

N° 370

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet 2007

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur les **perspectives en matière d'équipements militaires,***

Par M. Serge VINÇON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Lafoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA POLITIQUE D'ÉQUIPEMENT MILITAIRE : UN REDRESSEMENT TRÈS IMPORTANT DE L'EFFORT FINANCIER QUI NE PERMET PAS POUR AUTANT DE RATTRAPER LES RETARDS HÉRITÉS DU PASSÉ	7
A. LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE BÉNÉFICIE D'UNE RÉALISATION FINANCIÈRE TRÈS SATISFAISANTE	7
1. <i>Des crédits conformes à la programmation</i>	7
2. <i>Des ressources plus directement utilisées au profit de l'investissement dans les équipements</i>	9
B. LA RÉALISATION PHYSIQUE DE LA LOI DE PROGRAMMATION EST MARQUÉE PAR DES PROGRÈS CAPACITAIRES NOTABLES, MAIS AUSSI PAR CERTAINS DÉCALAGES	10
1. <i>Des progrès capacitaires notables</i>	10
2. <i>Des retards dans la réalisation de plusieurs programmes</i>	11
3. <i>Un effort accentué sur la préparation de l'avenir et le soutien des matériels</i>	13
C. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES ÉQUIPEMENTS GÉNÈRE DES BESOINS FINANCIERS PLUS IMPORTANTS	14
1. <i>Des retards hérités du passé qui continuent de peser</i>	15
2. <i>Des besoins à venir plus importants</i>	15
3. <i>Un effort de défense restauré, mais mesuré</i>	20
II. QUESTIONS POUR L'AVENIR DE NOS ÉQUIPEMENTS MILITAIRES	22
A. DEUX QUESTIONS SUR LA MÉTHODE	22
1. <i>Pourquoi un nouveau Livre blanc ?</i>	22
2. <i>Faut-il de nouvelles méthodes de planification et de programmation ?</i>	24
B. QUATRE QUESTIONS SUR LES AMBITIONS ET LA STRATÉGIE DE LA FRANCE	26
1. <i>Quelles ambitions politiques et opérationnelles ?</i>	26
2. <i>Quels besoins militaires pour demain ?</i>	29
3. <i>Quelle part d'autonomie et de coopération ?</i>	29
4. <i>Quelles réponses aux enjeux technologiques et industriels ?</i>	31
III. ÉLÉMENTS D'ORIENTATION ET AXES DE RÉFLEXION À MOYEN TERME	32
A. UN EFFORT DE DÉFENSE QUI DOIT ÊTRE CONFORTÉ	32
B. DES LIGNES DE FORCE DANS LES CAPACITÉS PRIORITAIRES	33
1. <i>Pérenniser la dissuasion nucléaire</i>	33
2. <i>Maintenir l'effort en matière de maîtrise de l'information</i>	35
3. <i>Réduire le déficit en transport stratégique et aéromobilité</i>	36
4. <i>Les équipements clés en matière de capacités de combat et la question du second porte-avions</i>	37
C. CONTINUER À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'OUTIL DE DÉFENSE	38
1. <i>Une nouvelle étape de restructurations</i>	39

<i>2. La rationalisation des fonctions de soutien</i>	40
CONCLUSION	43
EXAMEN EN COMMISSION	44
ANNEXE - COMMUNICATION SUR LA POLITIQUE DE DÉFENSE, PRÉSENTÉE PAR M. DIDIER BOULAUD, AU NOM DU GROUPE SOCIALISTE DU SÉNAT	46

Mesdames, Messieurs,

Dans quelques mois, la loi de programmation militaire 2003-2008 entrera dans sa dernière année d'application. Les travaux préparatoires à l'élaboration d'une programmation pour la période s'ouvrant à partir de 2009 entreront pour leur part dans une phase active.

Votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a considéré que le moment était opportun pour faire le point sur la modernisation de notre équipement militaire et pour évoquer, dans leurs grandes lignes, les conditions dans lesquelles elle pourrait être poursuivie dans les prochaines années.

La loi de programmation militaire 2003-2008 a marqué un redressement significatif de notre effort d'équipement, qui avait considérablement fléchi de 1997 à 2001. Cette loi de programmation a bénéficié d'une exécution financière remarquable et sans précédent. Nos capacités de défense ont été notablement améliorées grâce à l'arrivée d'un grand nombre de matériels modernes, même si des décalages sont intervenus sur certains programmes. La disponibilité des équipements, à travers des crédits de maintenance fortement réévalués, a fait l'objet d'une attention soutenue, tout comme la préparation de l'avenir, grâce à la réévaluation des crédits de recherche.

La poursuite de cette politique d'équipement devra être déterminée en tenant compte de deux paramètres : d'une part, le niveau des ambitions que souhaite se fixer notre pays au regard de l'environnement de sécurité actuel et, bien entendu, des moyens financiers qu'il est prêt à consacrer à son effort de défense, et d'autre part, l'évolution des besoins militaires, telle qu'elle ressort des enseignements des engagements récents et des évolutions du contexte géostratégique.

Dans cette perspective, le lancement d'une réflexion stratégique, comme l'a souhaité le Président de la République, est extrêmement opportun. Celle-ci doit permettre de mieux évaluer les enjeux pour les années à venir et de définir une nouvelle référence pour notre politique d'équipement à moyen terme.

Votre rapporteur effectuera tout d'abord un bref rappel de l'état d'avancement de la politique d'équipement militaire et des conditions de son financement.

Il évoquera ensuite les questions qu'appelle cette actualisation de la politique d'équipement, tant sur le plan de la méthode présidant à la planification des équipements qu'en termes de choix sur lesquels il faudra se prononcer.

Enfin, il souhaiterait dégager quelques orientations qui semblent d'ores et déjà devoir être privilégiées dans l'adaptation de notre outil militaire.

I. L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA POLITIQUE D'ÉQUIPEMENT MILITAIRE : UN REDRESSEMENT TRÈS IMPORTANT DE L'EFFORT FINANCIER QUI NE PERMET PAS POUR AUTANT DE RATTRAPER LES RETARDS HÉRITÉS DU PASSÉ

La loi de programmation militaire en cours a permis, au prix d'un effort financier très conséquent, de revenir, en termes de niveau de ressources, sur la trajectoire qui avait été définie, pour notre politique d'équipement, lors de la réforme des armées en 1996.

Ce redressement a eu pour traduction concrète une amélioration de nos capacités opérationnelles, grâce à l'arrivée de nouveaux équipements et à une meilleure disponibilité des matériels. Il n'a pas empêché certains retards, mais il ne pouvait en aucun cas compenser le décrochage opéré en 1997 qui, prolongé sur plusieurs années, s'est soldé en définitive par la perte de l'équivalent d'une annuité complète d'équipement.

L'arrivée en phase de fabrication de nombreux équipements nouveaux va inévitablement générer d'importants besoins financiers, alors que le niveau global de l'effort d'équipement, bien que très supérieur à celui des années 1997-2001, vient à peine de retrouver celui d'il y a dix ans.

A. LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE BÉNÉFICIE D'UNE RÉALISATION FINANCIÈRE TRÈS SATISFAISANTE

Les résultats de la gestion budgétaire de l'année 2006 permettent désormais d'obtenir une vision précise des conditions de déroulement de la loi de programmation sur ses quatre premières années, soit les deux tiers de la période couverte par la programmation.

Il en ressort que sur le plan financier l'effort programmé s'est traduit dans les faits en ce qui concerne le volume global des ressources effectivement disponibles et consommées.

1. Des crédits conformes à la programmation

Sur les quatre premières années d'application de la loi, **les crédits votés en loi de finances initiale ont suivi de manière rigoureuse les références fixées par la loi de programmation.** Alors que sur la période l'enveloppe prévue s'élevait à 59,2 milliards d'euros courants, les crédits votés dans les lois de finances initiales successives n'ont été que très légèrement inférieurs à ce chiffre, l'écart constaté, portant sur 270 millions d'euros¹ (0,45 % de l'enveloppe), correspondant pour l'essentiel à des changements de périmètres.

¹ Rapport d'exécution de la loi de programmation militaire, p. 93.

Ces **crédits votés ont été très largement respectés en exécution budgétaire**. En effet, les annulations de crédits d'équipement, qui avaient massivement frappé l'exécution de la loi de programmation précédente, ont été limitées. En 2003 et 2004, les crédits annulés ont été globalement rétablis en collectif budgétaire. Les seules annulations nettes significatives sont intervenues en 2005 et en 2006 pour environ 850 millions d'euros, le ministère de la défense ayant indiqué en 2005 qu'environ 600 millions d'euros annulés s'imputaient sur les reports de crédits antérieurs à 2002 (les reports de crédits antérieurs à l'actuelle loi de programmation représentaient environ 800 millions d'euros).

Globalement, les annulations nettes de crédits d'équipement destinées à financer le **surcoût des opérations extérieures**, pratiquées de manière quasi-systématique avant 2002, ont constitué l'exception depuis lors. Par ailleurs, un pas significatif a été effectué sur la voie du provisionnement en début d'exercice des surcoûts prévisibles. Cette provision n'était que de 24 millions d'euros dans la loi de finances pour 2003. Elle a été portée à 175 millions d'euros dans la loi de finances pour 2006 et à 375 millions d'euros (dont 360 millions d'euros pour la mission « défense ») dans la loi de finances pour 2007, les surcoûts s'établissant en moyenne à 550 millions d'euros par an depuis plusieurs années.

Ainsi, durant les quatre années 2003-2006, **les ressources disponibles au titre de l'équipement militaire** ont-elles été **très voisines de celles définies dans la loi de programmation**.

En termes de **ressources effectivement consommées**, deux périodes doivent être distinguées : deux premières années marquées par une consommation inférieure aux crédits disponibles, et donc par un écart sensible avec les prévisions de la loi de programmation ; puis deux années caractérisées par une consommation des crédits supérieure, non seulement à la loi de finances initiale, mais également à l'annuité de la programmation. Ainsi, selon les informations fournies par le ministère de la défense aux commissions parlementaires en février dernier, les crédits consommés en 2006 au titre de la loi de programmation militaire (missions défense et sécurité) se sont élevés à 15,7 milliards d'euros, soit 400 millions d'euros de plus que les crédits inscrits en loi de finances initiale (fonds de concours inclus).

La sous-consommation des années 2003 et 2004 a entraîné un gonflement des **crédits de report** disponibles. Ceux-ci s'élevaient à 2,8 milliards d'euros en début d'exercice 2005. Une part substantielle de ces crédits reportés a pu être consommée en 2005 et 2006. Les crédits d'équipement reportés entrant dans le périmètre de la loi de programmation ont été ramenés à 1,5 milliard d'euros au début de l'exercice 2007.

Le **volant de crédits reportés s'élevant à 1,5 milliard d'euros début 2007** traduit pour l'essentiel l'écart entre loi de programmation et exécution budgétaire. Son montant est à rapprocher de l'enveloppe prévue sur 4 années (59,2 milliards d'euros). Il en représente environ 2,5 %, ce qui équivaldrait à

un glissement de l'ordre d'un mois dans la mise à disposition des ressources prévues.

On le voit, **la réalisation financière de la loi de programmation a été jusqu'ici très satisfaisante**. Cela est d'autant plus remarquable qu'elle impliquait un effort financier important, avec un relèvement de près de 20 % sur deux ans des crédits d'équipement militaires, puis une réévaluation régulière de 0,8 % par an.

2. Des ressources plus directement utilisées au profit de l'investissement dans les équipements

Des engagements précis avaient été pris lors du vote de la loi de programmation pour **réduire les ponctions opérées sur l'enveloppe allouée aux équipements au titre de dépenses d'autres natures**.

Plusieurs pratiques de « bourrage » utilisées avant 2002 ont été remises en cause. La dotation versée à la Polynésie française au titre de l'arrêt des essais nucléaires n'est plus inscrite au budget de la défense. Aucune annulation de crédits n'est intervenue pour financer la recapitalisation d'entreprises publiques.

Conformément aux engagements, un fonds spécifique dédié au financement du démantèlement des usines de production de matières fissiles pour les armes nucléaires a été mis en place en 2004, allégeant notablement la charge, de l'ordre de 100 millions d'euros par an, que supportait le budget de la défense.

S'agissant des charges liées à DCN, celles afférentes au volet social de la restructuration ont fait l'objet de discussions annuelles et ont été fixées à 58 millions d'euros en 2004, 45 millions d'euros en 2005 et à 19 millions d'euros en 2006, niveau auquel elles sont également maintenues en 2007.

La contribution de la défense au budget civil de recherche-développement (BCRD) a représenté une charge de 200 millions d'euros par an depuis 2004, mais le ministère de la défense a obtenu une redéfinition de ses relations avec le Centre national d'études spatiales, principal destinataire de la subvention, afin que celle-ci soit affectée à des programmes de nature duale, intéressant aussi bien les applications spatiales militaires que civiles.

Enfin, des dispositions ont été prises pour assurer la neutralité fiscale du changement de statut de DCN au regard des charges de TVA. Les dotations nécessaires ont été allouées en loi de finances rectificative sur les deux premières années de programmation. Elles sont inscrites en loi de finances initiale depuis 2005.

L'ensemble de ces dispositions ont, elles aussi, grandement contribué au redressement de l'effort d'équipement.

B. LA RÉALISATION PHYSIQUE DE LA LOI DE PROGRAMMATION EST MARQUÉE PAR DES PROGRÈS CAPACITAIRES NOTABLES, MAIS AUSSI PAR CERTAINS DÉCALAGES

La mise en place des ressources prévues a permis de poursuivre dans de bonnes conditions la modernisation des équipements. Un nombre appréciable de matériels nouveaux, apportant une forte valeur ajoutée opérationnelle, sont entrés en service.

