

N° 56

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992 - 1993

Annexé au procès-verbal de la séance du 24 novembre 1992.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1993 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 42

DÉFENSE

Exposé d'ensemble et dépenses en capital

Rapporteur spécial : M. Maurice BLIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Muryse Berge-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Régnauld, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tregouët, Jacques Valade

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 2931, 2945 (annexe n° 39) et 2947 (tome XII).

Sénat : 55 (1992-1993).

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	4
EXAMEN EN COMMISSION	8
AVANT-PROPOS	12
INTRODUCTION	19
PREMIERE PARTIE UN BUDGET DE ROUTINE	20
1° L'érosion monétaire	21
2° Les amputations budgétaires en cours de gestion	22
3° L'étalement des programmes et le retrecissement des series	23
DEUXIEME PARTIE UN BUDGET SANS PERSPECTIVES D'AVENIR	25
1° Un reexamen substantiel s'impose	26
2° Les difficultés d'une inflexion de notre politique	29
3° Des éléments de réponse	33
1. La restructuration des industries de défense	34
2. Le renforcement de la coopération européenne	37
3. La poursuite de nos exportations	41
4. L'actualisation de notre doctrine de défense	43

	<u>Pages</u>
CONCLUSION	45
EXTRAIT DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1993 - Article 42	46
ANNEXES	
1. <i>La nouvelle nomenclature du budget de la Défense</i>	49
2. <i>Budget vote - budget exécuté (titre V)</i>	51
3. <i>Evaluations comparées du titre III et des titres VI et VI</i>	52
4. <i>Evolution des crédits de la dissuasion nucléaire</i>	53
5. <i>Evolution des crédits de l'espace</i>	54
6. <i>Repartition par "modules" des crédits de paiement du titre V (projet de budget pour 1993)</i>	55
7. <i>Repartition par "modules" des crédits de paiement du titre V (projet de loi de programmation)</i>	56
8. <i>Repartition des A.P. et C.P. entre les programmes dits "stratégiques" (projet de budget 1993) et transferts au C.E.A</i>	57
9. <i>Liste des commandes et livraisons des principaux équipements</i> ..	59
10. <i>Liste des principaux programmes d'équipements classiques</i>	61
11. <i>Fonds de concours</i>	62
12. <i>Rapport de la Commission des Affaires étrangères et de la Sécurité du Parlement européen (extraits)</i>	63

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le projet de budget pour 1993 est présenté selon une *nouvelle nomenclature budgétaire*.

Les cinq sections - section "commune", section "Terre", section "Marine", section "Air" et section "Gendarmerie" - qui pérennisaient l'individualité budgétaire de chaque armée sont supprimées. Les chapitres de même nature de dépense sont désormais regroupés (par ex. : rémunérations et charges sociales, alimentation, entretien des matériels pour le titre III ; fabrications, études, infrastructure pour le titre V).

Cette nouvelle présentation permet une plus grande souplesse dans la gestion et doit accroître la cohérence interarmées. Elle répond à des préoccupations antérieurement exprimées par votre Rapporteur.

2. Quant au fond, ce sont sans doute moins les incertitudes que la conscience que nous avons désormais de celles-ci qui constitue l'un des faits marquants du contexte géostratégique dans lequel s'inscrit le budget en projet.

Cette *situation d'instabilité* a conduit le gouvernement à présenter un projet de programmation réduit à trois années (1992-1994) au lieu des cinq années habituelles. Il s'agit donc plus d'un simple projet de transition que d'une véritable anticipation de l'avenir.

On peut toutefois regretter que l'examen de ce projet par le Parlement - s'il a lieu - ne se situe pas avant celui du projet de budget pour 1993 qui en est déjà la deuxième annuité et accomplira aux 2/3 la programmation annoncée. Il est vrai que le réexamen de notre politique de Défense implique certains choix stratégiques qui restent à faire pour remplacer une doctrine de défense dont l'expression - à peu près inchangée - remonte au "livre blanc" de 1972.

3. A l'expérience des *manipulations* dont ont fait l'objet, en cours d'année, les budgets votés ("gels", annulations, reports tardifs des crédits) on peut craindre que cette année encore, l'autorisation parlementaire soit, une fois de plus, dénaturée. En 1991, le budget de la Défense a été, ainsi, amputé de plus de 12 milliards de francs (2 milliards de francs d'annulations, plus de 10 milliards de reports). En 1992, 2 milliards de francs de crédits ont d'ores et déjà été annulés et de nouveaux "gels" s'ajoutent à ces annulations. Les opérations extérieures vont, de surcroît, lourdement peser sur les dotations.

4. Le budget en projet confirme l'*amoindrissement des ressources* des armées puisque, en francs constants 1990, le budget de la Défense passe de 189 milliards de francs en 1990 à 181 milliards de francs en 1993. Cette évolution décroissante est, du reste, celle - plus ou moins accentuée - de tous les pays développés (à l'exception notable du Japon).

Au vu des planifications connues, sauf bouleversement que rien ne laisse prévoir, le mouvement ainsi constaté ne s'inversera vraisemblablement pas et la part des budgets militaires rapportée au P.I.B. continuera sans doute à décroître avant de se stabiliser.

5. Un tel environnement budgétaire qu'explique l'évolution des risques et des menaces - encore qu'il convienne de ne pas céder à la vision euphorique d'un "nouvel ordre" pacifique - conduira et conduit d'ores et déjà à des transformations profondes pour ce qui concerne les *effectifs* aussi bien que les *équipements*.

5.1 - Pour les effectifs il convient de considérer aussi bien les effectifs militaires que les effectifs des industries d'armement.

La conséquence la plus directe de la "restructuration" des *effectifs militaires* est leur diminution (déjà largement entamée puisque l'armée de Terre, la plus nombreuse, est passée, en quinze ans, de 1977 à 1992, de 330.000 à 260.000 soit une baisse du cinquième). Le budget en projet poursuit cette diminution (- 18.000 emplois militaires).

Mais sans contester que des réductions soient possibles, on peut cependant s'étonner que les décisions prises soient aussi peu cohérentes. La nécessité de disposer de plus d'unités professionnalisées capables d'être "projetées" à l'extérieur qu'avait mise en évidence la guerre du Golfe et que souligne le projet de loi de programmation ne peut, en effet, s'accommoder de la suppression en 1992 de 1700 emplois d'engagés, suppression qui n'est même pas compensée par la création de 650 emplois dans le budget prévu pour 1993.

Les effectifs du personnel de l'industrie d'armement - environ 250.000 personnes - sont touchés à la fois par la diminution du budget d'équipement de la Défense (de l'ordre de 3 % en francs constants en 1992 et du même ordre pour 1993) et par l'amointrissement des débouchés à l'exportation. D'ores et déjà ces effectifs ont diminué et vont continuer à décroître. Dans ces effectifs le personnel des fabrications et celui des bureaux d'études, celui des grandes sociétés et celui des petites et moyennes entreprises sous-traitantes posent des problèmes différents. Mais, dans tous les cas, les effets locaux et sociaux de cette décroissance nécessitent une gestion attentive qui implique d'autres ministères que celui de la Défense ainsi que les collectivités locales.

5.2 - Pour l'équipement, le resserrement budgétaire impose inévitablement des changements profonds dans la conduite de l'Etat qu'il soit acheteur des industries de défense, qu'il soit leur actionnaire ou qu'il soit leur tuteur.

En tant qu'acheteur l'Etat doit éviter de freiner ou de réduire brutalement les commandes, sans vue d'ensemble préalablement annoncée, pour éviter de désorganiser les structures des entreprises ; en tant qu'actionnaire, il doit pouvoir assurer, au bon moment, les dotations en capital dont certaines sociétés nationales ont besoin ; en tant que tuteur, il ne peut plus persévérer dans une politique d'armement qui consiste de plus en plus à conserver tous les développements prévus ou en cours - quitte à les étaler dans le temps - et à ne laisser à la production que ce qui reste des crédits budgétaires ; les industriels doivent pouvoir produire ce qu'ils ont mis au point et les militaires doivent pouvoir recevoir les quantités significatives d'un équipement moderne.

Pour l'avenir, un niveau élevé de recherche ne pourra donc être maintenu qu'au prix d'une *très forte sélection* dans les développements de façon à pouvoir préserver un niveau suffisant de ressources pour l'équipement effectif des unités. La maigreur des commandes et des livraisons pour 1993 - et déjà pour les années précédentes - n'est pas, de ce point de vue, sans susciter des inquiétudes.

C'est dire qu'avant tout lancement d'un nouveau type de matériel courant, il conviendra d'examiner s'il ne peut être acheté à l'étranger ou même si les matériels existants ne peuvent être rénovés.

La *construction européenne* qui a franchi récemment une étape décisive, ne peut, bien entendu, ignorer l'industrie d'armement. Mais la pratique des coopérations doit être revue, en particulier pour éviter l'addition, coûteuse, des spécifications et la répartition des travaux sur une base financière et non pas industrielle, comme il serait souhaitable.

6. A tous les problèmes posés par les transformations, précédemment mentionnées, touchant les effectifs aussi bien que les équipements, le budget en projet n'apporte que des réponses partielles et à courte vue. La reconversion nécessaire de notre dispositif de défense ne peut être rattaché à aucune vue d'ensemble.

En prétendant tout maintenir, ou presque, sauf les crédits, le projet de budget élude les choix indispensables tant en matière de doctrine qu'en matière d'armement.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des Finances a procédé le 3 novembre 1992 à l'examen des crédits de la Défense - Exposé d'ensemble et dépenses en capital et article 42, sur le rapport de M. Maurice Blin, rapporteur spécial.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a d'abord présenté les grandes masses du budget de la Défense pour 1993, soit 245,6 milliards de francs pour les titres V et VI. Il a précisé que si le titre III était maintenu en francs constants (+ 2,8 %), les titres V et VI, simplement reconduits en francs courants, faisaient l'objet d'une diminution.

Analysant ensuite l'évolution des dépenses en capital, M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a indiqué qu'une relative diminution de la part des armements nucléaires permettait un accroissement de l'effort consacré à l'espace et au renseignement ainsi que la poursuite des principaux équipements classiques. Aussi, le rapporteur spécial a-t-il précisé que le nucléaire ne représentait plus que 25 % du titre V, au lieu de 29,2 % en 1992, principalement en raison de l'abandon du programme S45, du gel du programme HADES, du ralentissement du rythme de construction des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins et de la suspension des essais nucléaires.

De même, le rapporteur spécial a souligné la baisse de 2,85 % des crédits de recherche et le retard pris dans le domaine de la furtivité.

Enfin, examinant les crédits des forces classiques, M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a insisté sur le fait que de nombreux programmes étaient soit révisés, soit purement et simplement arrêtés. Parmi les programmes maintenus, mais le plus souvent au prix d'un rééchelonnement des échéances, le rapporteur spécial a évoqué le char Leclerc, l'hélicoptère de combat développé en coopération avec l'Allemagne, le porte-avions nucléaire "Charles de Gaulle", les sous-marins nucléaires d'attaque et l'avion de combat Rafale.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial, a alors rappelé que toutes les nations occidentales procédaient à des réductions de leurs crédits militaires et qu'en conséquence la France n'échappait pas à cette évolution. Puis, il s'est félicité de la nouvelle nomenclature budgétaire adoptée pour la présentation du budget de la Défense, qui répond à des souhaits depuis longtemps exprimés par la commission.

En revanche, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a déploré l'absence de réelle programmation militaire et la simple reconduction à l'identique du budget. En outre, il a regretté que, par le jeu des gels, des annulations et des reports tardifs de crédits, le budget soit chaque année dénaturé.

Puis, le rapporteur spécial s'est inquiété de l'évolution des effectifs dans l'industrie d'armement. Il s'est également interrogé sur le rôle actuel de l'Etat, aussi bien comme acheteur des industries de défense, qu'en tant qu'actionnaire ou bien tuteur de ces industries. A cet égard, il a souligné la nécessité d'une coopération industrielle, et non seulement politique ou financière, à l'échelle de la communauté.

En conclusion **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a estimé que le projet de budget de la Défense pour 1993 n'apportait que des réponses partielles.

A **M. Emmanuel Hamel** qui l'interrogeait sur le nombre des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins, **M. Maurice Blin, rapporteur spécial**, a répondu qu'il y en avait cinq en service, ce qui permettait d'en avoir toujours au moins deux en mer.

Puis, à une question de **M. Christian Poncelet**, président, sur le projet d'avion EFA, **M. Maurice Blin** a répondu que le projet avait été abandonné par l'Allemagne, mais que l'Angleterre avait décidé de laisser poursuivre. Le rapporteur spécial a néanmoins ajouté que, dans ce contexte, le Rafale reprenait de l'intérêt, tout en constatant que ses principaux concurrents étaient américains.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la Défense - Exposé d'ensemble et dépenses en capital pour 1993, ainsi que l'article 42 rattaché.

Puis, la commission a procédé à l'examen des crédits de la Défense - dépenses ordinaires et article 41, sur le rapport de M. François Trucy, rapporteur spécial.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a d'abord précisé que les crédits du titre III s'élevaient (hors pensions) à 95 milliards de francs, en progression de 2,8 % par rapport à 1992, ce qui correspondait à un maintien du budget en francs constants.

Le rapporteur spécial a ensuite indiqué que, parmi ces dépenses, les crédits de rémunérations et de charges sociales augmentaient de 4,8 %. Il a souligné que cette évolution était due, d'une part, aux restructurations d'effectifs, et, d'autre part, aux mesures financières prises en faveur des personnels. Ainsi, il a précisé que 22.400 emplois étaient supprimés en 1993, dont 16.500 appelés, 4.400 emplois de personnel civil et 1.500 emplois de militaires d'active. Il a ajouté que cette nouvelle diminution portait à 90.000 le nombre d'emplois supprimés dans les Armées depuis 1980.

