

Intervention en séance de Jean-Michel BOUCHERON
Rapporteur spécial du budget de la défense pour 1998
12 novembre 1997

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre,
Mes Chers Collègues,

La discussion budgétaire qui s'ouvre aujourd'hui sur les crédits de la défense pourrait faire l'objet d'une discussion classique.

Il suffirait de constater que les crédits de fonctionnement sont conformes à la loi de programmation militaire et à la professionnalisation pour s'en réjouir, de constater qu'en titre V il manque 9 milliards de francs par rapport à la situation antérieure pour s'en inquiéter, vos opposants ayant alors pour rôle de vous sommer de faire les choix auxquels ils se sont eux-mêmes refusés pendant des années.

Je pense qu'il serait plus sain, Monsieur le Ministre, **d'affiner nos analyses financières** et stratégiques, de dépasser et dédramatiser les tabous traditionnels.

Aucune **loi de programmation**, aucun livre blanc ne peut résister aux fantastiques mutations que nous vivons, parler de leur mise à jour ne consiste pas à ouvrir une crise institutionnelle mais à faire preuve d'une intelligence d'adaptation que chacun appellera de ses vœux.

Le modèle d'armée et les programmes engagés actuellement **sont très au-dessus** de nos capacités financières, il faut faire clairement ce constat, mais les contraintes financières ne doivent en aucun cas commander notre modèle d'armée.

Il nous faut, par ailleurs, poser clairement le problème du champ d'action de notre défense.

Nous sommes une puissance régionale importante qui doit enfin **clarifier ses alliances et ses objectifs**.

Le rapport financier que je vous ai remis, mes chers Collègues, et dont je ne ferai ici qu'une très succincte synthèse, démontre trois choses :

- **la situation financière actuelle n'est pas nouvelle,**

- les crédits de fonctionnement théoriquement à niveau devront être abondés,
- les capacités d'investissements disponibles ne correspondent absolument pas aux équipements qui avaient été envisagés.

- Des moyens financiers constants.

Vous proposez, aujourd'hui, un budget d'investissement de l'ordre de 81 milliards de francs.

Il y a 16 mois, nous votions une loi de programmation militaire pour la période de 1997-2002. Elle faisait l'objet d'un engagement personnel du Chef de l'Etat.

Moins de 6 mois plus tard, de multiples **annulations de crédits** en réduisaient le financement de près de 10 %, nous ramenant ainsi à près de **84 milliards** de francs disponibles. Si certains aujourd'hui annonçaient la mort de la loi de programmation, ce constat de décès aurait pu avoir lieu il y a au moins un an.

Mais on peut remonter plus loin dans le temps et constater qu'exactement le même phénomène s'était produit en 1995. La précédente loi de programmation, fixait un niveau de ressources pour l'équipement des armées - 101 milliards de francs -, manifestement au dessus de nos capacités financières.

Aussitôt élu, le Président de la République avait fait procéder à une **annulation massive de crédits** qui, conjuguée avec le non-déblocage des crédits de report et fonds de concours, ramenait le niveau des dépenses d'équipement militaire en dessous de **84 milliards** de francs.

En fait, c'est depuis 1994 que nous disposons réellement d'un volume de crédits d'équipement dans le budget de la défense de l'ordre de 80 milliards, c'est-à-dire, un niveau identique à celui que vous nous proposez aujourd'hui.

Vous n'avez donc, Monsieur le Ministre, pas de critiques à entendre sur le thème des niveaux de crédits, **vos prédécesseurs ont fait comme vous, à la nuance près** qu'ils annulaient les crédits par opération comptable après le vote du parlement.

Autre constat : une dégradation de la gestion des crédits de défense.

Dans un contexte de forte baisse, trois raisons simultanées sont la cause de dysfonctionnements majeurs.

Lancement de programmes multiples en recherche et développement sans anticipation des conséquences en dépense d'équipement.

Relation complexe, sinon perverse entre les services financiers du Ministère de la défense et le budget.

Volonté de nombreux gouvernements de baisser les crédits de défense **sans le dire à l'opinion**.

Résultat : ces 6 dernières années l'écart entre ressources prévues et celles allouées est de plus de 40 milliards de francs dont 12 milliards pour la seule année 1995.

L'écart entre les autorisations de programmes ouvertes et les paiements est de plus de 500 milliards de francs.

Les crédits disponibles pour la défense en 1996 se sont élevés à 80,4 milliards de francs.