Toutefois, des différences apparaissent entre les commandes et les livraisons de certains équipements et les prévisions initialement établies lors du vote de la loi. Il importe, parmi elles, de distinguer les ajustements volontaires aux besoins, ceux liés au financement d'actions non prévues ou aux dépassements de devis, ou encore les décalages dus à des raisons financières ou des difficultés industrielles.

1. Des progrès capacitaires notables

Les programmes liés à la **dissuasion nucléaire** ont été menés de manière satisfaisante. Le Vigilant, 3^{ème} SNLE-NG, a été admis au service actif à la date prévue, en fin d'année 2004, et le **missile M51** a réussi ses deux premiers essais en vol. Son échéance de mise en service a été prévue pour 2010 à bord du Terrible, 4^{ème} SNLE-NG en cours de construction. La commande du 1^{er} lot du missile **ASMP/A** destiné à la composante aéroportée est intervenue en 2006. Les commandes pour l'adaptation des Mirage 2000N et des Rafale en vue d'emporter l'ASMP/A sont également intervenues.

Le domaine de la **maîtrise de l'information** a été marqué par des avancées très significatives avec, en matière de renseignement, la mise en service au printemps 2005 du satellite **Helios II** fournissant des images de très haute résolution et permettant l'observation de nuit grâce à sa capacité infrarouge, ainsi que celle, au printemps 2006, du **Dupuy de Lôme**, bâtiment destiné au renseignement d'origine électronique. En matière de communications, les capacités de transmission sécurisées ont été fortement augmentées avec la mise en service, à l'automne 2006, du satellite **Syracuse III**, qui rétablit en outre la zone de couverture sur des régions comme l'Afghanistan. Une large part du programme de systèmes d'information et de communications opérationnels de l'armée de l'air (SCCOA) ont été réalisés. Au niveau des communications tactiques, les trois armées ont bénéficié d'améliorations notables, l'armée de terre disposant par exemple d'une première **brigade numérisée** qui a été déployée en 2006 en Côte d'Ivoire.

En matière de **commandement**, un effort soutenu permet désormais à la France de disposer de capacités aux différents échelons pour diriger des opérations multinationales (poste de commandement stratégique multinational du Mont-Valérien ; état-major d'opération déployable de Creil ; postes de commandements tactiques déployables des trois armées, certifiés ou en voie de

certification par l'OTAN). Il s'agit là de capacités clefs au regard des conditions de notre participation aux opérations extérieures.

Dans le domaine des **capacités de combat**, la période a été marquée par la **mise en service opérationnelle du Rafale** dans les délais prévus lors du vote de la loi et par l'arrivée des **missiles de croisière Scalp-EG**. Dans l'armée de l'air, la mise en service du premier escadron de Rafale (standard F2 incluant les missions air-sol) est intervenue en 2006. Le porte-avions Charles de Gaulle a bénéficié de la livraison d'un troisième avion de guet aérien Hawkeye. La première flottille opérationnelle de Rafale a été constituée à l'été 2004 avec le standard F1 (capacité air-air) et les trois premiers appareils en version F2 sont quant à eux entrés en service sur le porte-avions ce printemps. Dans le cadre des opérations d'Afghanistan, les Rafale Marine en version F1 ont été déployés en 2006 et les Rafale Air et Marine en version F2 au printemps 2007 pour des missions d'appui-sol. Les missiles de croisière d'emploi général Scalp auront été livrés en totalité à l'échéance prévue et permettent à la France d'accéder à une capacité véritablement stratégique en matière de frappes de précision à longue distance. L'armée de terre a commencé à intégrer l'hélicoptère de combat **Tigre**. Les **forces spéciales** ont reçu livraison en quasi-totalité des 10 hélicoptères **Super Cougar** adaptés à leurs missions, dont la commande avait été décidée fin 2001.

En matière de **transport stratégique**, un premier **bâtiment de projection et de commandement**, le Mistral, est entré en service et a été engagé pour les opérations d'évacuation de plusieurs milliers de ressortissants lors du conflit du Liban à l'été 2006. Le second bâtiment est attendu cette année. Un premier **Airbus A340** (avion à très long rayon d'action) est entré en service à l'été 2006.

Les **capacités de protection** ont été renforcées avec l'engagement de la modernisation de la chaîne sémaphorique, l'acquisition de radars mobiles Giraffe pour la détection aérienne à basse et très basse altitude et l'entrée en service, prévue cette année, du missile de défense aérienne **Aster 30**, doté d'une première capacité antibalistique.

2. Des retards dans la réalisation de plusieurs programmes

Si certains programmes ont avancé au rythme prévu durant les quatre premières années de programmation, d'autres ont connu des décalages qui retardent d'autant l'acquisition de capacités nouvelles.

En matière de **capacités de combat**, la **cadence de livraison du Rafale** a été inférieure aux prévisions initiales. En 2003, lors du passage du programme en pleine phase de production, il est apparu que les besoins de paiement sur la période de programmation seraient supérieurs aux ressources. La deuxième commande globale, portant sur 59 appareils, a été notifiée dans l'enveloppe prévue, en incluant le traitement des obsolescences, mais la cadence de fabrication a été réduite à 1,5 appareil par mois. Au total, l'écart

entre les prévisions initiales et les réalisations sur la période de programmation devrait avoisiner une vingtaine d'appareils. Le programme d'**armement air-sol modulaire (AASM)**, qui doit doter notre aviation de combat d'armes de précision utilisables quelles que soient les conditions météorologiques, connaît un retard de l'ordre de 2 ans, dû à des difficultés intervenues dans le développement, principalement liées à l'intégration de l'arme à l'avion. Les premières livraisons sont attendues pour 2007.

En ce qui concerne les **forces navales**, la première **frégate de défense aérienne Horizon** n'entrera en service qu'en 2008, au lieu de 2006. Les commandes relatives aux **frégates multi-missions (FREMM)**, au premier **sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda** et au **missile de croisière naval** qui doit les équiper ont été passées, mais certaines échéances de livraison sont décalées dans le temps (3 ans pour les FREMM et 4 ans pour le Barracuda). Le décalage du programme Barracuda est lié aux difficultés rencontrées dans la définition du bâtiment, mais aussi à des raisons financières, le devis initial dépassant largement l'enveloppe de ressources prévue. L'**hélicoptère NH90**, dans sa version navale, connaît d'importantes difficultés d'organisation industrielle qui décalent son entrée en service prévisible de plus de deux ans. Quant au **second porte-avions**, la décision relative à sa commande a été repoussée au titre des discussions avec les Britanniques.

Le **domaine terrestre** est sans doute celui où les retards sont les plus notables : un an et demi pour l'achèvement du programme **Leclerc**, deux ans pour le **véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI)**, qui devait entrer dans les forces en 2006 et qui a connu d'importants retards initiaux, deux ans et demi pour la rénovation des blindés à roues **AMX10RC**. Le rythme d'arrivée de l'hélicoptère **Tigre** a été affecté par certaines difficultés techniques, si bien que le décalage du programme peut être évalué à deux années. La rénovation des hélicoptères de transport **Puma** a été abandonnée et celle des **Cougar** s'engage avec deux bonnes années de retard.

Enfin, la réalisation de la loi de programmation aura été très décevante en matière de **drones**, avec l'impossibilité de lancer le programme Euromale, désormais réorienté avec, en tout état de cause, des échéances de mise en service lointaines, le **système intérimaire** dérivé du drone israélien Eagle étant lui-même affecté de retards très importants, de l'ordre de trois ans du fait de développements plus importants que prévus et de difficultés dans le déroulement du programme.

Comment expliquer les écarts entre réalisation financière et réalisation physique de la loi de programmation ?

Le décalage de plusieurs programmes, voire la non-réalisation de quelques uns (drones HALE et MCMM ; lance-roquette multiple de nouvelle génération ; valorisation du système sol-air Roland), devrait logiquement se traduire par un moindre besoin en ressources au regard de l'enveloppe prévue en programmation. Or cette enveloppe a été consommée en quasi-conformité avec les prévisions de la loi de programmation.

Une telle situation ne peut provenir que d'une **consommation supérieure aux prévisions sur certaines lignes budgétaires**, soit que certains programmes aient été mal évalués lors de l'élaboration de la loi de programmation, ou évalués à partir de devis insuffisamment affinés, soit que des besoins nouveaux soient apparus et aient été intégrés au contenu de certains programmes ou de certaines actions.

Le rapport d'exécution de la loi de programmation remis au Parlement à l'automne 2006 évoque, sans en décomposer le détail, des **ajustements aux besoins financiers sur trois postes principaux** : la dissuasion nucléaire, le programme Rafale et le maintien en condition opérationnelle. Sur ce dernier poste, l'effort financier a en effet été notablement accentué au cours des dernières années.

3. Un effort accentué sur la préparation de l'avenir et le soutien des matériels

●L'effort de recherche et technologie

En dépit des besoins importants générés par la production de matériels neufs, la loi de programmation a prévu une réévaluation des crédits de recherche et technologie, afin de maintenir les compétences dans les domaines clefs et de préparer la définition des équipements futurs.

L'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances s'est traduite par le regroupement des crédits de recherche et technologie dans un programme distinct de l'équipement des forces. Cette nouvelle nomenclature doit notamment permettre de « sanctuariser » l'investissement dans la recherche, en évitant que les crédits prévus soient redéployés en cours de gestion vers les programmes d'armement.

Cette orientation s'est vérifiée dans les faits puisque les dotations d'études-amont effectivement consommées sont passées d'environ 400 millions d'euros en 2003 à 600 millions d'euros en 2006. De manière générale, on observe une hausse très sensible des crédits de recherche et technologie sur les deux premières annuités de la loi de programmation, de 2003 à 2005, puis une consolidation des dotations depuis 2005.

●Le maintien en condition opérationnelle des matériels

Le domaine du **maintien en condition opérationnelle**, propice aux mesures d'économies à rendement immédiat, a souffert des réductions de crédits opérées au cours de la précédente loi ; la **disponibilité des matériels** s'en est trouvée affectée et son rétablissement était **l'un des objectifs majeurs de l'actuelle loi de programmation**.

Dans cette perspective, celle-ci avait prévu une annuité moyenne de 2,4 milliards d'euros pour l'entretien programmé des matériels, hors maintien en condition opérationnelle inclus dans les programmes, ce qui représentait un effort supérieur de près de 10 % au niveau de 2001.

Sous réserve des périmètres retenus, **les crédits consacrés à l'entretien programmé des matériels pourraient avoir représenté, au cours des quatre premières années d'application de la loi, une charge plus élevée que prévue.** Selon le rapport d'exécution de la loi de programmation, les crédits concernés se sont élevés en moyenne à près de 2,9 milliards d'euros sur la période 2003-2006. Ils devraient dépasser 3,3 milliards d'euros en 2007.

L'effort financier réalisé, ainsi que les mesures de réorganisation de la maintenance (service de soutien de la flotte, SIMMAD pour les matériels aériens), ont permis un **redressement sensible de la disponibilité**, qui est satisfaisante dans la Marine et l'armée de l'air, à l'exception des Transall. L'armée de terre enregistre pour sa part un haut niveau de disponibilité en opération extérieure (93 % pour l'ensemble des matériels et près de 100 % pour certains matériels majeurs), ce résultat étant obtenu en envoyant sur les multiples théâtres d'opérations des personnels formés à l'entretien des matériels, des pièces de rechanges en nombre suffisant et un outillage spécialisé et adapté. En revanche, la situation des parcs en métropole est beaucoup plus contrastée, notamment en ce qui concerne les hélicoptères Puma.

Les causes de cet accroissement continu des besoins financiers sont bien identifiées. Les **coûts de maintien en condition opérationnelle augmentent** sous l'effet de plusieurs facteurs : le vieillissement d'une partie importante des équipements, la hausse du prix des rechanges, la complexité des matériels de nouvelle génération, des besoins croissants en matière de systèmes d'information et de communication et enfin les déploiements importants et prolongés en opérations extérieures.

C. LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DES ÉQUIPEMENTS GÈNÈRE DES BESOINS FINANCIERS PLUS IMPORTANTS

La poursuite de la politique d'équipement s'inscrit dans une difficile équation financière.

D'une part, il faut être conscient qu'en dépit du redressement opéré depuis 2002, les retards hérités du passé n'ont pas été rattrapés et continuent de peser sur les besoins financiers.

D'autre part, les programmes lancés entraîneront un renouvellement massif des équipements au cours de la future loi de programmation. Il s'agit donc de savoir dans quelle mesure des commandes nouvelles pourront s'ajouter aux besoins de paiement ainsi générés.

La question de l'adéquation de notre effort de défense est donc posée, mais l'accentuation de ces dernières années ne doit pas masquer qu'il vient à peine de retrouver le niveau qui était le sien il y a dix ans.

1. Des retards hérités du passé qui continuent de peser

On sait que le déroulement de la **précédente loi de programmation** s'est soldé par un **abattement de l'ordre d'un sixième de l'enveloppe initialement prévue**, soit **l'équivalent d'une année entière d'équipement militaire**. Cette situation résultait d'un écart entre les crédits votés et le référentiel de la programmation, y compris après sa révision à la baisse à la suite de la « revue de programmes » de 1998, d'une consommation effective nettement inférieure aux crédits votés, du fait principalement d'annulations de crédits destinées à financer les opérations extérieures, et enfin d'imputation sur ces crédits consommés de charges sans rapport avec l'équipement militaire.

Ainsi les dépenses d'équipement étaient elles en 2001 inférieures de près de 15 %, en monnaie constante, par rapport à leur niveau de 1996.