Puis, le rapporteur spécial a énuméré les différentes mesures de revalorisation des rémunérations prises au cours des dernières années en faveur des personnels militaires et dont l'impact se poursuit en 1993.

Examinant ensuite les autres crédits du titre III, M. François Trucy, rapporteur spécial, a particulièrement souligné la forte baisse des dotations destinées à l'entretien des matériels. Il a estimé que cela pourrait compromettre le maintien du niveau d'activité des unités. Plus généralement, il s'est élevé contre les diverses mesures de régulation budgétaire qui, chaque année, hypothèquent la mise en oeuvre du budget. De même, il a exprimé plusieurs inquiétudes sur la façon dont les opérations extérieures sous couvert de l'Organisation des Nations Unies se déroulent et a rappelé que plus de 6.000 militaires français étaient actuellement à l'étranger.

Enfin, M. François Trucy, rapporteur spécial, a estimé qu'il était temps de mener une réflexion en profondeur sur le service national afin de lui conserver toute sa signification et d'éviter un trop fort accroissement des inégalités face à cette obligation.

En conclusion de son propos, M. François Trucy, rapporteur spécial, a souligné que le budget de 1993 n'était qu'une répétition de celui de 1992, sans aucune mise en perspective, du fait de l'absence de débat sur la programmation militaire.

Un large débat s'est ensuite instauré auquel ont participé MM. Emmanuel Hamel, Geoffroy de Montalembert, Maurice Blin, Jean-Pierre Masseret, Jean Arthuis, rapporteur général et Christian Poncelet, président.

En réponse aux différents intervenants, M. François Trucy, rapporteur spécial, a indiqué que la diminution des crédits d'entretien, en particulier dans la Marine, posait des difficultés importantes. Il a insisté sur les grandes qualités des personnels militaires dégagés des cadres, mais a expliqué que leurs spécialisations rendaient parfois difficile leur reconversion dans le secteur privé.

Enfin, M. François Trucy, rapporteur spécial, a estimé qu'il était indispensable de maintenir un encadrement et un service militaire de qualité.

La commission a alors décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la Défense - dépenses ordinaires pour 1993, ainsi que l'article 41 rattaché.

AVANT-PROPOS

- Le budget s'élève à 245,635 milliards de francs dont 47,7 milliards de francs de pensions et 197,9 milliards de francs de crédits militaires.

- La part du prélèvement sur le P.I.B.m. (hors pensions) s'élève à 3,14%.

- La progression du budget de la Défense (hors pensions) s'établit à 1,35%.

Le titre III s'accroît de 2,86 %

Le titre V est reconduit en francs courants et s'établit à 102,9 milliards de francs ;

Les hypothèses économiques portent sur une croissance des prix du PIB de 2,8 %.

1. Montant du budget hors pensions

(en millions de francs)

	1992	1993	% d'augmentation
- titre III (C.P.)	92 334,5	94 975,7	+ 2,86
(A.P.)	102 785,75	102 786	"
- titres V et VI (
(C.P.)	102 933,75	102 934	"
TOTAL C.P.	195 268,25	197 909,7	+ 1,35

(en millions de francs constants 1992)

TOTAL C.P.	195 268	192 340	- 1,45 %
-------------------	----------------	----------------	-----------------

2. Montant et pourcentage des titres III, V et VI dans le budget de la Défense

	1992		1993	
	En millions de francs	En pourcentage	En millions de francs	En pourcentage
Crédits de paiement				
Titre III	92 334,5	47,29	94 975,7	47,99
Titres V et VI	102 933,75	52,71	102 934	52,01
Autorisations de programme				
Titre III	4 618,9	4,30	4 161	3,89
Titres V et VI	102 785,75	95,70	102 786	96,11

3. Importance relative de chacune des sections au sein du budget de la Défense en 1991 et 1992

	1992	1993
Section commune	24	23,5
Section Terre	26	26,3
Section Marine	19,8	19,5
Section Air	20,7	20,8
Section Gendarmerie	9,5	9,9
	100	100

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

	Dans le budget de l'Etat	Dans le P.I.B.m.
1977	17,43	3,59
1978	16,94	3,67
1979	16,80	3,68
1980	16,87	3,75
1981	16,91	3,97
1982	15,58	3,97
1983	15,09	4,01
1984	15,14	3,93
1985	15,09	3,85
1986	15,36	3,78
1987	16,12	3,82
1988	16,10	3,67
1989	15,83	3,61
1990	15,55	3,54
1991	15,30	3,37
1992	14,77	3,26
1993	14,48	3,14

Au total, le budget en projet régresse en termes réels.

Compte tenu des hypothèses de glissement monétaire (+ 2,8 %), le maintien en francs constants du titre III ne se fait qu'au détriment du titre V (- 2,8 %).

La progression des budgets civils - que traduit la diminution de la part relative du budget de la Défense dans le budget de l'Etat - traduit, en fait, compte tenu de la structure des budgets civils (prédominance du titre III), la poursuite de l'accroissement global des dépenses de fonctionnement de l'Etat.

II - ANALYSE DES CREDITS DU TITRE V

(en millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1992	1993	Evolution en pourcentage	1992	1993	Evolution en pourcentage
Air	25 206,0	25 680	+ 1,88	25 808	24 634	- 4,55
Terre	23 568,0	24 127	+ 2,37	23 753	24 847	+ 4,61
Marine	24 835,0	24 764	- 0,29	24 833	24 778	- 0,22
Gendarmerie	2 104,8	2 252	+ 7,00	2 101,75	2 270	+ 8,01
Section commune	27 220	26 111 (1)	- 4,07	26 290	26 257 (2)	- 0,13
	102 933,8	102 934	"	102 785,75	102 786	"

(1) Dont titre VI : 669 M.F.

(2) Dont titre VI : 803 M.F.

Le titre V s'élève :

- en autorisations de programme, à 102,786 milliards de francs, montant équivalent à celui de 1992 ;
- en crédits de paiement, 102,934 milliards de francs, montant égal à celui de 1992.

Le montant des fonds de concours, à provenir d'aliénations diverses, doit s'élever à 2 milliards de francs.

Globalement, le titre V connaît une redistribution des crédits : diminution de la part des armements nucléaires ce qui permet un accroissement de l'effort pour l'espace et le renseignement et la poursuite des principaux équipements classiques.

1. Le nucléaire

Sa part continue à diminuer : 26 milliards de francs (30 milliards de francs en 1992) soit 25 % du titre V (contre 29,2 % en 1992).

C'est la conséquence :

- de l'abandon du programme S 45 (missiles destinés à remplacer les missiles sol-sol du plateau d'Albion),
- du gel du programme HADES,
- d'un ralentissement du rythme de construction des sous-marins nucléaires de la nouvelle génération (SNLE/NG) : présentation aux essais officiels du "Triomphant", premier de la série à la mi-1993, au début de 1997 pour le "Téméraire", commande du 3ème SNLE/NG en 1993, en vue d'une présentation aux essais en l'an 2000,
- ainsi que de la suspension des essais nucléaires.

L'essentiel des crédits va, désormais, à l'adaptation et à la modernisation de la force de dissuasion stratégique : SNLE/NG et missiles M 45 et M 5.

2. L'espace, la communication et le renseignement

Le budget en projet confirme l'accent mis sur le développement des capacités de recueil et de traitement de l'information.

Les crédits d'ensemble augmentent de plus de 13 % (de 6,6 % pour ceux consacrés uniquement à l'espace). Ils visent à permettre à la fois, la poursuite des programmes du satellite d'observation (HELIOS) et de communication (SYRACUSE II) et le financement d'opérations nouvelles : avion de surveillance électronique SARIGUE, hélicoptère de surveillance du champ de bataille HORIZON, satellite d'écoute ZENON et satellite d'observation radar OSIRIS.

3. La recherche

Les crédits consacrés aux études, recherches et développements diminuent de 2,85 % et passent de 36 M.F. en 1992 à 35 M.F. en 1993.

Pour ce qui concerne la recherche proprement dite (6,6 M.F.) elle porte essentiellement sur :

- le renseignement spatial et les systèmes d'information ;
- la guerre électronique et la furtivité ;
- les biotechnologies et l'ergonomie ;

4. Les forces classiques

De nombreux programmes sont révisés (étalement dans le temps ou - et - diminution de cibles) voir purement et simplement arrêtés :

- pour l'*armée de Terre* : arrêt de la fabrication du véhicule de l'avant blindé, révision des programmes de véhicules logistiques, de véhicules blindés légers et des missiles anti-char MISTRAL ;
- pour la *Marine*, arrêt du programme des bâtiments anti-mines océaniques, révision du programme des sous-marins nucléaires d'attaque et de la torpille MU 90 ;
- pour l'*armée de l'Air*, révision du programme des avions MIRAGE 2000 (aucune commande en 1993).

Les grands programmes maintenus au prix souvent d'un rééchelonnement des échéances, sont les suivants :

- pour l'*armée de Terre* : commande de 66 chars LECLERC et livraison de 13 exemplaires ; livraison de 16 canons de 155 et 19 lanceurs de roquettes multiples (L.R.M.) ; poursuite du développement de l'hélicoptère de combat HAP/HAC, en coopération avec l'Allemagne et du programme d'hélicoptère de transport NH 90, conjointement avec la Marine ;
- pour la *Marine* : poursuite de la construction du porte-avions nucléaire (P.A.N.) "Charles de Gaulle" en vue d'une admission au service actif en 1998 ; livraison en 1993 du 6ème sous-marin nucléaire d'attaque (S.N.A.) ; livraison de deux frégates de surveillance du type "FLOREAL" ; livraison de 6 avions de patrouille maritime ATLANTIQUE 2 ; commande de deux appareils RAFALE, version Marine, pour une livraison en 1997 ;

- pour l'armée de l'Air : livraison de 6 MIRAGE 2000 DA, de 12 MIRAGE 2000 D et de 18 MIRAGE F1 CT) ; mais les commandes d'avions de combat ne porteront que sur deux exemplaires du "RAFALE" ; développement des missiles air-air MICA et air-sol APACHE.
- pour la Gendarmerie : poursuite du programme d'équipement (véhicules, systèmes de transmission RUBIS) et de construction ou de rénovation des logements.

INTRODUCTION

Le projet de budget pour 1993 poursuit la régression, en termes réels, que connaissent depuis trois ans nos budgets de la Défense. Il est vrai que cette régression s'inscrit dans un mouvement général de décrue qui emporte tous les budgets des pays occidentaux.

On ne saurait, pour autant, se satisfaire de ce constat. Compte tenu du long délai de mise en oeuvre des principaux programmes d'équipements militaires, le budget de la Défense plus que tout autre n'a de signification que s'il s'inscrit dans une perspective d'ensemble qui situe clairement l'effort de Défense dans son rythme, ses moyens et ses objectifs.

Dans ces conditions que dire de la perspective que prétend ouvrir une loi de programmation militaire qui n'a toujours pas été examinée par le Parlement et dont le budget qui nous est proposé constitue néanmoins la deuxième annuité ?

Cette programmation fictive est une réponse inconsistante à la nécessité, face aux bouleversements géo-stratégiques intervenus au cours des dernières années, d'un réexamen et d'une réorientation de notre dispositif de Défense.

En l'absence de cette perspective, le projet de budget pour 1993 se présente comme un budget d'attente et, pour tout dire, de routine.

PREMIERE PARTIE

UN BUDGET DE ROUTINE

Un titre III maintenu en francs constants, un titre V reconduit en francs courants, un budget d'ensemble qui régresse en volume de 1,4 %, telles sont les caractéristiques d'ensemble du budget en projet.

C'est, en fait, le budget de 1992 qui, par une sorte d'équation sommaire est devenu le projet de budget pour 1993 :

(en millions de francs)

Titre III	1992	=	1993	en francs constants
	(92.334,5)		(94.957,7)	(+ 2,8 %)
Titres V et VI	1992	=	1993	en francs courants
	(102.933,75)		(102.934)	(+ 0 %)

Exposé à l'érosion monétaire qui le fait regresser, en volume, par rapport à 1992 de 1,4 %, ce projet de budget est voué aux amputations budgétaires habituelles : surestimation des fonds de cours (évalués à 3 milliards de francs), sous-estimation du surcoût des opérations extérieures, annulation et blocage de crédits. Il conduit, une fois de plus en prétendant tout maintenir sauf les crédits, à étaler les programmes et à rétrécir les series.

1° - L'érosion monétaire

Selon l'évolution prévue des prix du P.I.B. (+ 2,8 %), le budget en projet marque une diminution sensible en termes réels.

Il s'agit là d'une régression qui se poursuit depuis trois ans :

(en millions de francs)

Budget de la défense		
	Francs courants	Francs constants 1990
1990	189 443	189 443
1991	194 548	188 643
1992	195 482	184 208
1993	197 910	180 778

Encore convient-il de relever que le budget en projet se trouve "gonflé" de façon tout à fait abusive par l'inscription d'une *"provision pour mesures générales intéressant les personnels"* de plus de un milliard de francs (1.043,6 millions de francs), en hausse de plus de 6 % sur celle prévue au budget de 1992. Cette provision, dans la mesure où elle sert à couvrir des hausses de rémunérations, a normalement sa place au budget des charges communes. Une telle imputation au budget de la Défense a en outre un autre effet pernicieux : elle conduit, si la provision n'est pas suffisante, à prélever sur la substance dudit budget le complément nécessaire ; ainsi sur le crédit ouvert par le décret d'avances du 28 septembre 1992 d'un montant de 1 milliard (et qui a entraîné simultanément une annulation de 2 milliards sur le titre V de la Défense) plusieurs centaines de millions sont destinés à couvrir la hausse des rémunérations consécutive aux accords salariaux.

