même si, jusqu'à présent, la tarification militaire hospitalière est demeurée en deçà des tarifs civils.

Certes, le rôle accru des recettes du fonds de concours peut renforcer la motivation des équipes hospitalières, directement intéressées à l'augmentation de l'activité, et a grandement facilité la modernisation de l'équipement des hôpitaux des armées.

A l'inverse, s'il prenait une part trop importante, il pourrait fragiliser le service de santé en le rendant **trop dépendant de variations conjoncturelles qui, s'agissant d'un parc hospitalier réduit** (9 hôpitaux et 3200 lits), **peuvent être d'autant plus fortes**. Rappelons que le prélèvement d'équipes chirurgicales appelées pour des opérations extérieures entraîne immédiatement des ralentissements d'activité et donc de moindres recettes. De même, s'il advenait qu'un soutien chirurgical lourd soit nécessaire en cas d'engagement des forces donnant lieu à des risques de pertes élevés, l'activité hospitalière civile serait momentanément mise en sommeil, avec de lourdes conséquences financières.

Les missions « régaliennes » que doit avant tout assurer le service de santé ne sauraient être suspendues à de tels aléas.

Aussi votre rapporteur regrette-t-il que le budget 2000 ne permette pas une stabilisation des crédits budgétaires du service de santé.

### III. LES AUTRES SERVICES COMMUNS

#### A. LE SERVICE DES ESSENCES DES ARMÉES

Chargé du ravitaillement des forces en produits pétroliers, le service des essences est un service interarmées qui exerce son activité dans deux grands domaines :

- la cession de produits pétroliers aux armées et le soutien logistique "carburants" des forces engagées en opérations extérieures ou lors des manoeuvres et exercices.

- l'expertise dans son domaine de compétence technique (définition des spécifications et homologation de produits pétroliers nécessaires aux armées ; définition, réalisation, gestion et soutien des matériels pétroliers ; contrôle technique, notamment des véhicules de transport de produits pétroliers).

Les crédits **du service des essences** progresseront de 0,7 % en 2000 et passeront de 560,4 à 564,3 millions de francs.

Les **dépenses de rémunérations et charges sociales** s'élèveront à 244,9 millions de francs, soit 4 % de plus qu'en 1999.

Cette augmentation traduit la progression des effectifs militaires du service, la suppression de 70 postes d'appelés étant compensée par la création de 75 postes de militaires du rang engagés. La diminution des effectifs de personnel civil (1 049 au lieu de 1 071) est quant à elle sans incidence sur le budget du service, ces personnels étant rémunérés par la direction de la fonction militaire et du personnel civil.

**Evolution des effectifs du service des essences**

|                | <b>1999</b>  | <b>2000</b>  | <b>2002</b>  |
|----------------|--------------|--------------|--------------|
| MDR engagés    | 703          | 778          | 850          |
| Appelés        | 79           | 9            | 0            |
| Fonctionnaires | 381          | 389          | 399          |
| Ouvriers       | 690          | 650          | 610          |
| <b>Total</b>   | <b>1 853</b> | <b>1 826</b> | <b>1 859</b> |

Le service des essences a retenu, en ce qui concerne ses personnels, une **priorité à la "militarisation"**, une partie des postes de personnels civils ouvriers et la totalité des postes d'appelés étant transformés en postes de militaires du rang sous contrat, et ce en vue de **disposer des effectifs militaires nécessaires au soutien des forces en opérations extérieures**. Les effectifs engagés par le service des essences sur les théâtres d'opérations extérieures ont varié depuis 1990 de 70 à 100 personnes, avec des pointes à 170 personnes.

Les dépenses de fonctionnement courant s'établissent à 145 millions de francs, soit 0,8 % et plus qu'en 1999.

Les crédits d'équipements s'élèveront à 83,3 millions de francs (- 5 %) et les crédits d'infrastructure à 91 millions de francs (- 2 %).

Cette réduction de crédits sur le titre V, conjuguée à l'augmentation du nombre de véhicules pétroliers engagés en opérations extérieures (22 % des véhicules projetables du service), provoque **de fortes contraintes** qui, si elles perdurent, pourraient conduire à revoir le dimensionnement des moyens pétroliers projetables et à retarder la mise en conformité des installations.