Comme l'avait souligné votre rapporteur lors du vote de la loi de programmation militaire 2003-2008, la forte progression prévue par cette dernière visait simplement à **revenir progressivement au niveau précédant le « décrochage » de 1997**. Elle ne permettait en aucun cas de combler le retard pris, c'est-à-dire d'opérer cette remise à niveau tout en assurant le rattrapage de l'annuité perdue.

Cette remise à niveau par l'actuelle loi de programmation ne pouvait elle-même qu'être progressive, compte tenu de l'effort budgétaire nécessaire. Aussi la loi avait elle prévu deux « marches » substantielles en 2003 et 2004, puis une progression plus modérée des crédits par la suite. Si l'on considère l'exécution budgétaire, ce n'est véritablement qu'en 2005 que le niveau des ressources s'est rétabli à la hauteur des références initiales de la loi de programmation 1997-2002. **Le « déficit » en ressources pour l'équipement militaire s'est ainsi prolongé sur près de huit années**, en se creusant jusqu'en 2001 puis en se réduisant à partir de 2002.

Les retards hérités du passé ont ainsi continué de peser sur l'actuelle programmation, en termes financiers bien sur, mais également en termes physiques, du fait des décalages de programmes intervenus sur la période précédente, mais aussi du fait de la nécessité impérative de redresser certaines dépenses exagérément comprimées, comme le maintien en condition opérationnelle ou les crédits de recherche et technologie.

2. Des besoins à venir plus importants

Le ministre de la défense vient de préciser, s'agissant des équipements militaires, que *« les programmes prévus nous emmèneraient dans les six prochaines années à un investissement accru de 40 % environ »*.

Cet ordre grandeur cumule les besoins de paiements liés aux commandes passées et ceux qui résulteraient de commandes à venir, si elles

étaient passées dans les conditions de calendrier, de quantité et de coûts initialement envisagées. L'annuité moyenne théorique pourrait atteindre 21,9 milliards d'euros sur la période 2009–2013, contre 15,4 milliards d'euros en moyenne sur la période 2003-2007.

Lors de son audition devant notre commission le 6 février dernier, Mme Michèle Alliot-Marie avait été interrogée sur les **travaux menés il y a deux ans par l'Etat-major des armées** établissant un fort décalage entre le niveau de ressources actuel et le montant théorique nécessaire à la réalisation complète du modèle d'armée dans les délais prévus. Elle avait précisé que cette étude « *visait à recenser, sans considération de coûts, l'ensemble des besoins qui pouvaient apparaître nécessaires ou utiles à l'horizon 2020. C'est l'addition de ces besoins, et non la réalisation du modèle 2015, qui représenterait un coût supérieur de 40 milliards d'euros au niveau actuel des ressources consacrées à l'équipement militaire. Ce chiffre ne tient pas compte des arbitrages qui interviendront nécessairement entre certains de ces programmes d'équipement, du fait de redondances entre les besoins militaires couverts, ni des négociations de prix conduites par la DGA, ni des enseignements tirés des opérations qui conduisent régulièrement à revoir certains besoins¹* ».

● Les besoins liés aux commandes passées

Ainsi qu'on l'a précédemment indiqué, ces dernières années ont donné lieu à un **volume de commandes important**. Elles correspondent pour l'essentiel à des équipements nouveaux dont le calendrier a déjà connu certains glissements et dont l'entrée en service est attendue en vue de remplacer des équipements vieillissants, coûteux en entretien.

Ainsi, les documents présentés lors du projet de loi de finances pour 2007 montraient que pour le programme « équipement des forces », le cumul des engagements liés à la loi de programmation militaire devait atteindre 44 milliards d'euros en fin d'exercice 2007. Compte tenu des paiements prévus pour 2007 (9 milliards d'euros), le « **reste à payer** » **à partir de 2008** correspondant juridiquement à des engagements passés jusqu'en 2007 inclus s'établiraient à **35 milliards d'euros**, soit l'équivalent de plus de trois années et demi de paiements, si l'on se réfère à ceux de l'année 2007.

Ces chiffres méritent d'être actualisés car ils ne tenaient pas compte des modifications intervenues avec la loi de finances rectificative pour 2006. Ils donnent néanmoins un ordre de grandeur. De manière schématique, ces 35 milliards d'euros se répartiraient comme suit : 12 milliards d'euros pour les forces navales (à rapprocher d'une annuité de 2,2 milliards d'euros en 2007),

¹ La ministre avait notamment indiqué : « dans le cadre de la loi de programmation militaire, un ajustement annuel est opéré. Il conduit à inclure des programmes qui n'étaient pas prévus par la programmation et, à l'inverse, à supprimer des opérations initialement envisagées par la loi. C'est ainsi qu'a été abandonné le développement de la version biplace du Rafale pour la Marine, qu'a été retiré du service le système Sarigue et qu'il a été décidé de remplacer deux frégates anti-aériennes Horizon par deux frégates multi-missions. »

12 milliards d'euros pour les forces aériennes (annuité de 2,5 milliards d'euros en 2007), 6 milliards d'euros pour les forces terrestres (annuité de 1,8 milliard d'euros en 2007) et 5 milliards d'euros pour la composante interarmées (annuité de 1,8 milliards d'euros en 2007). On voit que les paiements sur engagements passés représentent environ 5 années de ressources annuelles au niveau actuel pour la Marine et l'armée de l'air, du fait notamment de la réalisation des grands programmes (SNLE-NG, FREMM, Barracuda, Rafale, A400M).

L'échéancier des paiements pour ces engagements passés est lié à celui des livraisons. Il peut être modifié par des retards dus, par exemple, à des difficultés industrielles ou de coopération, ou par une révision des termes du contrat à la demande du client, dans le cadre d'une négociation avec l'industriel.

• **Les besoins potentiels impliqués par des commandes futures**

Les besoins liés aux commandes passées laissent une marge plus étroite pour l'engagement de nouvelles commandes.

Les **nouvelles commandes envisageables** à compter de cette année et pour les années futures peuvent tout d'abord concerner la **poursuite de programmes en cours**.

Peuvent ainsi être cités :

- dans le domaine de la dissuasion, la commande d'un 3^{ème} lot de missiles M51 et d'un 3^{ème} lot d'ASMP/A ;

- dans le domaine de la communication, la réalisation d'un 3^{ème} satellite de télécommunications dans le prolongement des deux premiers Syracuse III ;

- pour les capacités de combat, la poursuite des commandes de Rafale, de l'armement air-sol modulaire, des hélicoptères Tigre, du VBCI, des équipements Felin, du missile de croisière naval, des torpilles MU90, de la série des sous-marins Barracuda et, à une échéance plus lointaine, de frégates multi-missions supplémentaires ;

- pour la projection et la mobilité, la poursuite des commandes d'hélicoptères NH90 et de la rénovation des Cougar ;

- pour la protection, de missiles Aster 15 supplémentaires.

Quant aux **programmes dont le lancement est susceptible d'intervenir à compter de 2007**, ils concernent notamment:

- en matière de renseignement, les drones moyenne altitude longue endurance et le satellite d'observation successeur d'Helios II ;

- pour les capacités de combat, le second porte-avions, l'acquisition de missiles d'interception Meteor et de capacités de suppression des défenses aériennes ennemies (nacelles de brouillage offensif), de la future torpille lourde ;

- pour la projection et le soutien, l'acquisition d'avions ravitailleurs multi-rôles (MRTT) et le renouvellement de la flotte logistique.

L'addition de ces différents types de commandes potentielles aboutit à un besoin financier théorique très supérieur aux annuités actuelles. Il est clair que si le modèle 2015 a constitué un cadre de référence utile pour la planification des équipements, il pouvait difficilement anticiper avec précision le montant des ressources et le rythme calendaire qu'impliquait sa réalisation intégrale, d'autant que sont intervenues entre temps des modifications dues à l'évolution des besoins et à la progression des technologies.

Le tableau ci-après récapitule, sur la base des informations disponibles lors du vote de la loi de finances pour 2007, les commandes qui seraient susceptibles d'être passées à l'avenir, sans limitation de durée, compte tenu des cibles figurant au modèle d'armée. Il ne mentionne pas les programmes ayant déjà fait l'objet de commandes correspondant à la cible finale (SNLE-NG, missile Mica, A400M, TLRA, BPC, Frégates Horizon, FSAF).

Les commandes potentielles à venir

Equipements	Commandes passées avant 2007	Cible définitive actuelle	Différence
Missile M51	2 lots	3 lots	1 lot
Missile ASMP/A	2 lots	3 lots	1 lot
Satellite de télécommunications	2 satellites	3 satellites	1 satellite
Drones MALE	-	16 drones	16 drones
Avions de combat Rafale	120 avions	294 avions	174 avions
Armement air-sol modulaire	744 munitions	3 000 munitions	2 256 munitions
Missile d'interception Meteor	-	252 missiles	252 missiles
Suppression des défenses aériennes	-	15 nacelles	15 nacelles
Hélicoptères Tigre	80 hélicoptères	120 hélicoptères	40 hélicoptères
VBCI	182 blindés	700 blindés	518 blindés
Equipements Felin	6 134 équip.	31 446 équip.	25 311 équip.
Second porte-avions	-	1 porte-avions*	1 porte-avions
SNA Barracuda	1 SNA	6 SNA	5 SNA
Frégates multi-missions	8 frégates	17 frégates	9 frégates
Missile de croisière naval	50 missiles	250 missiles	200 missiles
Torpille MU90	300 torpilles	450 torpilles	150 torpilles
Future torpille lourde	-	105 torpilles	105 torpilles
Hélicoptères NH90	39 hélicoptères	95 hélicoptères	56 hélicoptères
Rénovation Cougar	2 rénovations	24 rénovations	22 rénovations
Ravitailleurs multi-rôles (MRTT)	-	6 ravitailleurs	6 ravitailleurs
Flotte logistique	-	6 bâtiments	6 bâtiments
Missile antiaérien Aster 15	60 missiles	200 missiles	140 missiles

* « Si les conditions économiques le permettent »

3. Un effort de défense restauré, mais mesuré

Si les besoins potentiels paraissent très supérieurs au niveau de ressources actuel, c'est sans doute en raison d'une sous-estimation des coûts de réalisation d'un modèle ambitieux, surtout si l'on s'en tient à la référence calendaire de 2015. Mais c'est aussi que notre **modèle de ressources actuel**, quoique redressé par rapport à la période 1997-2001, reste mesuré si on l'analyse sur la longue durée.

En 2006, l'ensemble du budget du ministère de la défense, mission « sécurité » et pensions comprises, s'élevait à 43,2 milliards d'euros. Ce montant correspond, en euros constant, à celui de 1996 (43 milliards d'euros). Si l'on retient une définition plus stricte du budget de la défense, excluant les pensions et ne retenant qu'un taux d'activité militaire de 5 % pour la gendarmerie (norme OTAN V2), le budget de défense était de 29,9 milliards d'euros en 2006, soit, ici encore, un montant quasi-identique à celui, actualisé, de 1996 (29,4 milliards d'euros).

Contrairement aux conclusions parfois tirées d'une analyse superficielle des efforts budgétaires conséquents réalisés depuis 2003, **le budget de la défense ne se situe pas à un niveau historiquement élevé. Il n'a fait que retrouver le niveau qui était le sien il y dix ans.** Mais comme on l'a souligné plus haut, le « décrochage » de 1997 a été suivi de plusieurs années de pertes de ressources au regard de la planification des équipements qui avait été arrêtée lors de la réforme des armées et de la révision de leur format en 1996.

Un autre élément de comparaison est celui du **budget de la défense rapporté au PIB**. En 1996, le budget de la défense, pensions et gendarmerie comprises, représentait 3 % du PIB. En 2006, il n'en représente plus que 2,4% (source OTAN). Si l'on retient la définition stricte (hors pensions et gendarmerie, norme OTAN V2), le budget de la défense est passé de 2 % du PIB en 1996 à 1,7 % en 2006. En d'autres termes, si le budget de défense, hors pensions et gendarmerie, était resté au même niveau qu'en 1996 par rapport au PIB, il serait en 2006 supérieur de plus de 6 milliards d'euros à son niveau actuel.

On remarquera également que si le budget de défense britannique, dans sa définition large, est comparable au budget de défense français, la comparaison est défavorable à la France si l'on retient la définition stricte (hors pensions et gendarmerie) : 38,5 milliards d'euros et 2,13 % du PIB pour le Royaume-Uni contre 29,9 milliards d'euros et 1,70 % du PIB pour la France, soit un **différentiel franco-britannique supérieur à 8 milliards d'euros par an.**

Les budgets de défense des pays de l'OTAN en 2006

Données en structure OTAN

(hors pensions et taux d'activité pour les forces de sécurité e France et en Italie)

Pays	Budget de défense en milliards d'€	% du PIB
Etats-Unis	392,0	3,31
Royaume-Uni	38,5	2,13
France	29,9	1,70
Allemagne	24,0	1,05
Turquie	15,1	2,65
Italie	11,9	0,78
Canada	10,9	1,05
Espagne	10,3	0,92
Pays-Bas	6,7	1,29
Pologne	6,7	1,42
Grèce	5,3	2,17
République tchèque	3,3	1,6
Belgique	3,0	0,9
Roumanie	2,9	1,5
Norvège	2,7	1,4
Danemark	2,1	1,2
Portugal	2,0	1,1
Hongrie	1,9	1,1
Bulgarie	1,4	2,1
Slovaquie	1,3	1,6
Slovénie	0,7	1,5
Lituanie	0,5	1,1
Lettonie	0,4	1,4
Estonie	0,3	1,6
Luxembourg	0,2	0,6

II. QUESTIONS POUR L'AVENIR DE NOS ÉQUIPEMENTS MILITAIRES

La période de réflexion stratégique qui va s'ouvrir doit permettre de mieux évaluer les enjeux qui se présentent pour notre pays dans les 15 ou 20 ans à venir et d'orienter en conséquence notre politique de défense. De cette analyse découlera une nouvelle référence pour notre politique d'équipement à moyen terme.