Signalons également que le "cadrage" économique et financier du budget de la Défense semble obéir - de façon étrange - à des lois spécifiques qui font que pour 1993 la *parité du dollar* est estimée, pour les besoins des Armées, à 5 F. et le prix du baril à 19,8 \$, alors que le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances retient des hypothèses différentes : parité à 5,5 F. et prix du baril à 19,5 \$! Rapportés à ces dernières hypothèses, les besoins des Armées en carburants nécessiteraient un supplément de crédits de 200 millions de francs.

2° - Les amputations budgétaires en cours de gestion

Trois milliards de crédits à provenir de "*fonds de concours*" doivent venir s'ajouter aux crédits budgétaires prévus pour 1993.

L'expérience montre que cette somme est nettement surévaluée. Elle le restera très vraisemblablement en 1993. S'agissant des actifs immobiliers, après la vente des meilleurs éléments du patrimoine des Armées (et plus particulièrement du quartier "Dupleix" à Paris), la Défense ne peut plus guère proposer que des immeubles le plus souvent situés en province - très généralement des casernes dont l'utilisation n'est pas facile et le coût d'entretien élevé - pour lesquels les clients sont rares et, s'agissant des collectivités locales, peu disposées à acquérir au prix d'un endettement supplémentaire. La dépression du marché immobilier n'ouvre, de toute façon pas, même pour les actifs les mieux situés, de grandes perspectives.

Restent les actifs mobiliers - comme par exemple, les actions de la Société "Dassault-Aviation" détenues par l'Etat - qui ne sont pas nécessairement faciles à réaliser, si tant est que la décision sera prise de les proposer sur le marché.

Cette surestimation des crédits à venir des fonds de concours est habituelle, tout comme le sont les manipulations budgétaires en cours d'année : insuffisante couverture des surcoûts occasionnés par les opérations extérieures, annulations, blocages de crédits générant d'importants reports en fin de gestion.

Chaque année plusieurs milliards de francs de crédits de paiement du titre V se volatilisent sous l'effet de deux manipulations :

- *annulations* : en 1989 : 1,8 milliard ; en 1990 : 2,5 milliards; en 1991 : 1,1 milliard ; en 1992 : 2 milliards de francs de crédits ont été annulés ;
- *blocages* engendrant des *reports* en fin d'année.

Le montant de ces reports a ainsi atteint : 4,3 milliards en 1988, 9,7 milliards en 1989, 7,8 milliards en 1990 et plus de 10 milliards de francs en 1991.

Or le ministère des Finances prescrit de reporter en fin d'année un montant de crédits de paiement au moins égal à celui de la gestion précédente : ainsi le ministère de la Défense ne peut même pas compenser la diminution de ses ressources budgétaires par la consommation de son "matelas" de crédits reportés. Et si les

propositions, exprimées par la Cour des comptes dans son rapport public de 1992, d'annuler les reports trop importants, sont suivies, le ministère de la Défense, déjà dépossédé en fait de plus de 10 milliards de crédits reportés, les perdra définitivement.

3° - L'étalement des programmes et le rétrécissement des séries

La réponse combien facile, apportée à l'amointrissement des ressources n'a été jusqu'à présent que d'étaler les programmes et de réduire les séries.

- Pour l'armée de l'Air, le nombre de "Mirage 2000 A" sera réduit de 192 à 153 appareils, le nombre de "Mirage 2000 D" sera ramené de 105 à 90 appareils, le nombre de "Rafale" de 250 à 234. Pour le "Rafale" en outre, le programme sera ralenti : alors que les 10 premières commandes devaient être faites en 1992, aucun appareil n'a été commandé en 1992 et que seuls deux appareils le seront en 1993. En outre, à l'exception du programme MICA, tous les programmes de missiles (air-air ou air-sol) voient leur cible réduite ou leurs commandes étalées dans le temps.
- Pour la Marine, le programme de construction des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins est réduit de 6 à 4 submersibles et celui des sous-marins nucléaires d'attaque de 8 à 6 ; les premiers "Rafale" dans leur version "Marine" verront leur date de livraison reportée de 1996 à 1997 et leur nombre réduit de 7 à 3 ; quant à l'avion de patrouille maritime Atlantique 2, la flotte sera réduite de 40 appareils à moins de 30.
- Pour l'armée de Terre, aucun programme n'est épargné ; soit que les livraisons sont retardées (hélicoptères HAP/HAC, hélicoptères NH 90, lance-roquettes multiples, véhicules blindés modulaires, missiles anti-char de courte portée ou de longue portée), soit que les quantités soient réduites (chars Leclerc - de 1.200 à 650 -, système d'observation du champ de bataille "Horizon", postes radio de nouvelle génération, système informatique de commandement) ; ces étalements ou ces réductions sont plus imposés par l'insuffisance des moyens financiers qu'accordés réellement au nouveau format de l'armée de Terre.

- Pour la Gendarmerie elle-même, pourtant relativement préservée, certaines dotations sont revues en baisse : ainsi celle du nouveau pistolet automatique MAS-G1 portant initialement sur 110.000 armes est ramené à 85.000 armes.

Il n'est pas besoin d'insister sur les effets néfastes de ces pratiques :

- pour *les Armées* dont les équipements moins nombreux voient croître leurs coûts unitaires et dont les livraisons retardées portent sur des armements qui risquent d'être dépassés par les progrès techniques ; de surcroît, aux restrictions frappant ces programmes s'ajoutent la contraction des flux de financement assurant la cohérence et l'efficacité de notre dispositif opérationnel : munitions, rechanges, équipement des installations et adaptation des infrastructures ;
- pour *l'industrie d'armement* touchée sévèrement dans ses emplois et dans ses qualifications et pour laquelle le glissement des échéanciers représente un phénomène particulièrement pervers car si les carnets de commandes restent apparemment intacts, les charges de travail diminuent.

II - UN BUDGET SANS PERSPECTIVES D'AVENIR

L'année 1993 - faut-il le rappeler ? - est couverte par la loi de programmation militaire pour les années 1990-1993, votée par le Parlement en 1989. Celle-ci prévoyait, au titre de l'annuité 1993, un budget d'équipement de plus de 120 milliards de francs, soit un écart négatif de plus de 20 milliards de francs par rapport au projet de budget dont nous sommes saisis.

Mais nous n'épiloguerons toutefois pas sur ce décalage, substantiel entre les objectifs affichés il y a trois ans - à une époque où cependant, le contexte géo-stratégique avait déjà commencé à évoluer - et les ressources budgétaires prévues aujourd'hui. Tournons-nous plutôt vers l'avenir.

Une nouvelle loi de programmation pour les années 1992 à 1994, bien qu'approuvée en Conseil des Ministres et déposée sur le bureau des assemblées, n'a toujours pas été examinée par celles-ci. Elle est donc devenue d'ores et déjà parfaitement *fictive* car, même si elle devait être débattue avant la fin de l'année, ce retard aura privé le débat parlementaire sur les crédits militaires de 1991 et de 1992 de référence et donc d'intérêt. Il réduit l'éventuel examen du projet de loi de programmation à une sorte de rétrospection pour deux de ses annuités sur les trois qu'elle comporte au total. Peut-on même, au demeurant, parler d'une loi de programmation dès lors qu'elle ne s'intéresse qu'à une période aussi courte au regard de la longue durée de la réalisation des programmes d'armement ?

Quoi qu'il en soit, cette *carence* est d'autant plus regrettable que de nouveaux facteurs sont intervenus entre temps, qui justifient et nécessitent une réflexion approfondie sur la nature et l'ampleur de notre effort de défense :

- les enseignements de la guerre du Golfe notamment quant à la mobilité, aux technologies nouvelles et à la conception du champ de bataille ;
- la rétractation générale des crédits militaires dans tous les pays occidentaux, relativement moins forte, au demeurant, en France qu'ailleurs ;
- l'éloignement de la menace que faisait peser sur la sécurité de l'Europe l'existence d'un "bloc" de l'Est surarmé ne nous garantit toutefois pas contre la

permanence d'une menace à l'Est et contre des dangers nouveaux tandis que s'accroissent les déséquilibres démographiques et économiques et corrélativement les migrations de populations et que s'accroît le domaine d'action du terrorisme ;

- la régression du marché mondial des armes qui pèse sur nos exportations et obère l'avenir de nos industries d'armement.

Cette réflexion novatrice, indispensable, se heurte à de nombreux obstacles qui tiennent aussi bien à une certaine somnolence dogmatique pour ce qui concerne notre doctrine de Défense - définie pour l'essentiel il y a maintenant plus de 30 ans et restée inchangée depuis - qu'à l'inertie des programmes d'armement. Notre pays est, en effet, engagé dans des programmes particulièrement lourds et nombreux, que dans un souci d'autonomie et d'excellence, il entend maîtriser seul de bout en bout.

Tout cela alors que les crédits d'équipement stagnent ou décroissent. Se trouvent ainsi compromis le sort de plusieurs centaines de milliers d'emplois souvent hautement qualifiés et l'avenir de régions où l'industrie d'armement s'apparente parfois à une mono-industrie.

Au-delà des réponses de facilité que l'on peut apporter à ce dilemme en étalant les programmes et en réduisant les séries, c'est une réflexion de grande ampleur qui, seule peut permettre de relever le défi né des contraintes, voire des contradictions, d'impératifs concurrents ;

Examinons successivement :

- 1° - la nécessité d'une nouvelle réflexion ;
- 2° - les difficultés qu'elle rencontre ;
- 3° - les voies d'une réévaluation en profondeur.

1° - Un réexamen substantiel s'impose

Les idées assez généralement reçues portent volontiers vers la dénonciation d'une organisation militaire considérée comme étant trop rigide, figée dans ses structures, son comportement et ses habitudes.

Cette représentation négative ne résiste pas cependant à l'examen.

Quel organisme public autre que les Armées a, en l'espace de quatre décennies (celles qui se sont écoulées depuis la fin de la seconde guerre mondiale), subi autant de réorganisations profondes, connu une telle rétractation de ses effectifs, une telle mutation dans ses équipements ?

Les Armées doivent aujourd'hui faire face à de nouvelles réductions d'effectifs, à une nouvelle réorganisation des structures et du fonctionnement (plan Armées 2000, commandements interarmées, notamment), de nouveaux choix dans l'effort d'équipement.

C'est sur ce dernier point que nous voudrions insister dans ce rapport car des facteurs pressants y poussent.

Parmi ces facteurs figurent indiscutablement :

1/ Les constats de la guerre du Golfe

Outre les risques créés par l'instabilité de toute une région d'où provient une bonne partie de l'approvisionnement pétrolier des Etats développés et par les ambitions de certains Etats accumulant les moyens - y compris en armes de destruction massive - mis au service de ces ambitions, la guerre du Golfe, dans sa phase d'affrontement armé, a souligné l'importance de l'observation spatiale, la place prise par les nouvelles technologies, la permanence de l'intensité des combats, l'avantage donné à la puissance et à la précision des "feux", la globalité et la profondeur de la bataille. Elle a également permis de saisir concrètement les limites de la dissuasion nucléaire à l'encontre de certains Etats ¹.

2/ La modification du contexte géo-stratégique

Aux risques nés de l'instabilité de certaines régions - qu'a illustrés la guerre du Golfe, mais qui peuvent également naître des déséquilibres démographiques - s'ajoutent ceux nés de la modification, ou plus exactement des bouleversements stratégiques dont l'Europe a été le théâtre. Dans le même temps réapparaissent des affrontements nationaux qui évoquent ceux du siècle passé et de graves difficultés économiques - sans parler des chocs moraux et psychologiques - assaillent de nombreux Etats, plus particulièrement ceux nés de la recomposition de la carte politique européenne.

(1) Sur tous ces points nous renvoyons à l'excellent rapport de nos collègues de la commission sénatoriale des Affaires étrangères et de la Défense du 25 avril 1991.

Cette situation conduit à de nombreuses interrogations sur la portée de ces bouleversements, l'apparition de nouvelles menaces, plus diversifiées et plus disséminées, leur nature, leur consistance, leur permanence. Quelle signification donner à la dissuasion nucléaire, dans son objet ainsi que dans ses capacités ? Quelle traduction donner à la coopération européenne, au plan de la Défense ? Comment apaiser - ou mieux - prévenir les crises et les affrontements ? Comment se prémunir et contrer la prolifération, nucléaire, balistique et chimique ? Comment arriver à la "maîtrise" des armements ? Comment mettre en oeuvre un nouvel ordre régional et universel ? etc...

3/ La récession des budgets militaires

Le projet de budget pour 1993 marque pour la 3ème année consécutive, une régression en volume des crédits affectés à notre défense.

Cette récession s'inscrit dans un mouvement général de rétractation des dépenses militaires dans tous les pays développés.

Pour autant que des comparaisons internationales peuvent être faites - compte tenu des grandes différences dans la structure et le contenu des budgets d'un Etat à l'autre - c'est dans notre pays que le "décrochage" est le moins accentué. Il n'en apparaît pas moins, comme nous l'avons déjà indiqué, un écart négatif de près de 40 milliards de francs sur 4 ans par rapport aux prévisions de la programmation actuelle.