Mes chers Collègues vous aviez voté 88,9 et les dépenses constatées au titre V et VI ont été de 78 milliards de francs. Le matériel neuf réellement mis à la disposition des armées est de l'ordre de 27 milliards de francs par an depuis plusieurs années.

Deux conclusions doivent tout de suite en être tirées :

Rationaliser la gestion des programmes d'armement par la DGA. Son format général doit être adapté, aux crédits d'équipement et aux programmes dont elle a la charge maintenant. Son rôle doit être revu pour que les états-majors retrouvent la plénitude de leurs responsabilités au moment de la définition des programmes et du choix des spécifications.

Assainir la gestion financière des crédits d'équipement.

La gestion erratique de ces crédits depuis plusieurs années s'est traduite par des plans de charge d'entreprises soumis à des incertitudes croissantes, tandis que les crédits disponibles étaient de plus en plus dédiés à l'apurement des gestions antérieures pour éviter l'augmentation des factures impayées et des intérêts moratoires.

La stabilité des ressources financières à moyen et long terme est vitale pour le bon déroulement des programmes.

C'est pourquoi la réflexion de fond qui doit être engagée sur le contexte géostratégique, sur les menaces et sur les programmes est, à

mon sens, inséparable d'une autre réflexion sur **les méthodes de planification**, de programmation et de gestion des crédits.

Des crédits de fonctionnement qui devront être abondés.

Ils sont strictement conformes à la planification des effectifs prévus pour 1998 à la loi de programmation militaire. Il ne faut, cependant pas, se satisfaire de ce constat.

En effet, deux dérives semblent inéluctables :

Tout d'abord, compte tenu de la progression inexorable des rémunérations et des charges sociales et d'un certain nombre de transferts de charges qui le grèvent, le budget de fonctionnement pour 1998 est marqué par une **baisse sensible** des crédits de fonctionnement courant, hors charges de personnel.

Cette baisse ne pourra durablement être maintenue, sans porter atteinte au niveau d'entraînement de nos forces et à leur capacité opérationnelle.

D'autre part, concernant le passage de la conscription à l'armée professionnelle, la loi sur le service national **tarira plus rapidement que prévu la ressource en appelés** et modifiera sensiblement le déroulement initialement prévu de la professionnalisation et donc de la restructuration des unités militaires.

La difficulté à gérer la phase finale de la conscription, la concurrence de la loi Aubry pour le recrutement de jeunes contractuels qualifiés, nécessitera des moyens supplémentaires pour anticiper qualitativement et quantitativement la professionnalisation totale de nos armées.

Aussi, compte tenu de la pérennité de la contrainte budgétaire à moyen et long terme, il faudra certainement privilégier une armée de dimension légèrement plus réduite que prévu, mais avec un fort potentiel opérationnel, plutôt qu'une armée encore relativement nombreuse, mais dépourvue de moyens de fonctionnement nécessaires.

Des crédits d'investissement stabilisés

Ils se situent à 10 % au-dessous de la loi de programmation.

Il a été dit qu'il s'agirait d'une **simple encoche** dans la planification des moyens financiers. L'expérience que nous avons dans cette enceinte de la virtuosité, qui consiste à trouver dans le vocabulaire

des mots nouveaux pour décrire des pratiques très anciennes, nous oblige à envisager plutôt **la notion de pallier**. En effet, sauf surprises auxquelles personne ne s'attend, les raisons de ce pessimisme sont faciles à développer.

1°) En premier lieu, l'ampleur de "l'encoche" est telle, il s'agit de 8 ou 9 milliards de francs, qu'elle ne pourra être complètement rattrapée d'ici 2002 ;

2°) En deuxième lieu, cet écart s'ajoute et se cumule, avec ceux de 1997, de 1996 et aux annulations massives de 1995, lesquelles ont mis le ministère de la défense au bord d'une grave crise de paiements ; de telle sorte qu'un volume très important de charges à payer a été reporté sur les exercices 1997 et suivants, décalant d'autant l'exécution de la programmation, à ressources constantes.

Dans le contexte géostratégique actuel, il serait vain d'espérer une augmentation des ressources. Nous ne reviendrons pas au niveau de la programmation.

Les gains de productivité de la DGA risquent bien de ne pas combler les augmentations de coût des programmes, dus à l'étalement.

La baisse tendancielle **des crédits de recherche et développement** est préoccupante : moins 15 % pour la recherche et moins 10 % pour les développements classiques comme le nucléaire.