On peut dès aujourd'hui identifier quelques unes des questions appelées par cette phase de réexamen. Certaines portent sur nos méthodes de décision, d'autres sur les ambitions et la stratégie de notre pays.

A. DEUX QUESTIONS SUR LA MÉTHODE

De manière schématique, on peut dire que notre politique de défense repose aujourd'hui sur l'analyse stratégique du Livre blanc sur la défense de 1994, qui a tiré les conséquences de la guerre froide et redéfini les missions des armées. La profonde réforme de notre outil de défense engagée en 1996 trouvait quant à elle sa traduction dans le modèle d'armée 2015, dont la réalisation devait s'effectuer en trois lois de programmation successives.

L'utilité d'un nouveau Livre blanc semble aujourd'hui largement reconnue, mais il serait également nécessaire de s'interroger sur nos modes de planification et de programmation.

1. Pourquoi un nouveau Livre blanc ?

Le Livre blanc sur la défense de 1994 marque la réorientation de notre politique de défense après la fin de la guerre froide, mais également à la suite de l'expérience de la guerre du Golfe de 1991. Il consacre la définition d'un nouvel équilibre entre la dissuasion nucléaire et les moyens conventionnels, réorientés vers la gestion des crises régionales.

Dans ses grandes lignes, l'analyse prospective effectuée par le Livre blanc n'a pas été remise en cause par les faits. La prolifération et le terrorisme avaient été identifiés au rang des menaces nouvelles. Par ailleurs, chacune des deux lois de programmation militaire votée depuis lors a donné lieu à une actualisation des perspectives géostratégiques. Les capacités prioritaires qu'il avait identifiées – renseignement, commandement, communications, projection et mobilité stratégique – sont plus que jamais d'actualité.

Pour autant, **bien des événements nouveaux sont intervenus** depuis lors. Les crises apparues aux portes de l'Europe occidentale, dans les Balkans, ont été contenues, mais l'instabilité s'est en revanche aggravée au Proche et au Moyen-Orient. L'évolution actuelle de la Russie et sa politique à l'égard de

son « étranger proche », désormais frontalier de l'Union européenne et de l'OTAN, suscite des interrogations et des incertitudes. La montée en puissance démographique, économique et militaire de l'Asie s'accélère. Les crises africaines se sont multipliées. Ainsi, le centre de gravité des foyers d'insécurité ou de risques s'est éloigné de l'Europe sans pour autant la mettre à l'abri, compte tenu des flux croissants de personnes, de biens et de services et de l'interdépendance qui en résulte.

La **menace terroriste** s'est confirmée, mais elle s'est manifestée avec une ampleur massive et prend une dimension transnationale avec l'action de groupes autonomes plus nombreux, usant des facilités de communication et maîtrisant l'usage de technologies sophistiquées.

La **prolifération des armes de destruction massive** et des missiles balistique, mentionnée par le Livre blanc, s'est accentuée. Les instruments internationaux ont montré leurs limites ou leurs lacunes, pendant que les technologies se diffusaient largement.

Certains enjeux apparaissent avec davantage de force, comme la **sécurisation des approvisionnements énergétiques**.

Sur le plan plus directement militaire, le **cadre d'engagement de nos forces a notablement évolué**. En 1994, ni l'OTAN, ni l'Union européenne n'avaient mené d'opérations militaires. L'OTAN conduit actuellement une « transformation », à laquelle la France participe pleinement, et qui touche aussi bien son organisation militaire que l'éventail de ses missions et sa zone géographique d'intervention. La politique européenne de sécurité et de défense s'est pour sa part dotée de structures de direction, d'outils militaires, les groupements tactiques 1 500, et d'une Agence européenne de défense.

Enfin, changement majeur, nous disposons aujourd'hui de plusieurs années d'expérience sur le **fonctionnement d'une armée entièrement professionnalisée fortement engagée sur les théâtres d'opérations**, y compris lors de deux opérations de guerre au Kosovo et en Afghanistan, alors que le Livre blanc en restait au modèle d'une armée mixte, associant appelés et professionnels.

L'ampleur des évolutions, comme le caractère imprévisible de certaines crises ou de certains événements (par exemple les attentats du 11 septembre 2001), illustrent la **nécessité d'un cycle de renouvellement plus rapide de la réflexion stratégique**. Au demeurant, plusieurs de nos partenaires réactualisent beaucoup plus régulièrement leurs documents de référence, notamment les Américains ou les Britanniques.

Un **nouveau Livre blanc** permettrait donc d'intégrer les données les plus récentes en matière de prospective pour donner à notre politique de défense des fondements actualisés, et donc une légitimité plus forte. Il serait nécessaire d'associer à son élaboration, de manière très large, les acteurs de la défense, des personnalités issues de la société civile et, bien entendu, le Parlement.

D'autre part, ce Livre blanc pourrait être l'occasion pour la France de situer sa propre stratégie de défense dans une vision plus large englobant l'action de ses alliés ou des organisations internationales. La place respective que nous assignons à l'OTAN et à la PESD dans notre politique de défense pourrait être clarifiée. Il serait souhaitable que les travaux d'analyse stratégique français donnent lieu à de **véritables échanges avec nos partenaires multilatéraux ou bilatéraux**. Un débat s'amorce à l'OTAN sur une éventuelle révision du concept stratégique de l'Alliance. L'Union européenne dispose d'une stratégie de sécurité et son agence de défense a publié une vision à long terme. Les Etats-Unis ont publié leur nouvelle *Quadrennial Defense Review* en 2006, le Royaume-Uni son équivalent du Livre blanc (*Delivering Security in a Changing World*) en décembre 2003. L'Allemagne a fait de même en 2006. La stratégie de défense française ne peut être définie isolément des options privilégiées par ces différents acteurs.

2. Faut-il de nouvelles méthodes de planification et de programmation ?

• Un nouveau modèle d'armée ?

Un futur Livre blanc devra-t-il entraîner la définition d'un nouveau modèle d'armée ?

La **notion de modèle** a présenté une utilité certaine pour fixer une ligne stratégique, capacitaire et financière. Elle offre un cadre stable propice à la réalisation de programmes d'équipements qui se déroulent sur une longue période, souvent supérieure à dix ans. Elle favorise également une approche cohérente de notre politique d'équipement, dans une perspective à long terme. Toutefois, un modèle d'armée défini pour un horizon lointain présente le risque de rigidifier les choix et de priver les autorités décisionnaires de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux évolutions du contexte, notamment des menaces et des technologies.

Le modèle 2015, élaboré en 1996, se caractérise par une description détaillée des équipements requis au titre de chaque fonction stratégique, assortie d'un nombre précis d'exemplaires et d'un horizon calendaire.

Certes, ce modèle a fait l'objet d'actualisations régulières, lors de l'élaboration des lois de programmation ou en cours de programmation. Certains équipements inscrits au modèle en ont été retirés (par exemple les drones haute altitude longue endurance, dont la capacité était redondante avec celle des satellites d'observation, ou encore deux frégates anti-aériennes Horizon qui seront remplacées par deux frégates multi-missions adaptées à la lutte anti-aérienne) ; des équipements non prévus ont été ajoutés, comme les hélicoptères destinés aux forces spéciales.

Il n'en demeure pas moins que le caractère précis et détaillé du document présente un aspect contraignant et peut dissuader certaines

adaptations qui passeraient pour autant d'entorses à un modèle ayant inévitablement valeur d'engagement.

L'évolution rapide des technologies plaide également en faveur d'une **planification plus souple**. Il est difficile, à horizon de 20 ans, de quantifier les effets que produira un système d'armes futur lors de son entrée en service. D'une manière générale, les équipements les plus récents, comme par exemple le Rafale, démontrent lorsqu'ils arrivent dans les forces des capacités supérieures à ce qui était imaginé dix ou quinze ans auparavant, dans la phase de conception du programme.

Ne pourrait-on pas se référer à des objectifs décrivant la capacité opérationnelle attendue et le type d'équipements susceptibles d'y concourir, les cibles quantitatives étant définies lorsque la capacité réelle de l'équipement en question peut être véritablement évaluée, en fin de phase de développement ?

Ne faudrait-il pas également associer à la planification des équipements celle des capacités technologiques, actuellement élaborée dans une démarche distincte (plan prospectif à 30 ans) ?

Cette vision stratégique à long terme pourrait ainsi être moins précise que le modèle 2015, mais plus souple. Il resterait néanmoins nécessaire de lui adjoindre une évaluation des ressources nécessaires à sa mise en œuvre.

- **Une loi de programmation rénovée ?**

La forme et le contenu des lois de programmation méritent également une réflexion attentive.

Sur un plan technique, l'un des défauts du système actuel tient au manque de visibilité, en fin de programmation, au-delà de la dernière annuité de la loi. Certes, dans le cadre de la construction de chaque budget annuel, la déclinaison de la loi est adaptée à travers la mise au point de la « version actualisée du référentiel » (VAR). Mais cet exercice présente un caractère avant tout financier et sa réalisation devient plus difficile lorsque les perspectives à deux ou trois ans sont suspendues à l'élaboration d'une nouvelle loi de programmation. Il sera donc nécessaire d'évaluer les avantages et les inconvénients d'une nouvelle méthode de programmation qui pourrait, par exemple, s'inscrire dans la durée actuelle de six ans mais donner lieu à une révision à mi-parcours, offrant ainsi un **horizon glissant pour nos programmes d'équipement**.

Quant au contenu des lois de programmation, il doit comme aujourd'hui continuer à associer tous les éléments qui garantissent une **cohérence d'ensemble** entre acquisition et maintenance des équipements, préparation de l'avenir avec l'effort de recherche et technologie, volumes de personnels et niveau d'entraînement. Les objectifs qualitatifs introduits dans la dernière loi de programmation (indicateurs d'activité, normes d'entraînement) représentent une amélioration notable qui pourrait cependant être associée d'une évaluation des moyens financiers nécessaires à leur réalisation.

En revanche, il serait certainement pertinent de mettre beaucoup plus en évidence les **contrats opérationnels** fixés aux forces armées, c'est-à-dire les missions que l'on entend être capable de leur faire réaliser. De ces contrats opérationnels cadres découlent des objectifs capacitaires dont la traduction en termes de nature et de nombre d'équipements ne doit pas nécessairement être figée, pour des raisons évoquées plus haut.

La définition d'un volume de ressources relativement précis sur la période de programmation reste indispensable. La garantie de ressources stables sur le moyen terme permet de mettre en œuvre une politique plus efficace, tant dans le domaine des acquisitions auprès des industriels que dans celui du maintien en condition opérationnelle, tout aussi important que les livraisons de matériels neufs. On peut en revanche étudier l'intérêt de mettre davantage l'accent sur les autorisations d'engagement que sur les crédits de paiement et d'adopter une plus grande souplesse sur l'annualité de la mise en œuvre.

B. QUATRE QUESTIONS SUR LES AMBITIONS ET LA STRATÉGIE DE LA FRANCE

Engager une réflexion stratégique de type « Livre blanc » doit permettre de poser de manière ouverte, et sans focalisation sur les moyens financiers, un certain nombre de questions déterminantes sur les ambitions de la France et sa stratégie de défense. Parmi elles, votre rapporteur souhaiterait en distinguer quatre portant sur nos ambitions politiques et opérationnelles, sur l'évolution des besoins militaires, sur la part d'autonomie que nous souhaitons conserver et sur les enjeux industriels et technologiques.

1. Quelles ambitions politiques et opérationnelles ?

Face aux conflits régionaux et à la montée des risques liés au terrorisme et à la prolifération, les **hypothèses d'engagement des forces armées** qui se présentent aujourd'hui devant la France couvrent un **spectre plus large, plus global et plus diversifié** que les six scénarios d'intervention définis par le Livre blanc de 1994.

La **posture permanente de sûreté** repose sur la dissuasion nucléaire, la prévention (pré-positionnement des forces, capacité d'appréciation autonome) et la protection du territoire. Elle constitue le **socle des missions des armées**.

La probabilité de la **participation à un conflit armé** demeure peu élevée. Mais elle ne peut totalement être exclue, avec pour point de départ un conflit régional, puis un enchaînement entraînant, par le jeu des alliances, une implication de la France. Dans cette hypothèse, une intervention militaire s'effectuerait vraisemblablement en coalition multinationale, une intervention strictement nationale restant cependant possible en cas de mise en jeu d'un accord de défense bilatéral.

Le cadre d'engagement principal des forces armées est aujourd'hui centré sur les **opérations de rétablissement et de maintien de la paix**, compte tenu des responsabilités internationales de la France et des incidences potentielles des crises régionales sur nos intérêts et ceux de l'Europe. On constate aujourd'hui que ces opérations se déroulent sur des **théâtres plus éloignés** de nos bases, qu'elles s'inscrivent le plus souvent **dans la longue durée** et que **les forces peuvent y être fortement exposées**. Il en découle des conséquences sur le volume de nos forces projetables, sur la capacité à les déployer et à les soutenir, mais aussi sur la nécessité de les doter d'une protection efficace.

Aux côtés de ces trois grands types de situations militaires apparaissent aujourd'hui plus nettement d'autres hypothèses d'engagement des forces. C'est le cas de la **lutte contre le terrorisme** (renseignement, protection des approches aériennes et maritimes et des points sensibles, actions de contre-terrorisme hors du territoire national), de la **lutte contre la prolifération** (renseignement, mise en œuvre d'embargo, interception de trafics d'équipements ou de matières, voire frappes préemptives ciblées) ou encore de la **défense des intérêts économiques** (sauvegarde ou rétablissement de la liberté de circulation et sécurisation des zones de ressources stratégiques).