Quoiqu'il en soit, au vu des planifications connues, et sauf bouleversement toujours possible mais que rien ne laisse actuellement prévoir, le mouvement général ainsi constaté ne s'inversera pas et la part des budgets militaires rapportée au P.I.B. continuera, sans doute, à décroître avant de se stabiliser.

Le processus de désarmement conventionnel devrait au contraire l'accentuer encore que les difficultés pratiques que suscite l'application des accords ainsi que l'instabilité politique de nombre d'Etats incitent à une certaine prudence.

4/ La régression du marché mondial des armes

L'exportation des matériels d'armement a soutenu et allégé, pendant de nombreuses années et jusqu'à une date relativement récente, notre effort de défense. Ses effets bénéfiques se portaient à la fois sur les armées, du fait de l'allongement des séries et de la diminution corrélative des coûts unitaires et sur les industries d'armement dont les marges accrues permettaient de moderniser continûment leur potentiel et de maintenir leur compétitivité à un haut niveau.

La situation, on le sait, s'est retournée (et cela dès 1986, année marquée, au moins pour ce qui concerne la France, par un premier affaissement de nos exportations).

L'amointrissement des ressources des acheteurs traditionnels n'est pas un élément nouveau, même s'il est une cause essentielle de ce retournement.

En revanche la concurrence entre les exportateurs potentiels n'a cessé d'être de plus en plus âpre et notre industrie d'armement doit désormais de plus en plus compter avec l'"activisme" des deux plus gros exportateurs : les Etats Unis et la Russie. Les industriels américains sont forts et de la taille et de la puissance de leurs entreprises, de l'appui du pouvoir politique au plus haut niveau et des fluctuations opportunes de leur monnaie. Pour la Russie, l'industrie d'armement est aujourd'hui, avec le pétrole, la principale source de devises indispensables au nouveau cours imprimé à l'économie ; elle lui permet également de maintenir un certain pouvoir d'influence à l'extérieur de ses frontières.

Notons également que le Traité de Vienne sur la limitation des armements conventionnels, par le déclassement d'équipements qu'il implique peut susciter un marché "d'occasion" s'ajoutant au marché du "neuf".

2° - Les difficultés d'une inflexion de notre politique

1/ Notre pays est engagé dans *trois programmes particulièrement lourds* et qui correspondent pour chacune des trois armées à un équipement de combat majeur.

Du fait d'échelonnements et de reports accumulés au cours des années précédentes, l'armée de Terre, la Marine et l'armée de l'Air se trouvent maintenant devant des échéances de remplacements simultanés de leurs armements de base.

Leur coût total se chiffre, approximativement, en centaines de milliards de francs :

- 18 milliards de francs pour le porte-avions nucléaire (P.A.N.) ;
- 40 milliards de francs pour le char "Leclerc" ;
- 150 milliards de francs pour l'avion de combat "Rafale".

Jusqu'à présent (budget de 1992 compris), le financement de ces programmes n'a été assuré qu'à hauteur d'environ :

- 15 % pour le "Rafale" ;
- 20 % pour le "Leclerc" ;
- 35 % pour le P.A.N.

C'est dire le poids financier dont vont peser à eux seuls ces trois programmes dans les années à venir.

2/ Mais, dans le même temps, *nous entendons poursuivre* :

- la modernisation de notre armement nucléaire ;
 - l'acquisition d'une capacité significative dans le domaine de l'espace, de la communication et du renseignement ;
 - le redéploiement de nos forces terrestres, maritimes et aériennes, compte tenu de l'allègement des effectifs et en vue de leur assurer une plus grande mobilité, une puissance de feu accrue et une meilleure souplesse d'emploi ;
 - et, bien entendu, le maintien d'un fort potentiel de recherches et d'études.
- *La modernisation conduit à la refonte des S.N.L.E. en service de façon à les rendre aptes à l'emport des missiles multi-têtes M4, à la construction de S.N.L.E. de nouvelle génération (S.N.L.E./N.G.) aux performances sensiblement améliorées, à la mise au point du missile M5.*

La aussi les coûts sont élevés :

- près d'un milliard de francs pour la refonte des S.N.L.E. en service (pour les seules années 1993 et 1994) ;
 - 18 milliards de francs pour la constructions des S.N.L.E./N.G. (pour les seules années 1993 et 1994) ;
 - 30 milliards de francs pour le développement du missile M5.
- *L'acquisition d'une capacité significative dans le domaine de l'espace, de la communication et du renseignement, nécessite de "mobiliser" des ressources croissantes dans un budget qui se rétrécit.*

Les crédits spatiaux ont, en effet, presque triplé entre 1986 (459 millions de francs) et 1988 (1 362 millions de francs) et continuent d'augmenter pour atteindre 2 988 millions de francs en 1992.

Les dotations prévues pour 1993 s'élèvent à 3 302 millions de francs et seront consacrées essentiellement à la poursuite de deux programmes, l'un portant sur les moyens d'observation (satellite HELIOS), l'autre sur les moyens de communication (système SYRACUSE). Notre effort dans ce domaine ne peut se relâcher car ses capacités demeurent, pour le moment limitées : le satellite HELIOS, par exemple, ne peut "voir" la nuit ou par temps couvert. Aussi d'autres projets doivent être mis en chantier : satellite d'observation radar OSIRIS et satellite d'écoute ZENON, pour lesquels des dotations ont déjà été inscrites dans le budget en projet. Et la nécessité de parer aux risques grandissants de la prolifération balistique peut contraindre à accroître notre présence spatiale en l'orientant vers une défense anti-missile dont le poids financier - même s'il est partagé (on ne peut d'ailleurs envisager qu'il ne le soit pas) sera extrêmement lourd.

Mais les renseignements indispensables à la prévention et à la gestion des crises, ne peut s'appuyer sur les seuls engins spatiaux : ceux-ci trouvent, pour la collecte d'informations, un complément nécessaire, dans le moyen aérien : système de détection aéroportée AWACS (dont le coût total, financé aux 4/5 est de près de 7 milliards de francs), DC8 SARRIGUE (coût global 1,4 milliard de francs à partir de 1992) et avions de patrouille maritime ATLANTIQUE 2 (coût total 22 milliards de francs, pour un peu moins de 30 unités, dont 70 % environ ont déjà été financés).

Le redéploiement de nos forces terrestres, maritimes et aériennes, vise à leur assurer dans une configuration plus "ramassée" (réduction d'effectifs), une plus grande mobilité, une plus grande professionnalisation, une plus grande puissance de feu, une plus grande souplesse d'emploi dans des opérations interarmes et interarmées.

Il s'agit là d'une réorganisation importante, marquée notamment par le plan "Armées 2000" et la réorganisation des commandements et des états-majors.

Mais toute réorganisation a son coût - coût humain qu'il convient d'atténuer par des compensations pécuniaires - coût, également, en déplacements et en infrastructures (le plan ORION - organisation rationnelle d'une infrastructure opérationnelle nouvelle, chiffrée à 15 milliards de francs, n'arrivera toutefois à son terme, au rythme actuel de son financement que dans 20 ans ou 25 ans...) Quant à la mobilité et à la puissance de feu, leur accroissement exige des ressources financières qui sont loin d'être négligeables, tout comme une plus grande professionnalisation. Signalons plus particulièrement, dans ce domaine de la mobilité, le programme d'hélicoptères HAP/HAC (appui-protection et anti-char), réalisé en coopération avec l'Allemagne, dont le

financièrement nécessitera, au total, 40 milliards de francs, et le programme d'hélicoptères NH 90 réalisé en coopération avec l'Allemagne, l'Italie et les Pays-Bas, qui intéresse la Marine (lutte anti-sous-marine et anti-navire) mais concerne aussi l'armée de Terre (transports). Il se chiffre, lui aussi, à 40 milliards de francs, à financer presque entièrement dans les années à venir.

Quant au renouvellement des avions de combat, en attendant leur remplacement par le "Rafale", et même après réduction en-deçà de 400 appareils, à la fin de 1994, du volume de la flotte aérienne de combat, il implique des commandes d'avions MIRAGE qui nécessiteront après 1992, quelques 35 milliards de francs.

La flotte de surface, pour sa part (hors P.A.N.) doit recevoir de nouveaux bâtiments : frégates de surveillance et frégates légères, auxquels s'ajouteront les sous-marins nucléaires d'attaque (S.N.A.) qui engagera après 1992 une dizaine de milliards de francs (et plus si le projet de frégate franco-britannique se réalise).

On ne saurait, enfin, dans cette très rapide - et non exhaustive - revue d'armements, faire silence sur les missiles (notamment MICA - air-air - et APACHE - air-sol) qui prélèveront encore quelques milliards supplémentaires sur le titre V.

- *Le maintien d'un fort potentiel de recherches et d'études*

La raison d'être de ces activités est évident : le maintien de la performance des armes n'est pas seulement un atout commercial, il est une nécessité vitale sur le terrain.

Environ 30 % de notre budget d'équipement va aux recherches et aux développements.

La charge financière de celle-ci pèse principalement sur le budget de la Défense dont les crédits, en ce domaine, vont majoritairement à l'industrie. Cette dernière de son côté finance, grâce aux marges dégagées par l'exportation, une partie de ces recherches.

Or ces marges s'amenuisent ou disparaissent. Et il ne faut pas attendre des technologies "duales" - celles utilisées à la fois dans des applications civiles et dans des applications militaires - un allègement significatif du fardeau. Ces technologies appellent, en effet le plus souvent, une adaptation à leur usage militaire ; de surcroît l'impératif de supériorité impose un effort spécifique compte tenu de la compétition permanente qui caractérise les activités de recherche.

3/ Les contraintes, sinon même la contradiction, qui résultent des impératifs concurrents que nous venons de mentionner, sont particulièrement sévères.

Comment conjuguer l'achèvement d'un système d'armes polyvalent que, compte tenu de l'ampleur des investissements engagés et des résultats obtenus, il est impossible de remettre en cause avec l'obligation, non moins coûteuse, de relever de nouveaux défis, telle par exemple, une défense anti-missiles ?

Quelle réponse apporter à ce *dilemme* ?

3° - Des éléments de réponse

La prudence s'impose devant la complexité, l'ampleur, l'accumulation et l'imbrication des problèmes. Sur ce point nous ne pouvons que souscrire à l'opinion de notre collègue de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'absence de "solution globale" et de "remèdes miracles".

Nous ne possédons pas de réponses entièrement satisfaisantes ou immédiatement réalisables. Mais il faut certainement refuser les *réponses faciles* qui consistent à retarder les échéances des programmes ou à réduire leurs cibles.

Les développements qui suivent ne prétendent être qu'une contribution au réexamen d'ensemble dont nous avons relevé la nécessité.

Ce réexamen nous paraît passer, plus particulièrement, par :

- une restructuration de nos industries d'armement ;
- un renforcement de la coopération européenne ;
- une poursuite de nos exportations ;
- un rajeunissement de notre doctrine de défense.

1^o. - la restructuration des industries de defense

L'expression "industries de défense" est simplificatrice. Elle recouvre, en effet, une réalité très composite. Ces industries sont très diverses, par leur taille - les 3/4 des commandes militaires françaises vont à 10 entreprises qui les sous-traitent pour partie à de nombreuses P.M.E., leur statut - étatique, para-étatique ou privé - la structure de leurs activités plus ou moins entièrement tournées vers la production militaire, les compétences et les métiers qu'elles mettent en oeuvre, leur localisation qui font de certaines d'entre elles l'activité prédominante d'une ville ou d'une région toute entière.

Mais leur caractéristique commune est d'être étroitement dépendante de l'Etat : acheteur dans tous les cas, celui-ci est aussi tuteur et parfois, actionnaire. En tout cas, rien d'essentiel ne peut se préparer, se décider et se réaliser dans les industries de défense sans qu'intervienne l'Etat, à un titre ou à un autre, à un niveau ou à un autre, à un moment ou à un autre.

C'est dire que c'est par rapport à la présence plus ou moins étroite de l'Etat que peut d'abord s'apprécier la restructuration des industries de défense. De ce point de vue ce que l'on appelle la "désétatisation" - qui n'a été en fait qu'une nationalisation par création de sociétés nationales - telle la fabrication des poudres en 1972 par la création de la Société nationale des poudres et explosifs, la production d'armement terrestre par la création de la Société G.I.A.T.-Industries en 1990, marque une étape essentielle et nécessaire, sinon suffisante, de la restructuration des industries de défense dans le sens d'une plus grande autonomie et d'une plus grande banalisation de la gestion.

Mais la présence de l'Etat se manifeste également et doit se manifester, sur un plan général, par une politique d'armement qui n'est que l'un des aspects de la politique industrielle.

La place des industries de défense dans l'économie nationale est, en effet, considérable : plus de 8.000 entreprises, au chiffre d'affaires de 180 milliards de francs (dont 15 à 20 % sont consacrés à la recherche), 200.000 emplois directs, environ 250.000 emplois indirects, une balance des échanges extérieurs excédentaire de plusieurs dizaines de milliards de francs, un potentiel humain et technique de haute valeur.

Or, les facteurs que nous avons précédemment mentionnés, au premier rang desquels la rétractation des budgets

militaires, poussent à une détérioration générale des résultats des industries d'armement. Le Conseil des industries de défense (C.I.D.E.F.) prévoit la disparition entre 1992 et 1994 de 50.000 emplois directs et 80.000 emplois indirects dont 100.000 consacrés aux activités militaires ¹

Plus circonspecte et plus optimiste la Délégation générale pour l'armement annonce des pertes d'emplois moindres mais qui se chiffrent néanmoins en dizaine de milliers.