Les **enseignements tirés des opérations extérieures** ont conduit le service à **redéfinir les matériels** dont il dispose. Dans certaines conditions d'emploi, les ensembles "tracteurs/semi-remorque citerne" se sont révélés peu adaptés. Le service des essences souhaite disposer de matériels plus "rustiques" utilisables en métropole comme sur les théâtres extérieurs, et interopérables avec les armées alliées. Il est ainsi équipé depuis 1996 de véhicules nouveaux : un avitailleur rustique, aérotransportable avec remorque et un camion citerne à forte motricité et tous chemins pouvant tracter une remorque, dont les derniers exemplaires seront livrés en 1999. L'armée de terre devrait en outre obtenir livraison au second semestre 1999 des véhicules citerne sur châssis TRM aptes au ravitaillement des chars Leclerc et à l'avitaillement des hélicoptères.

L'adaptation du service des essences entraîne également une **profonde réorganisation de ses infrastructures**.

La totalité des dépôts situés en Allemagne a été fermée, ainsi que certains sites de métropole, notamment ceux de faible capacité ou ceux dont la mise en conformité avec les règles de protection de l'environnement s'avère trop coûteuse. Le service des essences privilégie la rénovation de certains sites, dotés de plus grandes capacités et mis à niveau, et si possible raccordés à des moyens de transport massif (oléoduc, voie ferrée).

Les moyens sont regroupés autour de pôles fonctionnels :

- la base pétrolière interarmées de Chalon-sur-Saône, pour la formation et l'entraînement des personnels,

- un pôle de soutien technique par regroupement autour du magasin central de Montereau des fonctions de réparation des matériels exercées par les trois ateliers lourds du service.

Après une forte décroissance du niveau des stocks de carburants en 1997, qui n'atteignaient plus le plancher fixé pour couvrir les besoins « crise », la brutale chute des cours et le bon niveau relatif de la trésorerie ont été mis à profit pour effectuer des achats en 1998. Depuis le début de l'année 1999, la hausse continue du cours du brut a de nouveau entraîné une mise en consommation des stocks de carburants.

## ***B. LA DÉLÉGATION À L'INFORMATION ET À LA COMMUNICATION DE LA DÉFENSE (DICOD)***

A compter du mois de juillet 1998, la délégation à l'information et à la communication de la Défense (DICOD) a remplacé le service d'information et de relations publiques des armées (SIRPA).

La direction en a été confiée à un civil, qui a rang de directeur d'administration centrale, qui exerce en outre les fonctions de porte-parole du ministère et qui est assisté d'un délégué-adjoint issu pour sa part des rangs militaires.

Le **décret du 27 juillet 1998** portant création de la DICOD précise ses attributions et indique notamment que l'action des différents organismes d'information et de communication placés sous l'autorité du chef de l'état-major des armées, du délégué général pour l'armement, des chefs d'état-major des trois armées et du directeur général de la gendarmerie doit s'inscrire dans le cadre de la politique générale définie par la DICOD.

Il précise également que *"lorsque, pour faire face à une situation de crise, l'emploi opérationnel des forces est envisagé ou décidé, l'information relative à cet emploi est centralisée et conduite, selon les directives du ministre de la défense, par la DICOD. Dans le cadre de ces directives, le chef d'état-major des armées conçoit et conduit la communication de l'ensemble de la chaîne opérationnelle et donne des instructions à la DICOD"*.

Pour 2000, le **budget de la DICOD est en augmentation de 13,8 millions de francs (+ 18,5 %)** et s'élèvera à 74,3 millions de francs répartis comme suit :

- crédits de fonctionnement : 57,2 millions de francs (+ 9,6 millions de francs), cette forte augmentation étant uniquement due au regroupement sous la responsabilité de la DICOD de crédits auparavant gérés par chaque armée pour les publications militaires.

- équipement : 15,1 millions de francs (+ 5,1 millions de francs)

- infrastructure : 2 millions de francs (- 3 millions de francs).

Alors qu'en 1997 et 1998, l'effort avait été porté sur le lancement de la construction du centre de consultation multimédias de l'établissement cinématographique et photographique des armées (ECPA), dont le gros œuvre est désormais achevé, une augmentation des crédits d'équipement doit désormais permettre l'achat des matériels techniques nécessaires à cette médiathèque.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent avis au cours de sa réunion du mercredi 10 novembre 1999.

A la suite de cet exposé, M. Christian de La Malène a déclaré partager les conclusions du rapporteur pour avis. Il a souligné un décalage croissant entre les intentions relatives à l'Europe de la défense ou les constats relatifs à la persistance des menaces, par exemple en matière de prolifération nucléaire, et l'absence de traduction concrète de ces intentions dans des budgets en diminution régulière.