Enfin, les armées mènent des **opérations d'évacuation de ressortissants**, des **missions de service public** (secours en cas de catastrophe, lutte contre les feux de forêt, secours et sauvetage) ou d'**assistance humanitaire**.

Il appartiendra de **définir l'équilibre souhaité entre ces différentes missions**, en liaison avec les **ambitions politiques que la France entend assumer**, dans un cadre national ou multinational. Il est clair qu'assigner aux armées des missions lointaines, exigeantes et non directement liées à la protection du territoire national et des populations, implique un certain nombre de capacités et d'équipements spécifiques. Ces choix devront être clairement évalués lors de la préparation du futur Livre blanc.

Ces choix se traduiront en **contrats opérationnels**, c'est-à-dire en objectifs assignés aux forces armées. Ce sont eux qui conditionnent le dimensionnement de notre outil militaire. Ils n'ont pas de justification dans l'absolu et ne se comprennent qu'au regard des ambitions politiques ou stratégiques qui les sous-tendent. Il conviendra donc de **déterminer si le niveau actuel de ces ambitions reste pertinent**, d'évaluer les implications d'éventuelles révisions et d'examiner dans quelle mesure les évolutions intervenues ces dernières années à l'OTAN et dans la politique européenne de sécurité et de défense peuvent conduire à l'ajuster.

Les contrats opérationnels actuels des forces armées

Dissuasion : assurer la permanence de la dissuasion nucléaire, selon la posture fixée par le Président de la République et le concept développé dans les discours du 8 juin 2001 et du 19 janvier 2006.

Commandement et maîtrise de l'information : être en mesure de commander une opération aux niveaux stratégique, opératif et tactique, en mettant à la disposition de l'Union européenne ou d'une coalition ad hoc la structure d'accueil nécessaire, ainsi que les moyens de communication associés ; préserver en tout état de cause une capacité purement nationale pour des opérations impliquant des volumes de forces moins élevés ; assurer la maîtrise de l'information en s'appuyant sur une capacité de traitement et de partage de l'information prenant en compte la sécurité et la lutte informatique défensive ; disposer d'une capacité nationale autonome d'appréciation de situation au niveau stratégique et être en mesure d'assurer les responsabilités de nation cadre pour une opération en coalition, tout en préservant la confidentialité des données ressortissant au strict intérêt national.

Projection, mobilité et soutien : pouvoir assurer par voie aérienne la projection d'une force de réaction immédiate aéroterrestre (1.500 hommes avec matériel) à 5.000 km de la métropole en moins de 72 heures ; par voie hélicoptérée, la projection d'un bataillon d'infanterie (600 à 800 hommes équipés, ainsi que 30 à 70 tonnes de fret) en une rotation à 150 kilomètres ; par voie maritime, la projection de 5.000 à 26.000 hommes et la mise en œuvre une force amphibie de réaction immédiate (groupement interarmes embarqué de 1.400 hommes avec des composantes terrestre et aéromobile).

Engagement – combat : l'armée de l'air doit pouvoir projeter une centaine d'avions de combat, les ravitailleurs et la base de soutien associés ; la **Marine** doit pouvoir projeter un groupe aéronaval et son accompagnement, ainsi que des sous-marins nucléaires d'attaque, à plusieurs milliers de kilomètres, assurer l'escorte d'un groupe amphibie et/ou d'un groupe de transport maritime, et participer à la sûreté d'une zone aéromaritime dans une opération pouvant durer plus d'un an ; l'armée de terre doit être capable de commander, déployer à distance et soutenir dans la durée, soit jusqu'à 20.000 hommes, simultanément et sans limitation de durée sur plusieurs théâtres, que ce soit dans le cas d'une opération nationale (1.000 à 5.000 hommes) ou dans celui d'une opération européenne (12 à 15.000 hommes), ce niveau pouvant être porté jusqu'à 26.000 pour une période limitée à une année, soit plus de 50.000 hommes, sans relève, pour prendre part à un conflit majeur dans le cadre de l'Alliance Atlantique.

Protection et sauvegarde : la Marine doit garantir l'exercice de la pleine souveraineté de la France dans ses eaux territoriales et la préservation de ses droits dans les espaces sous sa juridiction, ainsi qu'assurer en permanence la surveillance et la sauvegarde maritime ; l'armée de l'air doit garantir la souveraineté de l'espace aérien national, protéger et assurer la liberté d'action des forces déployées sur les théâtres extérieurs, s'opposer à l'emploi de l'espace aérien par l'adversaire ; l'armée de terre contribue de manière permanente aux opérations sur le territoire national ; dans le domaine biologique, l'objectif visé à terme est la protection de forces déployées, à hauteur de 35.000 hommes, contre les agents de la liste de référence de l'OTAN ; le service de santé des armées doit être capable de soutenir l'engagement des trois composantes d'armées dans les conditions fixées par leurs contrats respectifs, tout en garantissant un soutien minimal au profit des formations du socle.

2. Quels besoins militaires pour demain ?

Les analyses prospectives dégagent quelques grandes tendances dans l'environnement sécuritaire prévisible des prochaines décennies : prédominance des **conflits intra-étatiques** attisés par des revendications nationalistes, ethniques ou religieuses et impliquant éventuellement des Etats tiers ; accentuation des **modes d'actions asymétriques** esquivant l'affrontement direct et concentrant les attaques sur les points de vulnérabilité militaires, politiques, économiques ou médiatiques des pays occidentaux ; degré de risques plus élevés, dans les conflits dits «dissymétriques », opposant des armées régulières d'envergure différente, du fait de la **banalisation d'équipements sophistiqués** (engins explosifs, missiles à courte ou moyenne portée par exemple).

Les **zones urbaines** constitueront le lieu privilégié des affrontements et un refuge pour les mouvements terroristes ou insurrectionnels cherchant à se fondre dans la population. La maîtrise de l'**espace aérien** restera fondamentale pour l'observation, le transport et les frappes vers le sol. La maîtrise de la haute mer sera toujours un élément clé de la capacité militaire, mais l'action des forces navales s'inscrira prioritairement dans les **zones littorales**. Le **libre accès à l'espace** deviendra un enjeu majeur et son importance pour la mise en œuvre des forces armées ira croissant.

De ces grandes tendances, on peut déduire que les outils militaires seront plus encore qu'aujourd'hui structurés autour des **moyens de projection de force et de puissance**. Les théâtres d'engagement étant de plus en plus souvent éloignés du territoire national, les **capacités de déploiement** et de soutien logistique seront particulièrement sollicitées. Les armées devront combiner les **capacités de frappes de précision à longue distance** et des **moyens d'information, d'action et de protection** permettant d'opérer au contact, dans un environnement hostile. La **maîtrise de l'information** sera fondamentale et l'innovation technologique demeurera un élément déterminant de la supériorité militaire.

Ces évolutions permettent de cerner les enjeux de la modernisation des équipements militaires. Le futur Livre blanc devra définir comment la France entend les relever, soit à titre national, soit dans le cadre plus large d'une coopération avec ses partenaires, notamment européens.

3. Quelle part d'autonomie et de coopération ?

Notre politique d'équipement devra-t-elle reposer principalement sur des considérations nationales ou s'inscrire résolument dans un cadre multinational ?

Le cadre multinational est aujourd'hui celui dans lequel interviennent le plus fréquemment les forces armées. Il reflète les solidarités politiques renforcées au fil des années, tout particulièrement avec la construction européenne, dont le volet « défense et sécurité » s'est progressivement affirmé. Il est donc **logique et souhaitable de renforcer la dimension européenne de notre politique d'équipement.**

Plusieurs **voies de coopération** se présentent.

La première, déjà largement empruntée, est la **réalisation d'équipements en commun**. Les exemples en sont nombreux (avion de transport A400M, hélicoptères Tigre et NH90, frégates Horizon et multi-missions, missiles Scalp, Aster et Meteor). Aujourd'hui, hormis les équipements liés à la dissuasion nucléaire, très rares sont les programmes dont la réalisation ne pourrait être envisagée en coopération internationale, dès lors qu'un réel effort de convergence est réalisé sur les besoins et les échéances calendaires.

Une deuxième voie, qui n'est pas exclusive de la première, repose sur **l'utilisation commune d'équipements mutualisés**, pour optimiser les investissements effectués. La volonté de la France, de l'Allemagne, de la Belgique et des Pays-Bas de jeter les bases d'un commandement européen du transport aérien va dans ce sens. Le transport stratégique, le transport aéromobile, le ravitaillement en vol ou encore le soutien logistique semblent des domaines pouvant se prêter à cette démarche. Elle implique toutefois un partage des risques et des responsabilités. Il sera donc nécessaire d'examiner comment de telles solutions peuvent être mises en place, avec des mécanismes décisionnels adaptés en matière d'emploi des moyens par les pays participants.

Enfin, il est également envisageable de **renoncer à acquérir en propre certaines capacités** et de nouer des accords pour bénéficier de celles dont disposent des pays partenaires. C'est par exemple la base des accords franco-italien et franco-allemand permettant à la France d'accéder aux données fournies par les satellites d'observation radar de ses deux partenaires, ceux-ci bénéficiant d'un accès aux images du satellite français Helios II. Ce modèle est plus difficilement transposable aux équipements directement engagés dans les opérations compte tenu de la dépendance qu'il suppose à l'égard d'autorités tierces.

Il serait cependant illusoire de voir dans la mutualisation ou dans l'acceptation d'un certain degré de dépendance européenne une alternative systématique pour la satisfaction de nos besoins d'équipement. Ces solutions supposent d'abord une volonté partagée, la France ne pouvant en la matière qu'inciter ses partenaires à renforcer la coopération, sans pouvoir les y contraindre. Elles impliquent ensuite, de la part de nos partenaires, une capacité à assumer leur part de la charge. Or, on le sait, l'effort de défense de la plupart d'entre eux, hormis le Royaume-Uni, limite fortement leurs possibilités d'investissement.

4. Quelles réponses aux enjeux technologiques et industriels ?

L'existence d'une industrie de défense compétitive et au meilleur niveau technologique, désormais largement européenne, est un atout majeur pour notre pays, tant par son impact économique direct (180 000 emplois) que par son positionnement sur des activités de pointe favorisant notre avance technologique et produisant de nombreuses retombées à long terme.

C'est également un élément primordial de notre stratégie de défense. Cette « base industrielle et technologique » garantit sur le long terme notre autonomie et celle de l'Europe en matière d'équipement des forces, évitant que nos approvisionnements ou l'utilisation de nos matériels soient suspendus à la bonne volonté d'un Etat tiers.

La réflexion stratégique ne peut faire abstraction de cette **dimension technologique et industrielle de notre politique de défense**.

Coïncidant avec une phase intensive de production d'équipements, la prochaine loi de programmation verra mécaniquement diminuer la charge de développement des industriels. Seuls les programmes de recherche et technologie permettront d'assurer le **maintien des compétences** jusqu'au prochain cycle de renouvellement. Il sera donc nécessaire d'identifier et de hiérarchiser les domaines dans lesquels la préservation des capacités technologiques nationales présente un intérêt stratégique, et de les soutenir à travers des plans d'études-amont éventuellement définis en concertation avec nos partenaires ou l'Agence européenne de défense. Il faudra y associer les moyens suffisants, à travers les crédits d'études-amont, réévalués et « sanctuarisés » ces dernières années, mais encore inférieurs au niveau souhaitable.

De même, la préparation de notre future planification en matière d'équipements devra intégrer les enjeux relatifs à l'outil industriel, avec l'objectif de conforter les restructurations intervenues ces dernières années et de favoriser la poursuite des consolidations européennes ou, dans certains secteurs, de les initier.

III. ÉLÉMENTS D'ORIENTATION ET AXES DE RÉFLEXION À MOYEN TERME

En lançant la préparation d'un nouveau Livre blanc, le Gouvernement souhaite à juste titre qu'une réflexion globale et ouverte précède la préparation de la future loi de programmation militaire. Il serait donc inopportun d'anticiper sur ce travail en énonçant dès aujourd'hui des conclusions sur ce que devrait être notre politique d'équipement militaire pour les prochaines années.

Pour autant, certains éléments du débat sont connus et votre rapporteur estime pouvoir d'ores et déjà proposer quelques éléments d'orientations et axes de réflexion à moyen terme.

Tout d'abord, il lui semble clair que, **quelques soient les inflexions consécutives à l'actualisation de notre analyse stratégique, l'effort de défense de la France devra être conforté, c'est-à-dire non seulement maintenu, mais même progressivement rehaussé.**

Il est également possible, **à l'horizon de la prochaine période de programmation, de discerner un certain nombre de capacités qui devront être pérennisées, redressées ou acquises en priorité.**

Enfin, **l'optimisation de nos moyens sera plus que jamais nécessaire.** Certaines pistes de réflexion peuvent d'ores et déjà être citées, dans le prolongement des importants efforts de réforme et de réorganisation engagés ces dernières années par le ministère de la défense.

A. UN EFFORT DE DÉFENSE QUI DOIT ÊTRE CONFORTÉ

A la suite du Livre blanc et dans le cadre de la construction de la future loi de programmation militaire, il sera légitime et nécessaire d'effectuer des arbitrages sur la poursuite de nos programmes d'équipement en fonction des priorités stratégiques qui auront été dégagées et des moyens financiers qu'il sera raisonnablement possible de dégager.