Dans un tel contexte les industries concernées ne sont, bien entendu, pas restées inertes.

Elles subissent cependant un double handicap :

L'un est *conjoncturel* : une empreinte étatique particulièrement forte - alors que les industries d'armement britanniques ou allemandes appartiennent au secteur privé - qui se manifeste par la survivance à travers les siècles d'arsenaux (construction et entretien des bâtiments de la Flotte) et par la prédominance des sociétés nationales qui regroupent la plus grande part des effectifs du secteur.

L'autre handicap est *structurel* : les industries françaises travaillant pour la défense réalisent dans cette activité la plus grosse part de leur chiffre d'affaires : près de 70 % dans l'ensemble (100 % pour les industries d'armement terrestres, 63 % dans l'électronique professionnelle, un peu moins de 50 % dans l'aéronautique) ². Cette structure d'activité contraste avec celle des industries allemandes qui est beaucoup plus équilibrée.

La "restructuration" doit donc prioritairement s'attacher à réduire ce double handicap.

Pour le *handicap "étatique"*, il passe par un remodelage de l'organisme étatique lui-même qu'est la Délégation générale pour l'armement. Celle-ci est, en effet, actuellement à la fois juge et partie dans la distribution des crédits puisque certaines activités industrielles restent étatisées. La distinction entre les activités étatiques et industrielles de la Direction des constructions navales qui vient d'être opérée appelle déjà une clarification mais elle doit être suivie d'une opération analogue à celle qui a transformé le G.I.A.T. en une société nationale. Il ne serait pas non plus inutile d'alléger d'ores et déjà certains effectifs, qu'ils soient employés à des tâches étatiques ou à des tâches industrielles au sein de la Délégation générale pour l'armement qui doit être exemplaire si elle entend conduire ou accompagner la restructuration industrielle.

(1) Compte tenu de la part plus ou moins grande des productions militaires dans l'activité des membres du C.I.D.E.F. (moins de la moitié pour les activités aéronautiques);

(2) Selon les chiffres du C I D E F.

Ne peut-on pas craindre que les activités récemment désétatisées, ou celles qui s'exercent à travers des établissements publics, simples démembrements de l'Etat, bénéficient, peut-être, d'un "taux d'attraction" des crédits d'équipement plus fort que la moyenne générale ? Là aussi sans doute des comportements, des habitudes pourraient être révisés. Ils ont, du reste, déjà très largement commencé à évoluer et il convient de féliciter les initiateurs et les acteurs des changements déjà opérés au sein de la Délégation générale pour l'armement.

Mais l'Etat doit d'un autre côté affirmer sa présence par *des choix indispensables*. Il est certes nécessaire de conserver une capacité d'innovation mais il n'est plus possible - ce qui est le cas - de continuer à maintenir tous les développements prévus ou en cours, en les étalant dans le temps et de ne laisser à la production seulement ce qui reste des crédits budgétaires. Les industriels doivent pouvoir produire ce qu'ils ont mis au point et les militaires doivent pouvoir recevoir des quantités significatives d'un équipement moderne.

Pour l'avenir, un niveau élevé de recherches ne pourra donc être maintenu qu'au prix d'une *sélection* dans les développements de façon à pouvoir préserver un niveau suffisant de ressources pour l'équipement effectif des unités. La maigreur des commandes et des livraisons pour 1993 (comme pour les années précédentes) ne peut, de ce point de vue, que susciter des inquiétudes.

Le renforcement de la présence dans le secteur civil répond à la nécessité d'atténuer le second handicap.

On peut, à cet égard, relever l'exemple de la stratégie de l'"Aérospatiale" dont le chiffre d'affaires actuel porte à 60 % sur les activités civiles alors que, jusqu'en 1986 c'étaient les activités d'armement qui oscillaient autour de ce pourcentage ; dans le même temps (1986-1991) le chiffre d'affaires est passé de 26 milliards à 37 milliards de francs.

Le cas de la société "G.I.A.T.-Industries" qui a su tirer pleinement partie de la souplesse de gestion que lui donne un changement de statut, réalisé juste à temps pour sauver notre industrie d'armement terrestre d'une débâcle certaine, peut également être mentionné. Plus précisément la création d'un pôle d'activité dit "GITECH", lui ouvre de nouveaux secteurs aussi bien dans le domaine des équipements militaires que civils et amorce, au plan national, une reconquête du secteur de la mécanique par une haute valeur ajoutée (robotique, informatique, électronique etc...). Le chiffre d'affaires du GITECH, estimé aujourd'hui à 1,5 milliard de francs, devrait doubler d'ici à 1995.

Encore conviendrait-il que l'Etat joue pleinement le jeu de la désétatisation en acceptant que "G.I.A.T.-Industries" s'allège des sur-effectifs qu'il a hérités de ses anciennes structures

étatiques et dont il ne peut utiliser les compétences alors que celles-ci pourraient utilement trouver à s'employer au profit de tâches d'administration, dans les collectivités locales par exemple, ou de gestion d'établissements publics tels les hôpitaux.

Et, plus généralement, des incitations - d'ordre financier notamment - devraient seconder l'effort des industriels vers cette diversification nécessaire.

Ces incitations ont du reste déjà commencé à être mises en place au profit des petites et moyennes entreprises (fonds commun de placement complété par un ensemble de prêts spécialisés destinés à renforcer les fonds propres des P.M.E.). Il n'en faut pas moins constater que des besoins existent également chez les entreprises de plus grande taille et souligner que les incitations ne doivent pas se réduire à des subventions qui laissent les entreprises dans une situation d'assistées.

2° - Le renforcement de la coopération européenne

Trois raisons essentielles justifient la coopération interétatique en matière d'armement. Il n'est pas inutile de les rappeler pour situer, d'emblée, notre propos :

- *politiquement*, cette coopération manifeste et renforce, notre solidarité avec nos alliés ;
- *techniquement*, elle permet d'accroître l'inter-opérabilité des matériels ;
- *financièrement*, elle répartit les frais fixes et elle amortit les coûts unitaires en allongeant les séries. Cette raison est particulièrement attractive eu égard à la réduction des possibilités de financement budgétaires et extra-budgétaires (exportations, fonds de concours).

Ces trois justifications se rencontrent pour donner à la coopération une sorte de statut d'évidence. Il est vrai qu'au moment même où pour des raisons de restrictions budgétaires cette coopération paraît particulièrement nécessaire, elle est, pour les mêmes raisons, rendue plus difficile..., chaque pays s'efforçant de sauvegarder son potentiel industriel.

L'orientation de cette coopération dans un cadre européen est prioritaire.

Politiquement, elle témoigne concrètement d'un renforcement de la construction d'un ensemble européen dont le Traité de Maastricht est une étape importante mais à laquelle contribuent également, dans le domaine de la défense, d'autres réalisations et d'autres initiatives que nous mentionnerons chemin faisant.

Economiquement, la coopération européenne apparaît comme le seul moyen d'assurer la survie d'industries de pointe, à haute valeur ajoutée garante d'une certaine autonomie politique ; elles sont néanmoins exposées aux tendances hégémoniques des Etats Unis, super-puissance qui n'a plus désormais le contre-poids d'une autre puissance à sa taille et qui ne la trouvera que dans la réalisation d'un ensemble européen.

Cela étant, la coopération pour évident que paraisse son exercice, se heurte à des *obstacles nombreux*. Cela explique du reste qu'elle n'absorbe guère plus de 5 % de nos crédits d'équipement.

Elle suppose d'abord la convergence, au moment voulu, de considérations et de besoins opérationnels, techniques, financiers, économiques et politiques qui ne sont pas toujours appelés naturellement à se rencontrer.

Elle implique des procédés de gestion à la fois souples et rigoureux et elle ne peut être profitable qu'entre Etats possédant des compétences équivalentes.

L'expérience montre que ces conditions ne sont pas toujours faciles à réunir. Et l'on garde en mémoire quelques cas de coopérations peu réussies... On a observé du reste une forte diminution des programmes en coopération au cours des années 80.

L'intérêt financier de ces opérations s'est, en effet, trouvé souvent effacé par la lourdeur de leur gestion, engendrée entre autres par l'empilement des spécifications exigées par les participants, génératrice de retards et de dépassements des prévisions initiales.

Les pays les plus avancés ont, en outre, subi parfois l'évasion de leurs compétences et constaté la création de capacités de production concurrentes.

Toutefois, face à ces difficultés la coopération a connu une *évolution très remarquable*. A partir d'associations momentanées sur un produit, un programme, elle a suscité des rapprochements de plus en plus durables pour aboutir à la création d'entités industrielles transnationales où se trouvent partagés aussi bien le capital, par des échanges d'actions et de participations, que les activités qui ne sont plus restreintes à un programme préalablement défini.

Ainsi à travers le *dynamisme propre aux entreprises* se dessine peu à peu une industrie européenne des armements. Il peut s'agir, notamment, pour prendre quelques exemples, de prises de participation majoritaire dans des sociétés étrangères fabricant des matériels d'armement (prise de participation de Thomson-CSF dans Philips Signal), de la création à parts égales d'une nouvelle société (Thomson et la société britannique Ferranti créant la Société Ferranti Thomson Sonars System) ou d'une mise en commun d'activités d'entreprises de nationalités différentes à travers une société holding (Eurocopter réunissant les filiales hélicoptères de l'Aérospatiale à la DASA).

Une telle dynamique conduit à réunir les partenaires les plus performants dans les secteurs considérés, ce qui conduit à restreindre le nombre de coopérants et, par là même, les risques de conflits et les difficultés dans la conduite des coopérations. Il faut d'ailleurs souhaiter que de plus en plus la coopération ne soit plus fondée sur un partage financier - sans tenir compte des compétences de chacun - mais s'établisse sur *une base vraiment industrielle*, en fonction des aptitudes des uns et des autres.

Les *technologies nouvelles*, qui n'ont pas encore d'adhérences profondes dans les activités industrielles nationales existantes et qui sont d'ailleurs les plus tournées vers l'avenir, offrent d'ailleurs des conditions de coopération plus faciles.

Une forme particulière de coopération doit également retenir impérativement l'attention : celle permettant de définir des *normes et des standards communs*, qui sont la clef de l'*interopérabilité* dont les affrontements récents soulignent l'importance capitale.

Cette dynamique industrielle doit cependant se conjuguer avec la construction européenne qui se poursuit à travers des *institutions, des règles ou des directives*. S'il est toujours facile de créer des structures, il est beaucoup plus difficile de leur donner un contenu et de les faire fonctionner.

De ce point de vue, on constate que cette construction européenne s'accompagne d'hésitations voire de contradictions qui ne laissent pas de susciter des interrogations, des perplexités sinon des doutes.

L'activité du *Groupe européen indépendant des programmes (G.E.I.P.)* en faveur d'un programme européen de recherches (programme EUCLID) et d'un décloisonnement des marchés nationaux (Cf. notamment réunion de Copenhague du 20 novembre 1990), ou celle de l'*Union de l'Europe occidentale (U.E.O.)* en vue de créer une Agence européenne pour les armements (Cf. déclaration de l'U.E.O. annexée au Traité de Maastricht) peuvent rencontrer et même conforter la dynamique industrielle.

Pour ce qui concerne plus particulièrement *l'Agence européenne de l'armement*, son rôle pourrait être décisif si elle évite la tentation bureaucratique et si elle s'attache à atténuer le coût actuel du processus étatique d'acquisition :

- en orientant la coopération au *stade le plus en amont possible* de façon à définir dès le début des études les besoins opérationnels et les spécifications qui en découlent;
- en incitant l'industrie d'armement à se modeler comme une *véritable industrie européenne* - et non comme le simple agrégat d'industries nationales - ce qui permettrait de faire évoluer les pratiques étatiques, en particulier, vers la disparition des blocages provoqués par le souci du "*juste retour*".

D'autres initiatives, en revanche, apparaissent discutables.

Ainsi la *Commission de Bruxelles* a souligné qu'il convenait de donner une "interprétation restrictive", c'est-à-dire réduire la portée de l'article 223 du Traité de Rome qui autorise tout Etat membre de la C.E.E. à prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité et qui se rapportent au commerce et à la production d'armes, de munitions et de matériels de guerre.

S'agit-il d'affirmer l'"identité européenne de défense" dans le domaine de l'armement ? On ne pourrait que souscrire à cette intention. Encore faudrait-il en tirer les conséquences et favoriser un renforcement de l'industrie européenne notamment par une certaine concentration du capital. Or la commission s'y refuse comme l'a montré le sort qu'elle a réservé au projet de rachat de la Société HAVILAND par l'AEROSPATIALE. Comment prétendre fonder ce refus sur le risque de voir la concurrence faussée alors que l'industrie européenne - en l'espèce l'industrie aéronautique - a besoin de se fortifier pour résister à ses concurrents extra-européens ? Un marché "sans frontières" a nécessairement les frontières que lui imposent celles du concurrent le plus constant, le plus résolu, le plus agressif à savoir le concurrent américain. Quelle pénétration les Etats Unis acceptent-ils sur leur marché national des armements ?

Plus surprenant encore est un rapport virulent dans la forme, radical quant au fond, que vient d'adopter, le 23 juillet 1992, la *commission des affaires étrangères et de la sécurité du Parlement européen*. Invoquant les risques - indiscutables - des développements des armes nucléaires et chimiques dans le monde (mais, oubliant de préciser que les pays européens s'en sont tenus en ce domaine à la suffisance) et de leur prolifération, ce rapport recourt à un amalgame pour stigmatiser le "complexe militaro-industriel"

qui "reste naturellement apte à défendre avec acharnement ses intérêts". Nous en reproduisons des extraits en annexe.