Pendant ce temps les Etats-Unis baissent plus fortement que nous leurs dépenses militaires, mais en maintenant un effort très substantiel de R&D, à près de la moitié de leur budget d'équipement, contre un quart en France, avec une ampleur 7 ou 8 fois supérieure.

Au delà même de la préservation de nos capacités militaires à long terme, c'est tout l'enjeu de nos capacités technologiques et industrielles, y compris dans les secteurs civils, que nous risquerions de compromettre.

C'est donc à la fois l'analyse des crédits de fonctionnement et d'équipement qui amène naturellement à une révision du format.

L'issue des conflits dépendra, de plus en plus, des technologies de pointe, des capacités d'observation par satellites, des moyens modernes de communication et de détection, des capacités de transport

rapide à long rayon d'action ou des moyens précis de destruction à longue distance, plus que du niveau des effectifs ou du volume d'armements traditionnels.

Evidemment, l'ensemble de ces constats ouvre le débat sur **l'actualisation de la loi de programmation**. Il faut totalement dédramatiser ce sujet et ne pas considérer à chaque fois qu'un pallier est franchi, qu'un drame national se prépare.

Réadapter la loi de programmation ne consiste pas à baisser la garde ou à entériner je ne sais quel déclin, mais simplement à prendre en compte une **situation historique totalement nouvelle** à laquelle nous devons faire face collectivement.

Le Livre Blanc, lui-même, devrait être réactualisé régulièrement comme en Grande Bretagne et en Allemagne et non tous les 25 ans.

Le plus récent était fortement inspiré par la guerre du Golfe et par une stratégie interventionniste de corps expéditionnaire qui ne correspond plus à la situation géopolitique.

Il nous faut donc envisager son actualisation, pour au moins cinq raisons :

1°) L'éloignement dans le temps et dans l'espace de toute **menace** d'agression massive est aujourd'hui perçue de façon claire par l'opinion publique.

2°) En deuxième lieu, la décision du Président de la République, en 1996, de procéder à **l'abandon de la conscription**, devenue aujourd'hui irréversible, a touché l'un des principes de notre défense nationale. C'est un changement fondamental.

3°) Le lent **rapprochement de la France avec l'OTAN**, inéluctable au demeurant, dans la perspective de l'affirmation progressive d'une identité européenne de défense, a débouché sur une impasse diplomatique dont il nous faut aujourd'hui tirer les conséquences, en tentant de lui trouver une issue.

Mes chers Collègues, il est quand même inacceptable qu'un système de sécurité européen se mette en place sous nos yeux, que nous

aidions techniquement et politiquement de nouveaux pays à y entrer sans y être nous-mêmes.

Notre objectif est commun : construire une défense européenne autonome alliée avec les Etats-Unis à part égale dans l'OTAN. **Nous ne le ferons qu'avec nos voisins et ceux-ci ne veulent le faire que dans l'OTAN.**

4°) Dans un monde industriel et stratégique, totalement interdépendant, les constructions **à logiques purement nationales** n'ont plus de signification. Nos planifications devront intégrer ce qui relève des coordinations, des coopérations, des codécisions internationales et européennes notamment.

5°) Enfin, nous devons aujourd'hui prendre en compte la **pérennité de la contrainte budgétaire** qui nous oblige à nous contenter d'un niveau de ressources beaucoup plus bas qu'il n'était prévu dans le cadre du Livre Blanc, ce qui nous conduira à **revoir l'ampleur de nos moyens militaires et les objectifs assignés à nos forces.**

Nous savons bien qu'un système de défense s'élabore au moins quinze ans auparavant, si l'on tient compte de l'allongement des programmes d'armement.

Conformément à son article 3, **il faudra donc actualiser la loi de programmation** lors du 2ème semestre 1998 de façon à la rendre crédible.

Trop de planification tue la planification, nous redécouvrirons peut-être l'intérêt d'une loi de programmation portant exclusivement sur les grands programmes du titre V.

Monsieur le Président,
Monsieur le Ministre,
Mes chers Collègues,

Ce budget doit marquer un pallier quant au niveau des ressources disponibles et mettre fin à la transition engagée depuis 1992.

Il doit marquer le début d'une refondation de notre système de défense, mais il doit aussi et surtout être l'occasion, pour le gouvernement, de rassurer les personnels hautement qualifiés qui travaillent dans ce secteur.

C'est parce que nous avons compris que c'était votre intention que la commission des finances appelle notre assemblée à approuver votre projet.