Toutefois, **dans un monde qui n'est pas devenu plus sûr et où nos capacités militaires sont en permanence sollicitées sur de multiples théâtres, l'heure n'est pas venue de « baisser la garde »**, ainsi que l'a justement souligné le Premier ministre dans la déclaration de politique générale du Gouvernement.

Dans les dix dernières années, nos armées ont participé à deux opérations de guerre et ont été engagées sur les théâtres extérieurs à un niveau inégalé depuis plusieurs décennies. Le Kosovo, la Côte d'Ivoire, l'Afghanistan ou le Liban montrent combien ces engagements sont exigeants et parfois risqués. Aujourd'hui, face au drame du Darfour, une participation militaire française à une future force de protection est envisagée. Crises régionales, terrorisme international et prolifération des armes de destruction massive et de

leurs vecteurs ont démontré les limites des « dividendes de la paix » et forment désormais la toile de fond de notre environnement de sécurité. La protection de notre territoire national, des infrastructures sensibles, des approches aériennes et maritimes ainsi que de nos voies d'approvisionnement appelle une vigilance renforcée.

Pourtant, **durant ces dix années, l'effort que la France consacre à sa défense n'a pas progressé** et nous nous trouvons aujourd'hui à un point historiquement bas. En termes budgétaires, le brusque décrochage intervenu en 1997 vient à peine d'être redressé, grâce à la vigoureuse remise à niveau permise par l'actuelle loi de programmation, qui ne pouvait cependant en rien rattraper le retard accumulé. **Comparé au PIB, et selon les normes de l'OTAN, notre effort de défense a reculé, passant de 2 % en 1996 à 1,7 % aujourd'hui**, malgré les moyens financiers supplémentaires dégagés depuis 2002.

Au cours des débats qui ont précédé l'élection présidentielle de cette année, **l'objectif d'un budget de défense situé autour de 2 % du PIB** a été rappelé, tant pour la France que pour une Europe invitée à assumer davantage la responsabilité de sa propre défense. Cet objectif est situé **6 milliards d'euros au dessus de notre budget de défense d'aujourd'hui**.

Au vu de ces éléments, votre rapporteur considère qu'**une vision à moyen terme de notre politique d'équipement ne peut se résigner à seulement maintenir le niveau actuel de l'effort de défense**, même s'il faut bien entendu rester réaliste sur le rythme et le niveau d'une possible remontée.

B. DES LIGNES DE FORCE DANS LES CAPACITÉS PRIORITAIRES

La mise en concordance des moyens financiers et choix d'équipement exigera, pour la prochaine programmation, des arbitrages nécessaires. Aux yeux de votre rapporteur, certaines lignes de forces apparaissent cependant dès aujourd'hui.

1. Pérenniser la dissuasion nucléaire

Il existe aujourd'hui au niveau politique et dans l'opinion publique un large consensus sur la nécessité de pérenniser la dissuasion nucléaire, considérée comme la garantie ultime de nos intérêts vitaux et un élément essentiel de notre stratégie de défense. Pourtant, périodiquement, des interrogations surgissent sur la pertinence de notre doctrine et sur les moyens financiers consacrés aux forces nucléaires.

Le discours prononcé le 19 janvier 2006 à l'Ile Longue par le Président Chirac est venu opportunément détailler et éclairer les missions dévolues aux forces nucléaires et leur évolution, exprimée de manière plus concise dans le discours du 8 juin 2001.

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, après avoir entendu le ministre de la défense, a souhaité conduire, sur ce thème, à un débat approfondi auquel ont participé le Chef d'Etat-major des armées et plusieurs experts. Ces débats ont été retracés dans un rapport d'information¹.

Ils ont montré de manière très précise que dans un monde restant marqué par le fait nucléaire, **notre doctrine conserve pleinement son actualité** et a été adaptée à la nature des menaces nouvelles émanant de puissances régionales. La **cohérence de notre posture**, fondée sur la stricte suffisance et sur des moyens plus flexibles, et donc plus crédibles face à ces menaces, a été soulignée.

Au cours des débats a également été rappelée la décrue des moyens financiers dévolus à la dissuasion nucléaire, qui ont été pratiquement divisés par deux en quinze ans.

Tous ces éléments amènent à considérer que **pour la période couverte par la prochaine programmation, il n'y a pas lieu d'envisager une remise en cause des programmes concernant la dissuasion nucléaire**. Au demeurant, une très large partie des programmes ont dépassé le stade du développement et sont désormais en phase de réalisation, qu'il s'agisse du 4^{ème} SNLE-NG, des missiles ASMP/A et M51 ou des équipements liés à la simulation.

La question du maintien de la **composante aérienne** est régulièrement soulevée.

Au cours du débat tenu en commission le 14 juin 2006, le Chef d'Etat-major des armées a détaillé les caractéristiques propres à cette composante, notamment une capacité distincte de frappe de précision qui permettrait de détruire les centres de pouvoir d'une puissance régionale et la capacité de « gesticulation » liée au fait de mettre en alerte les forces aériennes stratégiques ou de déplacer le porte-avions en charge d'avions équipés de l'arme nucléaire.

Aujourd'hui, l'essentiel des investissements liés à la composante aérienne a été engagé, avec le développement et la commande de 2 lots de missiles ASMP/A. Quant aux Rafale aptes aux missions nucléaires, ils effectuent également d'autres missions et sont inclus dans le format global de l'armée de l'air et de l'aviation navale. En d'autres termes, une éventuelle révision de la cible du programme Rafale et l'avenir de la composante aéroportée sont deux questions distinctes et largement indépendantes. Une suppression de la composante aéroportée générerait peu d'économies immédiates, mais priverait la France d'un volet appréciable de sa capacité de dissuasion, notamment vis-à-vis des puissances régionales.

¹ *La dissuasion nucléaire : quel rôle dans la défense française aujourd'hui ? - Rapport d'information de M. Serge Vinçon en date du 24 octobre 2006 – Document n° 36 (2006-2007)*

Votre rapporteur considère qu'**à l'horizon de la prochaine loi de programmation, le principe même de ces deux composantes ne devra pas être remis en cause.**

2. Maintenir l'effort en matière de maîtrise de l'information

La maîtrise de l'information est appelée à rester une capacité essentielle pour l'ensemble des fonctions de notre défense, de la dissuasion à la projection, de la prévention à la protection. Elle est aussi une **condition d'une utilisation plus économe, plus judicieuse et plus efficace des autres capacités**. A titre d'exemple, l'appréciation de situation en temps réel sur un théâtre d'opération rend plus facile l'obtention de l'effet recherché en dispensant de déployer en nombre hommes et matériels sur le terrain.

Dans ce domaine, le rôle des **moyens spatiaux** est appelé à s'accroître. Comme l'a montré le récent rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques¹, mais également le rapport du Groupe d'orientation stratégique de la politique spatiale de défense, dont une version déclassifiée a été publiée cet hiver², l'espace se trouve au carrefour d'enjeux opérationnels, stratégiques, économiques, industriels et scientifiques, mais également d'enjeux de souveraineté.

La prochaine loi de programmation devra impérativement garantir la **pérennisation de nos deux composantes spatiales** – observation et télécommunications – en consolidant et en accentuant, pour la première, la coopération européenne mise en place ces dernières années, et en créant, pour la seconde, les conditions propices à une telle coopération, qui n'avait pu émerger jusqu'ici. L'évolution de la technologie et le recours, en partie, à des capacités duales civiles-militaires devraient permettre d'améliorer notablement le rapport coût/performance de ces équipements.

Au-delà de l'observation et des télécommunications, l'intérêt de capacités sur lesquelles l'Europe est aujourd'hui absente - l'écoute électronique, l'alerte sur les tirs de missiles balistiques, la surveillance de l'espace – a été souligné, de même que la nécessité, pour les acquérir, de coopérations européennes à même de réunir les moyens financiers nécessaires. De telles coopérations peuvent être facilitées par les caractéristiques propres aux équipements spatiaux qui permettent un traitement indépendant au niveau national des informations recueillies par un même capteur.

Lors de son audition devant la commission le 6 février dernier, Mme Michèle Alliot-Marie avait estimé que le niveau du budget spatial militaire français, actuellement de l'ordre de 450 millions d'euros par an, mériterait d'être progressivement porté à 650 millions d'euros par an, ce qui permettrait,

¹ *Politique spatiale : l'audace ou le déclin – Rapport de M. Christian Cabal, député et de M. Henri Revol, sénateur – Document Assemblée nationale n° 3676 (12^{ème} législature) ; document Sénat n° 223 (2006-2007) en date du 8 février 2007.*

² *Donnons plus d'espace à notre défense – Ministère de la défense Février 2007.*

si d'autres pays européens amplifiaient également leur effort dans ce domaine, de doter l'Europe de capacités spatiales militaires réellement adaptées aux enjeux actuels. Il apparaît en effet que la France doit jouer un rôle d'entraînement, car elle représente à elle seule plus de 40 % des budgets spatiaux militaires et des capacités industrielles en Europe. Cet enjeu méritera d'être pris en compte lors de la prochaine loi de programmation.

Un autre domaine concourant à la maîtrise de l'information appelle un effort indispensable : celui des **drones**. Les difficultés du programme de drone Euromale, analysées l'an passé dans un rapport d'information¹, et sa réorientation vers le projet « Advanced – UAV » auquel sont associées l'Allemagne et l'Espagne, repoussera vraisemblablement les échéances calendaires à des horizons lointains. D'ici là, il serait nécessaire de renforcer nos capacités sur ces appareils qui deviennent désormais d'usage très intense dans les opérations, soit en commandant des exemplaires supplémentaires du système intérimaire dérivé du drone israélien Eagle, soit en envisageant un achat sur étagère, soit en étudiant d'autres solutions industrielles. Parallèlement, les projets de drones tactiques des forces terrestres et de la Marine devront être poursuivis.

3. Réduire le déficit en transport stratégique et aéromobilité

Le transport stratégique et l'aéromobilité sont identifiés comme deux lacunes capacitaires pénalisantes pour nos forces armées. La restauration de la capacité de projection passe par la bonne exécution de la commande d'**avions de transport A400M** dont il faudra optimiser l'intégration en privilégiant des solutions européennes pour la formation et la maintenance.

La capacité de **transport maritime**, à travers notamment les bâtiments de transport spécialisés, méritera d'être redressée.

Enfin, la commission s'est inquiétée depuis plusieurs années du creusement d'un déficit annoncé en matière d'**hélicoptères de transport**. L'absence de rénovation d'une partie du parc Puma, très ancien et très sollicité, de même que le décalage de la rénovation des Cougar, ne rendent que plus impératif le respect des échéances prévues pour la livraison du **NH90**. Rappelons que celle-ci a été fixée en 2011, ce qui paraît bien tardif au regard des difficultés rencontrées et des coûts croissants de maintenance sur le parc actuel, alors même que le NH90 est en service dans l'armée allemande depuis 2006.

¹ *Le rôle des drones dans les armées – Rapport d'information de Mme Maryse Bergé-Lavigne et de M. Philippe Nogrix – Document Sénat n° 215 (2005-2006) 22 février 2006.*

4. Les équipements clés en matière de capacités de combat et la question du second porte-avions

Votre rapporteur souhaite tout d'abord mentionner trois types d'équipements qui revêtent à ses yeux une importance particulière pour les toutes prochaines années : les **armements de précision** (précision métrique et guidage tout temps sur les armements air-sol, missiles de croisière et missiles tactiques) ; le **véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI)** déjà fortement retardé en raison des difficultés de conception et qui constituera le blindé principal des forces terrestres ; les **moyens garantissant la protection des forces en opérations** (protection contre les engins explosifs improvisés ; défense sol-air Aster).

S'agissant du **second porte-avions**, il n'y a pas lieu de revenir sur l'ensemble des éléments, parfaitement connus, qui militent pour sa réalisation, notamment l'accès à une capacité permanente qui donnerait tout son sens aux investissements déjà réalisés pour le porte-avions nucléaire Charles de Gaulle, son groupe aérien et les bâtiments d'accompagnement.

Le Charles de Gaulle est entré en grand entretien pour 18 mois. Son indisponibilité moyenne est évaluée au tiers du temps. Les avantages apportés par un second bâtiment en matière de permanence, à savoir la possibilité de se trouver dans des délais relativement brefs sur la zone des opérations, sont à mettre en rapport avec les solutions possibles en cas d'indisponibilité d'un porte-avions unique. Sur un théâtre lointain, le déploiement d'avions de combat suppose un pré-positionnement adapté ou l'engagement de négociations d'autorisations de stationnement, sans garantie de résultat et de délais, avec un pays disposant d'un site adéquat, à l'image du Tadjikistan où stationnent nos avions de combat pour les opérations en Afghanistan.

Sur le plan technique, la coopération lancée en 2006 avec le Royaume-Uni a permis d'aboutir à un design commun sur les projets britannique et français. On estime que la part commune aux deux projets représenterait 85 % du besoin militaire, les parts distinctes résultant des différences entre les deux types d'avions (catapultage pour la France, JSF à décollage court pour le Royaume-Uni) et à l'emport de l'arme nucléaire par les avions français. Les Britanniques estiment que le coût des 2 bâtiments projetés s'élèverait à 5,8 milliard d'euros sans coopération avec la France (2,9 milliards d'euros par bâtiment), mais espèrent qu'il pourrait descendre à 5,3 milliards d'euros en cas de coopération, soit une économie d'environ 200 à 250 millions d'euros par bâtiment. Sur cette base, le second porte-avions représenterait pour la France une charge comprise entre 2,5 et 3 milliards d'euros. La France a proposé que la partie avant de la coque soit fabriquée à Saint-Nazaire, les deux autres blocs étant construits outre-manche. Cette solution, qui serait source d'économies, semble poser problème au Royaume-Uni, où s'exercent de fortes pressions pour obtenir l'ensemble de la charge industrielle, en relation avec les difficultés de certains chantiers navals. Le nouveau gouvernement britannique n'a pas encore arrêté sa position sur le

lancement du programme, ni sur ses préférences en matière de réalisation. Une « revue » globale du financement du ministère de la défense est en cours et ses conclusions sont attendues pour l'automne.