Affirmant que ce complexe "dispose de moyens notamment financiers pour assurer sa survie", le rapport n'en constate pas moins que "sur les quelques 1.500.000 personnes occupées en Europe occidentale dans l'industrie de l'armement à la fin des années 80, de 300 à 500.000 perdront leur emploi au cours des trois à cinq prochaines années".

Le remède proposé est "une restructuration radicale, qui implique la poursuite de la concentration du secteur...". Il est vrai que "les menaces ayant disparu" ce radicalisme de la restructuration peut être poussé très loin...La commission est en tout cas, invitée à réexaminer le programme EUCLID au motif qu'"il risque d'accentuer encore les surcapacités", alors que ce programme vise les recherches et se situe délibérément en amont des développements possibles pour mieux les sélectionner ; et elle demande "une fois de plus, la suppression de l'article 223 du Traité C.E.E."

Il ne s'agit là, certes, que d'un rapport assorti d'une proposition de résolution dont doit toutefois être saisi le Parlement européen.

Mais il est malheureusement assez significatif d'une suspicion et d'une critique systématique, et publique, de nos industries alors que celles-ci font preuve de leur compétitivité et de leur performance et contribuent à alimenter substantiellement, faut-il le rappeler, par les prélèvements fiscaux dont elles sont l'objet, les contributions nationales aux dépenses de la Communauté. Quelles seraient les réactions des industriels américains ou japonais devant un tel désaveu ?

3° - La poursuite des exportations

Les exportations d'armes ne cessent de susciter des débats.

Lorsqu'elles se multiplient, elles provoquent la dénonciation de l'oeuvre de mort des "marchands de canons" ou en tout cas de l'effet d'appauvrissement des pays en voie de développement sur le plan international ou d'éviction de technologies pacifiques dans le cadre national.

Lorsqu'elles se raréfient, elles réactualisent les discussions sur leur impact dans le volume des échanges

extérieurs, ou sur la capacité même des industries d'armement à s'adapter aux retournements de la conjoncture.

Dans tous les cas, on peut s'interroger sur le bien-fondé des critiques qui convergent ainsi sur les industries d'armement dont les gains en devises permettent leur performance et l'équipement au plus juste prix de nos armées. S'interroge-t-on autant, avec une telle constance et avec une telle suspicion, sur l'utilité de certains "grands travaux" ?

Quoi qu'il en soit, sur un montant total de dépenses militaires, dans le monde, qui a atteint 1.000 milliards de dollars en 1991, *l'ensemble des échanges - c'est-à-dire le marché de l'armement -* a porté sur une somme totale comprise selon les estimations entre 60 (estimation de l'Agence américaine pour le désarmement) et 35 milliards de dollars (estimation de l'Institut suédois SIPRI). Environ 70 % de ce marché reviennent aux deux principaux exportateurs à savoir les Etats Unis et l'ex-U.R.S.S. Ceux-ci sont en même temps très faiblement importateurs, au moins pour ce qui concerne les transactions officielles et ouvertes sur le marché.

Ce marché est considérable à la fois quant à ses dimensions potentielles et quant au montant des échanges qui demeureront considérables et restent, de toute manière, très dépendants de l'évolution d'une situation internationale toujours exposée aux tensions et aux affrontements. Notre pays y occupe une position non négligeable (le montant des commandes en 1991 a été de 34 milliards de francs, celui des livraisons de 29 milliards de francs) mais qui, nous l'avons déjà rappelé, s'effrite de façon sensible (en 1985 les commandes s'élevaient à plus de 44 milliards de francs et les livraisons à près de 44 milliards de francs).

Nous disposons d'*atouts sérieux* de performances, d'excellence et de diversité des matériels. Aussi bien des perspectives prometteuses semblent s'ouvrir, en ce moment même, pour nos chars ou pour nos avions.

Mais la sévérité de la compétition incite à mettre davantage l'accent sur :

- *les relais politiques* aux efforts des industriels. L'exportation ne peut être l'affaire du seul ministre et du seul ministère de la Défense : c'est une affaire de gouvernement qui doit solliciter tous les ministres ;
- la poursuite d'une *amélioration du suivi des exportations* et du service "après-vente" ;
- un *transfert de capacités* humaines et intellectuelles des secteurs de la gestion, de l'administration, du contrôle vers les secteurs du commerce et des relations internationales et une formation accrue en ce sens ;

- l'élaboration d'une sorte de "règle du jeu" entre pays européens. Est-il normal que la Grèce, membre de la C.E.E., vienne d'acheter des avions américains, tout comme la Finlande qui aspire à entrer dans la C.E.E. ?

Bien entendu, cet effort doit s'inscrire dans une "déontologie" des exportations : contrôle sur les transferts sensibles pour éviter la prolifération, prise en compte d'un critère de "légitimité du client" comme en débattent les douze de la C.E.E., élaboration d'un "code de conduite" auquel s'intéressent les cinq membres permanents du Conseil de Sécurité qui sont également les cinq plus gros fournisseurs d'armes.

4° - *L'actualisation de notre doctrine de défense*

Les développements qui précèdent se situent délibérément dans une approche concrète, "matérielle" pourrait-on dire, des nécessités de défense.

Ce sont en effet des armes performantes, des équipements de pointe, dans le domaine du renseignement, des transmissions, des systèmes de commandement, en particulier, des forces entraînées, mobiles, disponibles, soutenues par des moyens logistiques appropriés qui donnent leur poids et leur signification véritable aux débats doctrinaux.

Mais, bien évidemment, on ne peut s'affranchir de ceux-ci.

Or notre doctrine de défense, définie pour l'essentiel il y a trois décennies a glissé dans une sorte de "somnolence dogmatique" alors que le contexte géopolitique se trouve complètement bouleversé.

Sur quelle doctrine de défense attirer désormais le "consensus" nécessaire ?

Ce consensus risque, en tout cas, de se trouver de plus en plus amoindri par les incertitudes et les flottements qui entourent nos projets :

- Comment concilier le principe de l'indépendance nationale en matière de défense avec celui d'une défense commune européenne voire un rapprochement des liens avec une O.T.A.N. qui reste à direction intégrée ? Sur ce point le corps d'armée européen cristallise les interrogations ;

- **Comment concilier l'attachement au service national, déjà compromis par une inégalité marquée devant les obligations de la conscription, avec la nécessité d'une professionnalisation accrue ?**
- **Dans quelle mesure la "sanctuarisation" du territoire national par la dissuasion peut-elle s'accommoder de projets visant à la mise en oeuvre d'une dissuasion européenne ?**

Toutes ces questions restent en suspens et l'exposé des motifs du projet de loi de programmation 1992-1994 souligne expressément les incertitudes quant aux "choix politiques fondamentaux".

Or seule une doctrine claire peut susciter un nouveau consensus, fondement premier et condition nécessaire de tout effort de défense et de sa traduction budgétaire.

CONCLUSION

Si l'on excepte une inflexion en faveur des dotations spatiales, la confirmation du gel du programme *Hadès* et une nouvelle nomenclature du budget - toutes modifications que votre Commission, à l'instigation de son rapporteur d'alors, le Président Monory, préconisait depuis trois ans - le projet de budget pour 1993, ne fait que reconduire le budget pour 1992. Il appelle donc les mêmes réserves, les mêmes critiques et la même censure.

Ces réserves avaient conduit l'an dernier notre Assemblée à rejeter le budget. C'est donc la même attitude que votre Commission des Finances vous propose pour le budget de la Défense pour 1993.

A la fiction d'une programmation largement rétrospective s'ajoutent les ambiguïtés d'un discours sur la construction d'une défense européenne, nos relations avec l'O.T.A.N. ou encore les capacités et les objectifs de notre dissuasion nucléaire.

Mais, au-delà de l'appréciation négative sur le budget en projet, votre Rapporteur tient à appeler avec une particulière insistance l'attention du Sénat sur deux questions qui restent aujourd'hui sans réponse :

- Notre pays pourra-t-il prétendre encore longtemps à l'autonomie et l'excellence dans toute la gamme des productions d'armements ? Ce défi est-il encore à sa mesure ?
- Comment renforcer l'inévitable coopération entre les pays européens qui, seule, permettra de résister à la formidable pression exercée par les Etats Unis ? Celle-ci constitue en effet une grave menace pour une industrie de haute technologie donc porteuse d'avenir et garante en outre d'autonomie stratégique.

On le voit, à travers la politique de défense dont la France choisira de se doter, c'est une partie capitale qui s'engage non seulement pour elle mais pour l'Europe.

**PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1993**

EXTRAIT

Art. 42

Texte de l'article

I Il est ouvert au ministre de la Défense pour 1993, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des autorisations de programme ainsi réparties :

Titre V "Equipement"	101.983.000 000 F.
Titre VI "Subventions d'investissement p accordées ar l'Etat"	803.000.000 F.
Total	102.786.000.000 F.

II Il est ouvert au ministre de la Défense pour 1993, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des crédits de paiement ainsi répartis :

Titre V - "Equipement"	23.718.167.000 F.
Titre VI "Subventions d'investissement accordées par l'Etat"	537.000.000 F.
Total	24.255.167.000 F.

Exposé des motifs

La comparaison par titre des autorisations de programme et des crédits de paiement prévus pour 1993, au titre des dépenses militaires en capital avec les autorisations de programme et les crédits de paiement accordés en 1992 figure au tableau VII annexé à l'exposé des motifs du présent projet de loi.

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

ANNEXES

ANNEXE N° 1

LA NOUVELLE NOMENCLATURE DU BUDGET DE LA DEFENSE

Le souci de cohérence interarmées qui a conduit à retenir, pour l'élaboration de la programmation 1992-1994, une approche consistant à répartir les moyens des forces en modules se traduit sur le plan budgétaire par une importante réforme de la nomenclature des crédits de la Défense.

Jusqu'au projet de budget pour 1993, les autorisations de programme et les crédits de paiement étaient répartis en cinq sections budgétaires : section Forces terrestres, section Marine, section Air, section Gendarmerie, section commune enfin. Cette situation trouvait son fondement dans l'existence passée de secrétariats d'Etat autonomes pour chacune des Armées et d'une Délégation ministérielle pour l'armement.

Malgré la réduction progressive du nombre des chapitres (passé de 155 en 1983 à 61 en 1992) et l'harmonisation de leur contenu, la permanence de ces 5 sections faisait obstacle à une gestion véritablement interarmées des crédits du ministère. Votre commission l'avait déjà signalé à diverses reprises.

La disparition des sections, qui sera effective dès le budget 1993, devrait notamment favoriser une meilleure prise en compte des priorités interarmées que sont l'espace, le renseignement et la recherche.

La réforme mise en oeuvre se caractérise principalement :

Au titre III (fonctionnement), par le regroupement au sein d'un même chapitre des crédits de rémunération, d'alimentation et d'entretien programmé des trois armées et de la Gendarmerie. Ce regroupement vise à apporter une plus grande souplesse financière dans la gestion de ces crédits.

Au titre V (équipement), par le regroupement des études amont et des développements classiques sur un même chapitre, par celui du nucléaire sur un chapitre unique, par la création d'un chapitre dédié à l'espace et par la répartition sur deux chapitres seulement des crédits de fabrications classiques.

Ainsi le nombre total de chapitres sera réduit à 31.

Au-delà de l'accent mis sur la rationalisation de la gestion des crédits spatiaux et de recherche, la nouvelle nomenclature doit faciliter la conduite et le contrôle des programmes intéressant plusieurs armées, comme l'avion Rafale ou l'hélicoptère NH 90. Mais il est nécessaire que cette réforme de nomenclature soit relayée par d'autres mesures, permettant, plus particulièrement de favoriser ou renforcer "l'interarmisation" de certains organismes.