M. Xavier de Villepin, président, s'est interrogé sur la signification profonde du rejet, par le Sénat américain, de la ratification du traité d'interdiction complète des essais nucléaires. Il s'est demandé si, au-delà de considérations conjoncturelles de politique intérieure, il ne fallait pas y voir un signe plus profond d'une volonté américaine, face au constat du développement des capacités nucléaires dans le monde, de mettre au point une nouvelle génération d'équipements de défense leur permettant de conserver une suprématie militaire.

M. Michel Caldaguès a, lui aussi, estimé que dans la mesure où la prolifération nucléaire ne paraissait pas pouvoir être contenue, les Etats-Unis pourraient s'engager dans des programmes leur permettant de préserver leur suprématie. Il a considéré que cette évolution devait entraîner une profonde réflexion sur notre propre stratégie de dissuasion nucléaire.

M. Robert Del Picchia a précisé qu'après s'être engagés dans l'organisation du traité d'interdiction complète des essais nucléaires installée à Vienne, les Etats-Unis semblaient désormais prendre leurs distances avec cet organisme chargé de la mise en œuvre du traité.

\*

La commission a ensuite examiné l'ensemble des crédits du ministère de la défense pour 2000, au cours de sa réunion du mercredi 24 novembre 1999.

M. Guy Penne, a d'abord remarqué qu'avec un effort de défense représentant environ 2,5 % du produit intérieur brut (PIB), comparable à celui du Royaume-Uni, la France se situait à mi-chemin entre les Etats-Unis, qui

consacrent 3,5 % de leur PIB à la défense, et les autres pays européens, qui y consacrent en moyenne 1,5 % de leur PIB. Il a donc estimé que, malgré une diminution du même ordre de grandeur que celle enregistrée dans les autres pays occidentaux depuis la chute du mur de Berlin, le budget français d'équipement militaire, qui était le deuxième en Europe, demeurait très significatif. Il a ensuite évoqué les difficultés du ministère de la défense à consommer la totalité des crédits d'équipement dont il dispose et relevé que la rationalisation des achats d'équipement permettait des économies sans réduire le pouvoir d'achat des armées. Il a estimé que la professionnalisation des armées présentait un coût plus élevé qu'on ne l'avait envisagé lors du lancement de la réforme. Enfin, il a souligné que le conflit du Kosovo avait mis en évidence l'amélioration des capacités militaires françaises par rapport à la guerre du Golfe, même si des insuffisances perdurent en matière spatiale et de renseignement.

M. Serge Vinçon, a rappelé qu'après s'être engagé, à l'issue de la revue de programmes qu'il avait conduite, à stabiliser les crédits d'équipement des armées durant quatre ans, le Gouvernement rompait, dès la deuxième année, cet engagement. Il a émis la crainte que la France ne prenne un dangereux retard par rapport aux Etats-Unis, qui, après avoir réorganisé leur défense et leur industrie d'armement, relancent désormais leur effort financier en matière de défense, particulièrement en matière de recherche et de développement. Evoquant l'annulation supplémentaire de 5,3 milliards de francs de crédits d'équipement annoncée sur le budget de la défense, il a déploré que des commandes supplémentaires ne soient pas passées aux industriels alors que ceux-ci auraient la capacité de produire davantage de matériels.

M. Paul Masson, approuvé par M. Xavier de Villepin, président, a mis en doute, après les auditions des chefs d'état-major par la commission, l'idée selon laquelle les armées seraient limitées dans leurs capacités de consommation de crédits.

M. Xavier de Villepin, président, a alors rappelé que les crédits des titres V et VI étaient appelés à diminuer de 3,2 milliards de francs par rapport aux conclusions de la « revue de programmes » qui marquaient elles-mêmes une économie de 5 milliards de francs par an par rapport aux prévisions initiales de la loi de programmation. Il a estimé que la situation économique et financière actuelle aurait permis de préserver les crédits militaires. Il a par ailleurs déploré que le projet de budget ne tienne pas compte des leçons militaires du conflit du Kosovo et observé la contradiction entre les discours sur la défense européenne et la réalité des programmes conduits en coopération, qui connaissent, pour beaucoup d'entre eux, d'importantes difficultés. Il a alors appelé la commission à suivre l'avis défavorable proposé par les rapporteurs pour avis.

M. Michel Caldaguès a indiqué qu'il se rangeait à cet avis défavorable.

M. Claude Estier a en revanche précisé que le groupe socialiste voterait le budget de la défense pour 2000.

La commission a alors émis un **avis défavorable sur l'ensemble des crédits du ministère de la défense** inscrits dans le projet de loi de finances pour 2000.