Les décisions que prendront les autorités britanniques seront bien entendu déterminantes pour la France. Pour le budget d'équipement français, le lancement de la construction d'un second porte-avions représenterait une annuité de l'ordre de 500 millions d'euros sur une bonne partie de la future loi de programmation.

Votre rapporteur estime que la question du second porte-avions représente une bonne illustration de la problématique plus générale du niveau auquel la France souhaite fixer notre effort de défense. Dans le cadre du simple maintien des budgets actuels, le lancement du second porte-avions conduirait à affecter la réalisation d'autres programmes essentiels. Le lancement du projet, dans le cadre d'une coopération franco-britannique, mérite donc d'être lié à la mise en place de ressources supplémentaires.

C. CONTINUER À AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DE L'OUTIL DE DÉFENSE

Depuis dix ans, le ministère de la défense s'est profondément transformé.

La professionnalisation, réalisée en cinq ans dans une période marquée par des engagements opérationnels soutenus, s'est accompagnée de restructurations de grande ampleur : dissolution d'unités et d'établissements, fermeture de bases aériennes et navales, réduction d'environ 20 % du volume des équipements, réforme de la DGA et restructuration des structures industrielles étatiques.

Dans la période plus récente, la mise en place de la LOLF a coïncidé avec la réorganisation des responsabilités au sein du ministère, la création d'organismes interarmées dans le domaine du soutien ou encore le développement de l'externalisation.

Ces efforts déjà très importants devront impérativement être poursuivis et concerner l'ensemble du ministère de la défense comme les différentes fonctions : conduite des programmes d'armement, administration et gestion, maintien en condition opérationnelle des matériels. La recherche d'une plus grande efficacité dans l'organisation et la gestion est indissociable d'un effort de défense soutenu.

Votre rapporteur n'entend pas aborder l'ensemble des domaines dans lesquels cette démarche devra être entreprise. Il souhaite se limiter à citer deux orientations qui pourraient accompagner la mise en œuvre de la prochaine loi de programmation. L'une concerne la restructuration territoriale de notre dispositif, et l'autre la rationalisation des fonctions de soutien.

1. Une nouvelle étape de restructurations

Aux yeux de votre rapporteur, la prochaine loi de programmation devra englober, aux côtés des engagements relatifs aux équipements, à la recherche, aux personnels et aux normes d'activité, des **objectifs en matière de poursuite des restructurations du ministère de la défense**. Bien que beaucoup ait déjà été entrepris, une nouvelle étape semble possible et nécessaire.

Ces restructurations viseraient à **dégager des marges de manœuvre dans l'organisation du ministère de la défense sans affecter les capacités opérationnelles**.

Votre rapporteur n'entend pas ici aborder la **question du format des armées**. Elle est **étroitement liée à celle des contrats opérationnels**, qui ne pourra être examinée qu'après les conclusions tirées par le futur Livre blanc. Il se limitera à souligner les limites d'une démarche qui viserait à vouloir maintenir notre niveau d'engagement actuel dans les opérations, avec des effectifs sensiblement réduits, notamment dans les forces terrestres. La détermination du format ne résulte pas seulement d'une évaluation mécanique des effectifs nécessaires pour assurer une capacité de projection donnée, assortis des personnels affectés aux fonctions de formation et de soutien. Elle doit aussi garantir dans la durée l'adéquation entre ce format et la réalité des engagements. En d'autres termes, lorsque le rythme d'engagement en opérations est élevé, un format calculé au plus juste peut créer un déséquilibre pour une armée professionnelle devant chaque année parvenir à recruter et à fidéliser ses personnels.

Pour autant, des **efforts de restructuration** peuvent d'ores et déjà être envisagés dans certains domaines.

La **dispersion territoriale** des structures du ministère de la défense doit à l'évidence faire l'objet d'une réflexion. Ici, les préoccupations d'aménagement du territoire s'opposent bien souvent aux exigences d'une gestion plus efficiente. Mais en définitive, la contrainte qui pèse sur les dépenses de fonctionnement aboutit le plus souvent à répartir la pénurie, au détriment de l'efficacité d'ensemble.

Ne pourrait-on pas envisager des unités ou formations de taille supérieure, mais plus réduites en nombre, pour diminuer le poids des frais fixes et des fonctions d'organisation ? Les **structures de commandement territorial**, comme les régions militaires de l'armée de terre, méritent d'être réexaminées et allégées, quitte à envisager des structures territoriales communes à l'ensemble du ministère de la défense.

Il faudra également s'interroger sur le **coût de notre dispositif permanent hors métropole**, que ce soit dans les DOM-TOM, où notre présence est indispensable mais où des rationalisations entre unités peuvent être envisageables, où à l'étranger. Une implantation permanente à Abidjan se

justifie-t-elle toujours comme point d'appui secondaire, alors que notre dispositif prépositionné a été réorganisé autour de quatre bases¹ partenaires des brigades régionales africaines, dont une située au Sénégal pour l'Afrique de l'Ouest ?

Enfin, les structures ne relevant pas directement des forces (délégation générale pour l'armement, secrétariat général pour l'administration) doivent elles aussi franchir une nouvelle étape dans leur réorganisation.

Les restructurations ne peuvent être mises en œuvre que progressivement, avec parfois des coûts immédiats importants avant que les économies ne se traduisent dans les faits. A titre d'exemple, les états-majors des régions de l'armée de terre comptent parmi leurs 3 000 personnels environ 2 000 personnels civils et 1 000 personnels militaires de carrière. Une révision de la carte territoriale devra tenir compte des contraintes propres à la gestion de ces personnels. Le cadre à moyen terme offert par la loi de programmation est donc propice, dans ce domaine, à l'élaboration d'objectifs et de calendriers de réalisation.

2. La rationalisation des fonctions de soutien

La rationalisation des fonctions de soutien a constitué l'un des axes principaux de la **stratégie ministérielle de réforme** mise en œuvre au ministère de la défense ces dernières années. Elle s'est traduite par la création de directions ou services interarmées (direction générale de systèmes d'information et de communication, direction interarmées des réseaux d'infrastructures et des systèmes d'information, service des infrastructures de la défense, service historique de la défense, économat des armées) et par le développement de l'externalisation (gestion et maintenance des hélicoptères de la base école de Dax ; maintenance des aéronefs de la base école de Cognac, gestion et maintenance de 22 000 véhicules légers de la gamme commerciale). Ces réformes importantes n'ont pas encore produit tous leurs effets en termes d'économies.

D'autres initiatives de ce type devront accompagner la prochaine période de programmation.

Votre rapporteur souhaiterait voir étudier la **possibilité de regrouper et d'unifier le soutien et l'administration des unités ou formations situées sur une même agglomération ou sur une même aire régionale**, quelle que soient leur armée ou leur service de rattachement. Il s'agit là en effet de

¹ Les quatre bases partenaires des brigades régionales africaines sont situées à Dakar (CEDEAO), à Libreville (CEEAC), à Djibouti (IGAD) et à la réunion (SADC). N'Djamena et Abidjan ont le statut de point d'appui secondaire. Ces quatre bases sont installées sur le fondement des accords bilatéraux et seront dirigées par des états-majors interarmées commandés par un officier général.

fonctions qui ne présentent pas ou peu de spécificités inhérentes à chaque armée.

Les **réformes engagées dans le domaine de la maintenance** devront être poursuivies.

On peut notamment citer la mise en œuvre de nouvelles orientations dans la **gestion des parcs de matériels dans l'armée de terre**, fondée sur l'idée que les types d'opérations actuelles rendent moins nécessaire la disponibilité immédiate de la totalité des matériels. Il s'agirait de concentrer l'effort sur les matériels les plus sollicités dans les engagements actuels. Les matériels plutôt dédiés à la menace conventionnelle classique ne seraient plus nécessairement placés en dotation dans les unités en même nombre qu'aujourd'hui. Certains y demeureraient pour l'instruction, mais d'autres seraient affectés aux centres d'entraînement ou stockés de manière à pouvoir être remis à niveau et utilisés en cas de nécessité.

La maintenance est également un des domaines dans lesquels l'externalisation peut être amplifiée, avec un recours accru aux prestations industrielles définies dans le cadre de contrats globaux et d'engagements de performance. Ces contrats permettent d'obtenir des prix plus favorables et une garantie d'approvisionnement en pièces de rechanges. La dimension européenne doit également être explorée. Dans certains domaines, des coopérations pourraient être recherchées, tant sur le plan de la maîtrise d'ouvrage étatique du maintien en condition opérationnelle que sur celui des maîtrises d'œuvre industrielles. Le plan de charge national n'est peut-être pas suffisant pour assurer une bonne maîtrise des coûts.

Enfin, pour les matériels réalisés en coopération, qui vont entrer en nombre beaucoup plus important dans nos forces au cours des prochaines années (hélicoptères Tigre et NH90, avion de transport A400M), des solutions européennes devront être systématiquement privilégiées pour le soutien et pour la formation, à l'image du rôle joué, en matière de formation des pilotes d'hélicoptères, par l'école franco-allemande du Luc.

CONCLUSION

La perspective de besoins financiers plus importants, à l'avenir, pour financer notre politique d'équipement militaire, montre bien que pour méritoire et indispensable qu'il ait été, le redressement budgétaire opéré au cours de l'actuelle loi de programmation n'a pu que partiellement remédier à un déficit prolongé de plusieurs années.

Au-delà des variations de crédits d'équipement d'une année sur l'autre, et de la bonne exécution de l'actuelle programmation, qu'il faut bien entendu saluer, une réalité demeure. Notre effort de défense est sensiblement inférieur à son niveau d'il y a dix ans.

Bien que supérieur à tous les autres pays d'Europe, excepté le Royaume-Uni qui dépense chaque année 8 milliards d'euros de plus que la France pour sa défense, le niveau de cet effort peut aujourd'hui paraître en décalage avec les ambitions que nourrit notre pays pour protéger son territoire et ses ressortissants, pour assumer des responsabilités actives au service de la paix et de la sécurité sur la scène internationale et pour jouer un rôle moteur dans la construction d'une politique de défense européenne.

Le rôle du futur Livre blanc dont la préparation a été annoncée, sera précisément de faire le point sur les défis qui se présentent à la France, en matière de sécurité, et sur la manière dont elle veut ou elle peut les relever.

La commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées souhaite, à travers ce rapport d'information, contribuer au débat qui va s'ouvrir.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du 4 juillet 2007.

A la suite de l'exposé de M. Serge Vinçon, M. Didier Boulaud a présenté une communication sur la politique de défense au nom du groupe socialiste.¹

M. Yves Pozzo di Borgo a jugé indispensable de renforcer l'approche européenne dans la définition de notre politique de défense et il a salué le rôle joué par l'Agence européenne de défense, structure souple et encore récente, mais prometteuse. Il a également estimé que le rôle des équipements spatiaux devrait être renforcé au cours des prochaines années.

Mme Hélène Luc a souhaité que l'élaboration de la prochaine loi de programmation militaire soit précédée d'une réflexion très ouverte associant militaires, civils, réservistes ou encore journalistes spécialisés. Elle a souligné le caractère ambigu des diverses déclarations gouvernementales au sujet du second porte-avions. Tout en estimant qu'il aurait certainement fallu engager en même temps la construction de deux porte-avions, et non d'un seul, elle s'est interrogée sur le caractère réellement indispensable d'un second porte-avions. Elle a regretté que le volet nucléaire de notre politique de défense ne soit pas suffisamment débattu, en liaison notamment avec le projet américain de bouclier anti-missile. Elle a également évoqué l'évolution récente des entreprises de défense, particulièrement DCN et Nexter.

M. Hubert Haenel a estimé que la réflexion engagée par la commission sur les équipements militaires intervenait au bon moment et il a souhaité dans les prochains mois un large débat public sur notre politique de défense, associant bien entendu le Parlement. Il a observé que le président Serge Vinçon avait abordé dans sa communication des sujets difficiles, comme les restructurations. Il a souligné que le groupe aéronaval était une capacité majeure au regard du rôle que la France entend jouer sur la scène internationale et qu'à cet égard, se limiter à un seul porte-avions et renoncer à la permanence n'avait pas de sens. Il a estimé que la question du rôle de la dissuasion nucléaire française en Europe devrait inévitablement être un jour posée. Il a jugé anormal qu'aucun cadre n'existe aujourd'hui le contrôle parlementaire de la politique européenne de sécurité et de défense. Enfin, il a souhaité des clarifications s'agissant des évolutions de la gendarmerie en soulignant la nécessité de préserver son statut militaire.

M. Jean-Guy Branger a considéré que si l'opposition était dans son rôle en effectuant une analyse critique de l'action du gouvernement, les appréciations portées par le groupe socialiste sur l'actuelle loi de programmation militaire étaient manifestement excessives, l'ensemble de la

¹ Cf. annexe page 46 du présent rapport.

communauté de la défense étant unanime à considérer que jamais une loi de programmation n'avait été respectée aussi scrupuleusement. Il a jugé ces mises en cause d'autant plus injustifiées que la gestion des budgets de la défense par les gouvernements socialistes n'avait pas été particulièrement heureuse. Il s'est par ailleurs prononcé en faveur d'un maintien du statut militaire de la gendarmerie.