ANNEXE N° 2

BUDGET VOTE - BUDGET EXECUTE

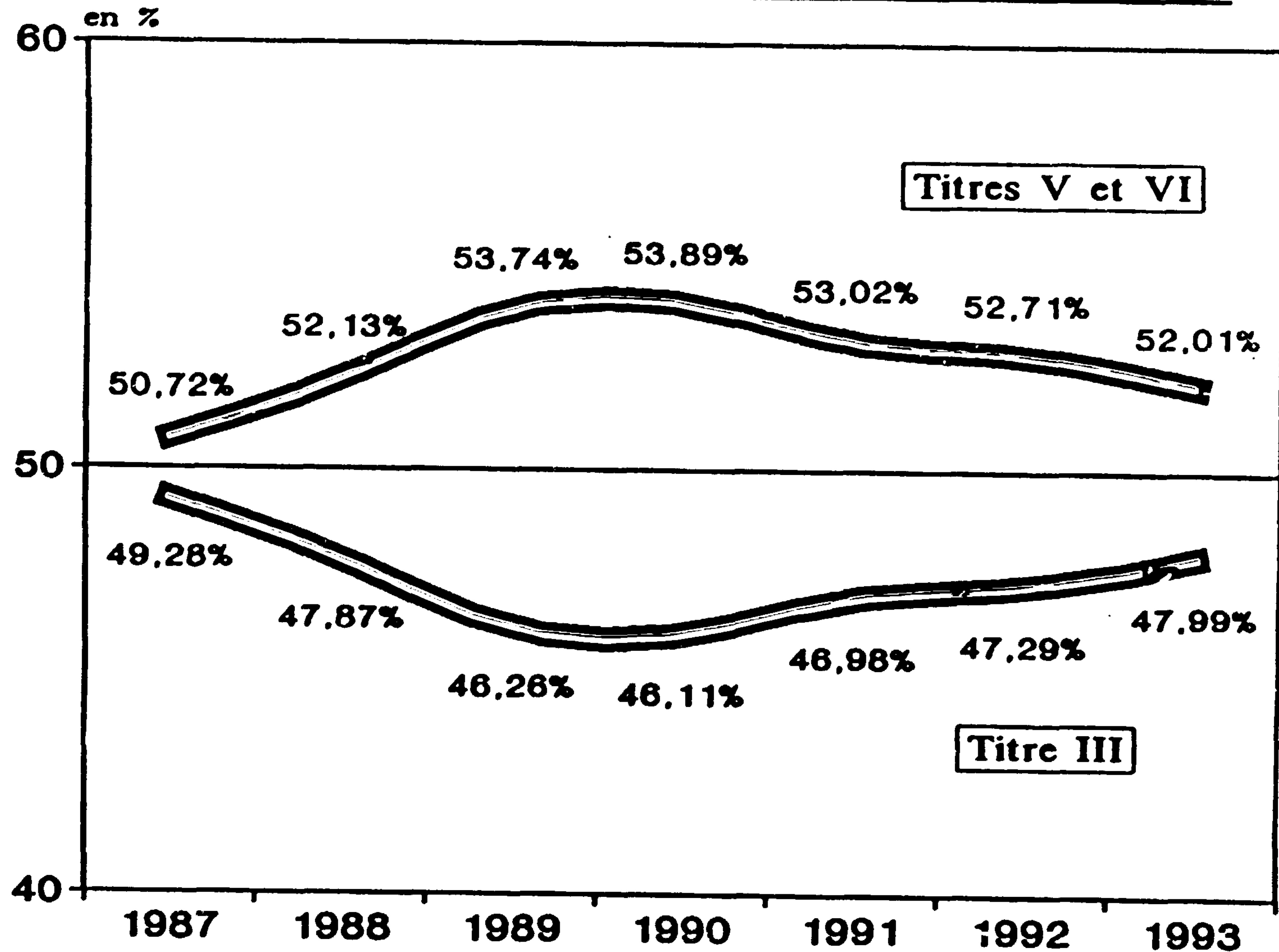
Titre V

(En millions de francs)

	1990	1991
Loi de finances	101 615	102 664
Reports fin d'année précédente	9 637	7 733
Mouvements nets en cours d'année ...	- 8 516	- 6 736
Reports fin d'année considérée	- 7 733	- 10 736
Budget exécuté	95 003	92 925

Il convient également de considérer, outre les reports de crédits du budget général, les *soldes reportés des comptes de commerce* qui sont passés de 1989 à 1990 de 4 820 millions de francs à 6 355 millions de francs.

EVOLUTIONS COMPAREES du titre III et des titres V et VI

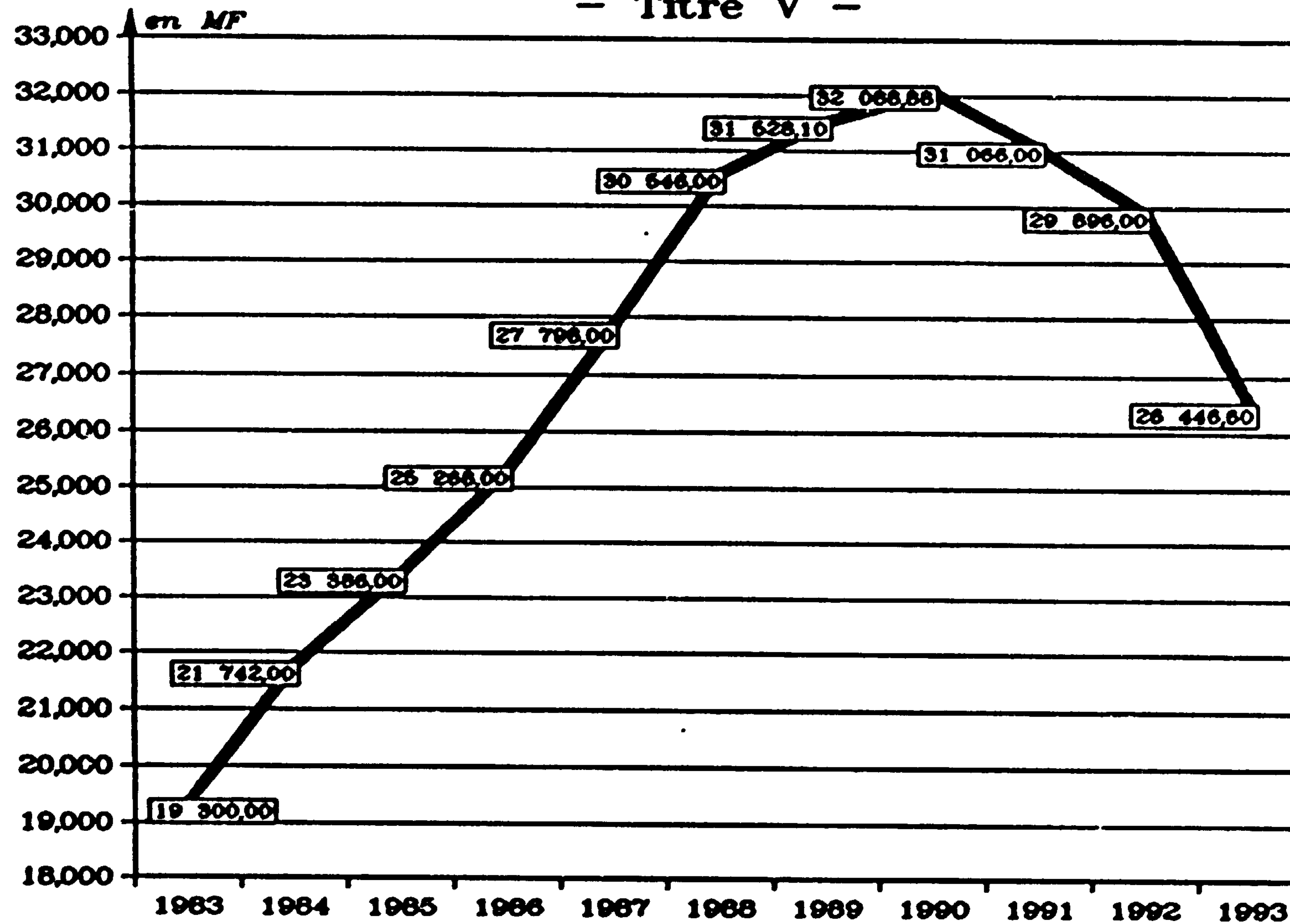


Titres V et VI : équipement
Titre III : rémunérations et fonctionnement

(ministère de la Défense - Oct. 1992)

EVOLUTION DES CREDITS DE LA DISSUASION NUCLEAIRE

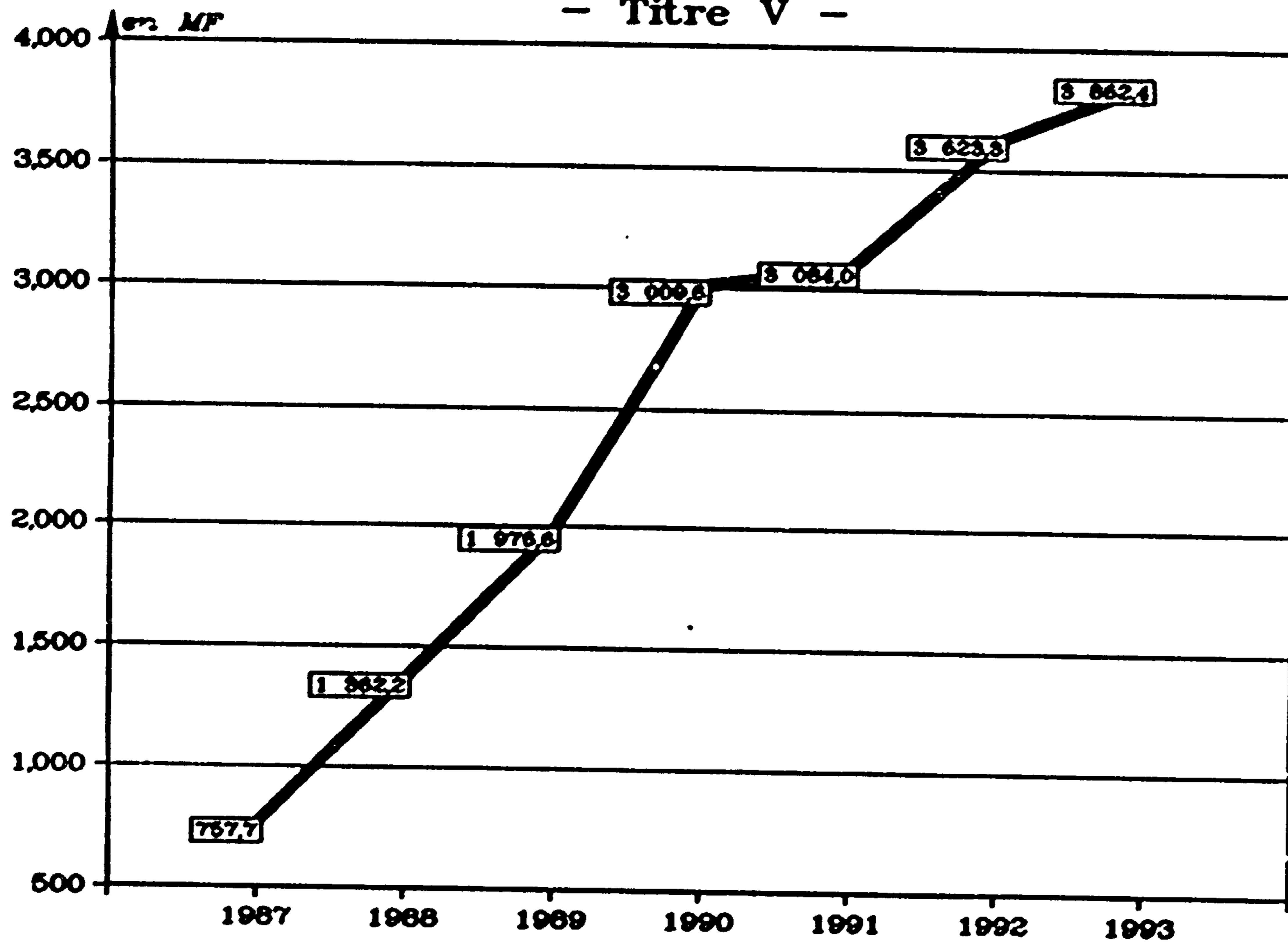
- Titre V -



(ministère de la Défense - Oct. 1992)

EVOLUTION DES CREDITS DE L'ESPACE

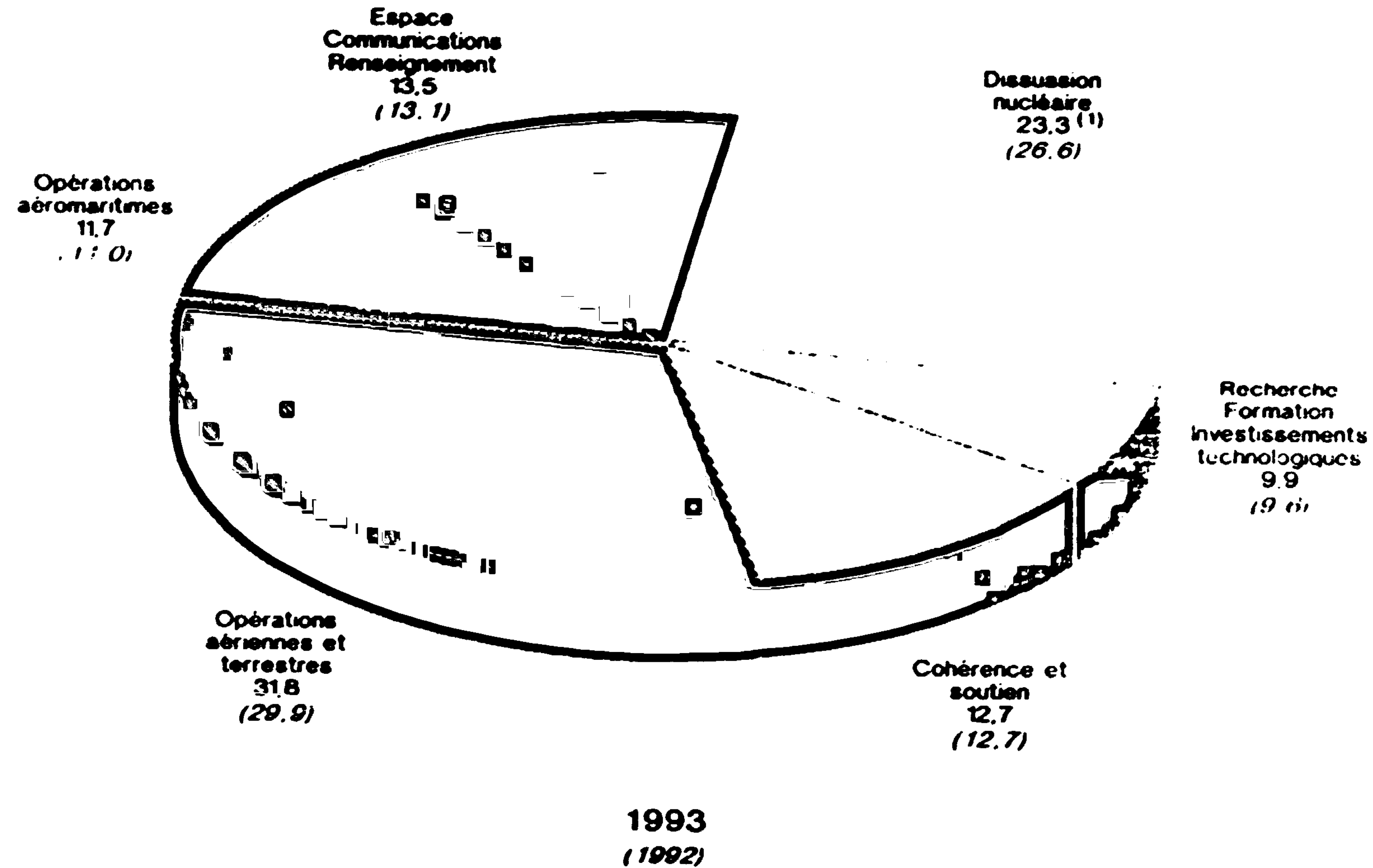
- Titre V -



(ministère de la Défense - Oct. 1992)

CREDITS DE PAIEMENT REPARTIS PAR MODULES FONCTIONNELS

- Titre V -
en milliards de francs courants



(1) Mars Elude a été intégré dans Recherche Formation Investissements technologiques

(ministère de la Défense - Oct. 1992)

ANNEXE N° 7

REPARTITION PAR "MODULES" DES CREDITS FIGURANT AU
PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION

	Millions de francs	Part du titre V en %	Evolution 1992-1994 en %
Dissuasion	70 239	22,80	- 12,07
Espace - Communication - Renseignement	41 075	13,34	+ 4,4
Opérations aéromaritimes	34 591	11,23	+ 4,97
Opérations aériennes et terrestres .	93 645	30,40	+ 4,27
Sécurité et soutien	39 035	12,67	+ 2,37
Préparation de l'avenir	29 414	9,55	+ 2,52
Total	307 999	100	.