M. Didier Boulaud a répondu qu'il ne prétendait pas que les gouvernements qu'il avait soutenus étaient exempts de critiques, mais qu'il souhaitait simplement mettre en évidence l'incapacité à assumer dans les années à venir les dépenses résultant des commandes passées dans le cadre de l'actuelle loi de programmation.

M. Serge Vinçon, président, s'est félicité de ce qu'un débat s'engage sur la définition de notre politique de défense et que la commission puisse y contribuer. S'agissant du Livre blanc de 1994, il a souligné que bon nombre de ses analyses conservaient en partie leur pertinence, ce qui n'enlevait rien à la nécessité d'intégrer les évolutions du contexte international dans le cadre d'une nouvelle réflexion stratégique. Il a souligné les inconvénients d'un modèle présenté sous forme de liste et de nombres d'équipements, associé à une référence calendaire extrêmement précise. Il a marqué sa préférence pour la formulation d'objectifs capacitaires susceptibles d'être périodiquement validés ou infléchis en fonction des évolutions stratégiques. Dans le même esprit, il a mentionné l'intérêt d'un ré-examen à mi-parcours des lois de programmation. Il s'est déclaré convaincu de la nécessité d'un second porte-avions, estimant que le groupe aéronaval constituait un outil de souveraineté majeur. Il a toutefois considéré que sa réalisation devait être liée à l'attribution des crédits supplémentaires nécessaires, et non à des redéploiements affectant des programmes majeurs en cours. Il a réaffirmé la priorité qui devait être accordée à la dissuasion et l'intérêt de la composante aérienne. Il a rappelé que la France militait à juste titre pour un renforcement de l'approche européenne en matière de défense, mais que la possibilité d'aller plus loin dans la coopération était tributaire de la volonté de nos partenaires. Il a indiqué que DCN, désormais associé à Thales au sein de DCNS, disposait de perspectives d'activité et de résultats satisfaisantes, alors que Nexter est parvenu à équilibrer sa situation financière. Il s'est prononcé en faveur du maintien du statut militaire de la gendarmerie.

A l'issue de ce débat, la commission a donné acte au président Serge Vinçon de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE -

COMMUNICATION SUR LA POLITIQUE DE DÉFENSE, PRÉSENTÉE PAR M. DIDIER BOULAUD, AU NOM DU GROUPE SOCIALISTE DU SÉNAT

lors de la réunion de la Commission des affaires étrangères,
de la défense et des Forces armées du mercredi 4 juillet 2007.

La séquence électorale que nous venons de vivre, quelque peu douloureuse qu'elle ait été pour nous, a quand même un aspect très positif en ce qui concerne les discours entourant la problématique de la défense nationale... En effet, nous n'entendrons plus la triste ritournelle « c'est la faute à l'héritage socialiste », ritournelle que l'ancienne ministre de la défense, aujourd'hui ministre de l'intérieur, nous a servi ici même, plus souvent qu'à notre tour, et qui prétendait masquer les carences de sa politique de défense, budgétairement irréaliste.

Non pas qu'il n'y ait pas d'héritage, oh non, bien au contraire il y en a un ! Et je reviendrais rapidement sur ce point... mais l'héritage actuel n'est pas dû aux socialistes... Et ça change tout !

Il faudra dorénavant parler de « l'héritage de la majorité reconduite » ; de l'héritage de la ministre de la défense, Mme Alliot-Marie, siégeant dans un gouvernement où l'actuel président était le numéro 2.

En effet, l'héritage reçu par le nouveau ministre de la Défense n'est pas fameux. Mes collègues socialistes et moi-même nous avons, à de multiples reprises, alerté la représentation parlementaire sur des budgets trompeurs, qui cachaient mal une situation critique. Les arguments trouvés alors par Madame la ministre pour réfuter notre diagnostic s'avèrent aujourd'hui, au mieux, des erreurs d'analyse, au pire, des contrevérités à répétition.

Monsieur Morin lui-même a reconnu, le 21 juin à l'issue d'une visite au Salon du Bourget, qu'il était nécessaire d'effectuer une "opération vérité" (excusez du peu) sur les comptes du ministère et il a même indiqué que les investissements devraient progresser de 43% dans les prochaines années pour réaliser les programmes prévus... !

En peu de mots, cinq ans de gestion de la majorité Chirac/Alliot-Marie ont été ainsi jugés et condamnés !

Notre Commission auditionnera bientôt le ministre de la défense, Hervé Morin. Sans doute, il viendra nous annoncer la réalisation d'un état des lieux sur les engagements financiers du ministère de la Défense et, dans la foulée, nous tenir informés de la prochaine élaboration d'un nouveau Livre blanc et aussi de la préparation d'une prochaine loi de programmation militaire.

Avant cette audition prochaine, permettez-moi de vous redonner quelques éléments, piochés dans nos déclarations publiques depuis 2002, qui pourront aider à mener à bien cette « opération vérité » qui risque d'être, si j'en

crois certaines déclarations et confidences faites à la presse, une véritable opération de karchérisation de l'héritage laissé par Mme Alliot-Marie.

A notre avis, il est nécessaire de dresser un état des lieux objectif de la situation budgétairement critique du ministère de la défense.

Cette "opération vérité" promise par le Ministre ne doit pas masquer une « opération oubli ».

Elle doit servir notamment à expliquer pourquoi tous les programmes engagés par la loi de programmation militaire ne peuvent pas être menés à bien, et aussi pourquoi les a-t-on engagés ?

En ce qui nous concerne, notre participation à la recherche de la vérité budgétaire a commencé dès la discussion du projet de loi de programmation militaire 2003 - 2008. Nous entendons bien y continuer sur cette lancée.

Nous avons dit, lors de l'adoption de cette loi de programmation, que la politique économique et sociale du gouvernement faisait « planer un doute sérieux sur sa capacité à tenir les engagements inscrits dans le projet de loi de programmation militaire ». C'était en janvier 2003.

Nous avons alors expliqué qu'il allait être très difficile d'exécuter la loi de programmation militaire 2003-2008 « tant elle (apparaissait) décalée, déphasée par rapport à l'état réel du monde d'aujourd'hui et, surtout, de demain ».

Puisque nous avons constaté que le Livre blanc, rédigé en 1994, était déjà caduc, nous avons demandé « la réalisation d'un Livre blanc européen avec une grille d'analyse et une volonté d'agir sur les plans politique et militaire de manière collective et identique ».

Depuis cette date, nos interventions en Commission ou en séance nous ont permis d'aborder une autre caractéristique de la période écoulée : l'absence de rigueur dans l'exécution des budgets de la défense. Ainsi, nous avons pu déclarer que « la Cour des comptes et la mission d'information de l'Assemblée nationale sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense ont constaté, en 2004 et 2005, des écarts flagrants entre les chiffres annoncés et la réalité de l'exécution (...) ». C'était en décembre 2005.

Nous avons dit que, formellement, chaque projet de loi de finances avait l'air de respecter la loi de programmation militaire mais qu'il ne s'agissait que d'un effet d'optique masquant l'insincérité du budget de la défense.

Vingt fois sur le métier nous avons remis notre ouvrage, en signalant année après année, qu'il était nécessaire aussi de procéder à une refonte sérieuse du modèle d'armée parce que « le modèle 2015 est, aujourd'hui, unanimement considéré comme financièrement inaccessible et en fort décalage avec les besoins stratégiques de la période à venir (...) je crains que les dépenses nécessaires à la réalisation du modèle 2015 ne soient hors de notre portée financière, quel que soit le futur Président de la République ». C'était le 4 décembre 2006.

La réponse de la ministre de la Défense fut, à peu de mots près, toujours la même : « (...) je suis fière de l'action menée (...) le budget que j'ai l'honneur de vous présenter respecte -ne vous en déplaise- la loi de programmation militaire

que vous avez votée au début de la législature ; je regrette que l'opposition ne sache pas le reconnaître ! », fortes paroles suivies ou précédées d'une mise en cause rituelle de l'action passée des socialistes.

Or, ce gouvernement, dont la continuité avec le précédent est patente, Mme. Alliot-Marie est maintenant ministre de l'intérieur, ce gouvernement dis-je, reconnaît aujourd'hui que le modèle 2015 ne sera pas atteint à l'horizon prévu et que son financement dépasserait amplement le niveau de ressources consenti à l'effort de défense depuis cinq ans. Un exemple parmi d'autres : les effectifs en 2007 seront inférieurs à ceux prévus par la programmation (un déficit d'environ 20.000 civils et militaires).

Ainsi, après avoir rejeté systématiquement les demandes de l'opposition, on reconnaît aussi qu'un nouveau Livre Blanc est nécessaire ; hélas, nous devons constater que, en agissant de la sorte, notre pays vient de perdre 5 ans en matière de réflexion stratégique et d'adaptation de notre outil de défense.

* * *

Il ne faut pas se raconter des histoires, selon les données officielles, l'exécution de la loi de programmation militaire 2003-2008 a stabilisé le budget de la défense à environ 1,9 % du PIB (hors pensions, gendarmerie incluse). Ni plus, ni moins.

Toutefois, les objectifs capacitaires prévus dans la loi de programmation militaire n'ont pas été atteints malgré les sommes financières considérables engagées depuis 2003, ce qui tend à prouver le mauvais calibrage initial de cette loi ; ou, dit d'une façon plus prosaïque « qui trop embrasse, mal étreint ».

Un autre sujet nous préoccupe. Nous savons que les attentes des personnels sont grandes notamment en matière de pouvoir d'achat, de déroulement et de perspectives de carrière, de retraites, de logements ; nous savons aussi que la crise financière du ministère risque fortement de mettre en danger les engagements maintes fois avancés ; par égard des personnels nous souhaitons donc avoir rapidement des explications à ce sujet.

Il ne faudrait pas que la situation actuelle débouche sur une alternative budgétaire ridicule opposant les équipements aux hommes ; les avions high tech aux soldats !

Cette programmation militaire, attrape-tout et mal calibrée, nous a conduits dans une impasse financière ; la projection dans un avenir proche, six années, des besoins en crédits d'équipement, induits par la programmation actuelle, obligerait le ministère à disposer de 22 Mds d'euros (au lieu de 15,4 en 2007)... Est-ce seulement envisageable ? Une réponse devra nous être apportée dès la prochaine discussion budgétaire...

Nous avons dénoncé naguère les « incertitudes budgétaires » pesant sur l'action du ministère de la défense... Aujourd'hui l'heure de la vérité a sonné : les reports des crédits, les silencieux ajustements budgétaires, les étalements et les décalages des programmes que nous soupçonnions devront sortir à la lumière. Voilà l'héritage !

* * *

L'heure est grave, les annonces qui se profilent à l'horizon proche ne sont guère encourageantes ; cependant, après les critiques, nous voulons aussi apporter nos propositions :

1 - nous proposons que, avant de discuter enveloppes budgétaires et crédits, on s'attache à la rédaction d'un nouveau Livre Blanc, destiné à expliciter les fondements de notre politique de défense et de sécurité, à clarifier son insertion dans la politique européenne ; tout en précisant les objectifs de notre stratégie pour après, et seulement après, définir les moyens et les capacités nécessaires pour les atteindre. Il ne s'agit pas simplement de refaire une énième liste des programmes et des équipements accompagnée d'une vague déclaration politique.

2 - nous proposons que ce nouveau Livre Blanc se fasse dans la plus grande transparence démocratique en rompant avec la fâcheuse habitude qui consiste à dire « silence dans les rangs, affaire des spécialistes ». On doit pouvoir convoquer largement pour associer à cet exercice décisif, l'armée, les parlementaires, les experts civils, les syndicats, les industriels et nos partenaires européens. Mais surtout, surtout, le Parlement français doit être pleinement associé en amont à cette œuvre collective et aux décisions qui en découleront.

3 - nous proposons de susciter un débat public européen dans le cadre - par exemple - de l'assemblée interparlementaire de l'UEO, dans le but de :

- harmoniser les points de vue sur l'analyse de la situation internationale et définir les intérêts communs des Européens en matière de défense et de sécurité ;

- analyser la faisabilité d'un système européen de sécurité collective ;

- créer une politique industrielle commune et favoriser la mutualisation de la recherche ;

- étudier les possibilités des formations communes pour les militaires européens ;

- proposer des harmonisations dans le domaine du statut des militaires et des améliorations dans la condition des personnels civils et militaires.

* * *

Pour conclure :

Notre système de défense doit être remis à plat. C'est une entreprise extrêmement douloureuse et délicate car malheureusement, ces dernières années, le président de la République et la ministre de la défense ont refusé de regarder la vérité en face. Chaque année qui s'est écoulée depuis 2002 a constitué autant de temps de perdu pour reconstruire un modèle d'armée qui soit efficace et qui soit adapté aux nouveaux défis de sécurité, aux ambitions de la France et de l'Europe dans le monde.

Permettez nous de tirer une leçon de nos expériences, confirmée par la dernière période, 2002 et 2007 : puisque les lois de programmation pèchent par

une boulimie programmatique - on veut faire tous les programmes - boulimie qui grève considérablement les budgets et qui oblige, après l'adoption de la loi, à de déchirantes révisions, nous devrions nous interdire, eu égard au respect que nous devons à nos concitoyens, civils et militaires, de présenter et de voter des projets de loi que nous savons peu sincères du point de vue financier.

Enfin, un court message à l'adresse du nouveau ministre de la Défense : il ne faudrait pas que le souci de se démarquer au plus vite, par des effets d'annonce, du gouvernement précédent et de sa gestion au ministère de la défense, l'emporte sur les préoccupations essentielles qui doivent être, en ce qui nous concerne :

- assurer la sécurité de nos concitoyens de la façon la plus efficace,
- remettre en état notre stratégie et notre outil de défense,
- maintenir une puissance industrielle au service de notre autonomie de décision,
- construire l'Europe de la défense.