ANNEXE N° 8

PROGRAMMES DITS STRATEGIQUES

(en millions de francs)

Crédits de paiement	Budget de 1992	Projet de budget pour 1993	Evolution en pourcentage
Etudes générales communes dont :	9 751	9 492	- 2,7
- études amont	(3 009)	(3 037)	+ 0,9
- autres études générales	(6 742)	(6 455)	- 4,3
FOST dont :	14 073	12 635	- 10,2
- SNLE-NG	(7 037)	(6 117)	- 13,1
- M4 et M5	(4 025)	(3 420)	- 15
- M5	(190)	(363)	+ 91
SSBS dont :	840	495	- 41,1
- S3	(535)	(495)	- 7,5
- S45	(305)	.	.
Mirage IV (y compris ravitailleurs et transmissions	800	788	- 1,5
Total	25 464	23 410	- 8,1
Autorisations de programme			
Etudes générales communes dont :	9 972	9 709	- 2,6
- études amont	(3 008)	(2 966)	- 1,4
- autres études générales	(6 964)	(6 743)	- 3,2
FOST dont :	13 621	10 162	- 25,4
- SNLE-NG	(7 105)	(4 504)	- 25,4
- M4 et M45	(3 556)	(2 277)	- 36,6
- M5	(500)	(800)	+ 60
SSBS dont :	584	479	- 18
- S3	(584)	(479)	- 18
- S45
Mirage IV (y compris ravitailleurs et transmissions	710	701	- 1,3
Total	24 887	20 982	- 15,7

ANNEXE N° 8 (suite)

TRANSFERTS AU C.E.A. AU TITRE DE SES ACTIVITES MILITAIRES

(en millions de francs)

	Budget voté de 1992	Projet de budget pour 1993	Evolution
Autorisations de programme	9 170	9 325	- 1,5
Crédits de paiement	9 322	9 028	- 3,2

ANNEXE N° 9

PRINCIPALES COMMANDES ET LIVRAISONS D'EQUIPEMENTS MILITAIRES EN 1993

Modules	Commandes	Livraisons
<i>Dissuasion nucléaire</i>		
SNLE-NG	1	
Mirage 2000 N	-	3
Lot M4	-	1
<i>Espace - communications - renseignement</i>		
Drone de reconnaissance CL 289	-	3
Poste radio de 4ème génération PR4 G ...	1 745	1 575
<i>Opérations aéromaritimes</i>		
<i>Bâtiments de surface</i>		
Frégates de surveillance type FLOREAL	-	2
<i>Aéronautique navale</i>		
ACM/RAFALE	2	-
ATLANTIQUE 2	-	6
Modernisation SUPER ETENDARD	12	6
Hélicoptères légers "PANTHER"	2	2
<i>Missiles</i>		
SM 39	-	20
Air Air MAGIC II	100	140
<i>Opérations aériennes et terrestres</i>		
<i>Avions de combat</i>		
Mirage 2000 DA	-	6
Mirage FICT	-	18
Mirage 2000 D	-	12
Rafale/ACT	2	-
<i>Avions école Tucano</i>	20	-
<i>Missiles</i>		
Air-Air SUPER 530 D	-	110
SATCP MISTRAL	Postes de tir 40	45
	Missiles .. 450	-
ACCPERYX	Postes de tir 100	50
	Missiles .. 2 000	-
<i>Chars de bataille</i>		

Modules	Commandes	Livraisons
LECLERC	66	13
<i>Artillerie</i>		
Canons de 155 tractés	-	16
(TRF 1)	-	-
Lance roquettes multiples (LRM)	-	19
<i>Génie</i>		
Engins blindés du génie (EBG)	-	11
Engins de franchissement de l'avant (EFA)	6	5
<i>Mobilité</i>		
Véhicules blindés légers (VBL)	-	152
Véhicules de transport logistique (VTL) ...	-	90
Camions TRM 10 000	198	198
<i>Sécurité et soutien</i>		
<i>Infrastructure gendarmerie</i>		
Unités-logement	926	1 100
Micro-ordinateurs des brigades	500	500
<i>Armement gendarmerie</i>		
Pistolets automatiques nouveau modèle .	3 500	18 000
<i>Mobilité gendarmerie</i>		
Motos	300	300
Véhicules légers tout terrain P2	90	170
Véhicules tactiques	115	75
Véhicules de liaison, brigade et police de la route	1 850	1 850
Fourgons/cars	24	24

ANNEXE N° 10

PRINCIPAUX PROGRAMMES CLASSIQUES PAR MODULES EN COURS DE DEVELOPPEMENT

Modules programmes	Observations
<i>Dissuasion nucleaire</i>	
Missile M45	Mise en service mi-1995 sur le 1er SNLE de nouvelle génération
<i>Espace - communication - renseignement</i>	
Radar de contrebatterie COBRA	Livraison de la 1ère station radar de série en 1998
HORIZON	Programme lancé en 1992
SCCOA	Etape SCCOA 2 : début 1994
Satellite d'observation HELIOS	Lancement du 1er satellite fin 1994
Satellite de télécommunication SYRACUSE	Lancement du 3ème satellite en 1995
RUBIS	Achèvement du déploiement juin 1998
SARIGUE	Lancement du développement en 1993 - livraison en 1999
<i>Opérations aeromaritimes</i>	
RUBIS	Achèvement du déploiement juin 1998
SARIGUE	Lancement du développement en 1993 - livraison en 1999
<i>Opérations aeromaritimes</i>	
Hélicoptère NH 90	Industrialisation vers 1996
Porte-avions nucléaire Charles de Gaulle	Mise en service en 1998
Missiles SAAM	1ère mise en service en 1998
<i>Opérations aériennes et terrestres</i>	
Hélicoptère NH 90	Industrialisation vers 1996
Hélicoptère HAP GERFAUT/HAC TIGRE	Poursuite normale du programme de développement
Missile antichar AC3G LP	Livraison présérie en 1999
Missile sol-air SAMP	Mise en service en 2002
Missile APACHE	1ère livraison en 1998
Missile MICA	Livraison du 1er missile de série en 1997

ANNEXE N° 11

FONDS DE CONCOURS

Exercices 1989, 1990 et 1991

(en millions de francs courants)

Section	MONTANT			Principales opérations pour les périodes considérées	
	Chapitre	1989	1990		1991
Commune 54-92		62,746	10,540	18,794	Chazelles Saint Chamas Bordeaux Rochefort
Forces terrestres 54-61		546,167	100,892	128,436	Dupleix - Toulon - Chartres - Lyon - Toulouse - Tours Le Mans Grandville Meaux
Air 52-71		2,922	38,163	1,214	Versailles
54-61		0,071	0,071	24,316	
Marine 54-61		22,113	0,475	1,915	Toulon
Gendarmerie 54-51		2,827	8,089	11,700	Cayenne - Saint Brieuc Douai Bar-le-Duc

Les montants indiqués correspondent aux fonds de concours dont le rattachement est effectivement intervenu. Ils ne correspondent donc qu'imparfaitement à l'état des cessions immobilières compte tenu de la longueur des délais qui séparent l'opération de vente et le rattachement du fonds de concours.

Ils restent très en-deça des prévisions indiquées chaque année au moment des débats budgétaires.

ANNEXE N° 12

RAPPORT en date du 23 juillet 1992 de la Commission des affaires étrangères et de la sécurité du Parlement européen sur le rôle de la Communauté dans le contrôle des exportations d'armes et de l'industrie d'armement.

Doct. A3.0260/92

Proposition de résolution sur le rôle de la Communauté dans le contrôle des exportations d'armes et de l'industrie d'armement

(Extraits) ¹

Le Parlement européen

.....

E. *considérant que le complexe militaro-industriel reste naturellement apte à défendre avec acharnement ses intérêts et qu'il dispose de moyens, notamment financiers, pour assurer - en dépit des coupures dans les dépenses militaires publiques - sa survie, puisqu'il peut, par exemple, déployer des activités dans les pays de l'hémisphère sud, en particulier, ou tirer profit du débat portant sur la restructuration des appareils militaires dans la perspective d'opérations rapides, souples et limitées.*

.....

O. *considérant que sur les quelques 1.500.000 personnes occupées en Europe occidentale dans l'industrie de l'armement à la fin des années 80, de 300 à 500.000 perdront leur emploi au cours des trois à cinq prochaines années, ces pertes étant comparables à celles qu'a connues la sidérurgie entre 1975 et 1985,*

.....

4. *dénonce l'attitude des entreprises du secteur de l'armement, qui tentent de compenser la réduction des dépenses publiques par une poussée des exportations et invite les gouvernements des Etats membres à ne pas encourager une telle démarche - déjà trop fréquente - en mettant fin à la promotion des exportations d'armes par les agences gouvernementales et en n'accordant plus de crédits à l'exportation en matière*

(1) Dont certains passages ont été soulignés par votre Rapporteur;

d'armement, ce qui contribue à accentuer les déséquilibres sociaux dans le tiers monde et peut engendrer, pour les années à venir des foyers de conflit ;

.....

5. estime qu'une politique commune dans le secteur de la production d'armes devrait viser à éviter toute nouvelle diversification, dans le secteur militaire, des entreprises opérant dans les Etats membres dont l'industrie de la défense est peu développée ; fait observer que *le programme EUCLID* risque bien d'accentuer encore les surcapacités qui existent en Europe occidentale, et invite la Commission à réexaminer ce programme et à ne le poursuivre que dans la perspective d'une rationalisation industrielle dont l'objectif ultime est la réduction des ressources engagées dans ce secteur.

.....

9. fait observer que les industries du secteur de l'armement ne sauraient faire face à la mutation générale des conditions au terme de la guerre froide que par une *restructuration radicale*, qui implique la poursuite de la concentration du secteur entre un nombre réduit d'entreprises compétitives et un processus de reconversion des activités civils ...

.....

14. fait observer qu'il existe encore, alors que la confrontation entre les blocs a pris fin et que des efforts sont déployés dans le sens du désarmement, des arsenaux considérables tant conventionnels que NBC, dont l'existence ne se justifie plus, *les menaces ayant disparu* ;

.....

16. rappelle que dans le marché intérieur, les exportations d'armes ne pourront plus véritablement être contrôlées qu'aux frontières extérieures de la Communauté et qu'il sera possible à tout moment de contourner les réglementations nationales ; *demande* dès lors, une fois de plus, la *suppression de l'article 223 du Traité CEE*, en sorte que les Etats membres ne puissent plus s'opposer à la définition d'une politique commune du contrôle des exportations d'armement en invoquant des intérêts nationaux dans le domaine de la sécurité ; fait observer qu'en l'absence d'une réglementation communautaire, l'Etat membre où les dispositions sont les moins strictes détermine les termes des exportations ; attend de la Commission qu'elle exige des informations précises sur les exportations d'armes effectuées par les Etats membres et qu'elle en réfère régulièrement au Parlement ;

.....

Par lettre du 9 novembre 1989, la Commission des Affaires étrangères et de la sécurité a demandé l'autorisation de présenter un rapport sur le rôle de la Communauté dans le contrôle des exportations d'armes et de l'industrie des armements.

Au cours de la séance du 11 décembre 1989, le Président du Parlement européen a annoncé que la commission avait été autorisée à faire rapport sur ce sujet.

.....

Au cours de ses réunions des 14 septembre 1991, 19 mai 1992 et 13 juillet 1992, elle a examiné le projet de rapport.

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté la proposition de résolution par 42 voix contre 1 et 1 abstention.

.

.

Au cours de sa réunion du 3 novembre 1992, la commission des Finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de la Défense (titre V et VI - Dépenses en capital) pour 1993.