

## Intervention en séance de **Jean-Michel BOUCHERON**

Député d'Ille et Vilaine  
Rapporteur spécial du budget de la défense

Vendredi 6 novembre 1998

Monsieur le Président,  
Monsieur le Ministre,  
Mes chers collègues,

Le rapport spécial des crédits du ministère de la Défense doit être un rapport de vérité et impose à son auteur, quelles que soient ses proximités philosophiques avec le Gouvernement, le maximum de rigueur dans ses jugements.

C'est dans cet esprit que j'avais longuement développé l'année dernière les réserves que m'inspirait le budget et la situation de la trésorerie du ministère de la Défense. Une certaine expérience parlementaire m'avait contraint à la plus grande méfiance vis-à-vis de la notion d'encoche budgétaire et sur la capacité d'un gouvernement à mettre fin à une baisse des crédits de Défense. J'avais dit ici-même mon scepticisme et mon inquiétude.

C'est donc avec la liberté de celui qui a su être critique quand la situation l'imposait que je peux vous dire, Monsieur le Ministre, avec une certaine légitimité je pense, que le projet de budget que vous nous présentez cette année est bon, qu'il doit être approuvé nettement.

En effet, pour la première fois depuis six ou sept ans, nous ne sommes plus dans une période de transition. Nous partons en matière de Défense sur des bases totalement neuves. Nous sommes sortis de cette zone grise où les concepts futurs pas encore totalement définis se mélangeaient aux concepts anciens pas encore

totallement abandonnés. Il y a dans votre budget des éléments fondamentalement neufs qui en feront un budget de référence pour l'avenir.

La stabilisation de la ressource budgétaire, la nouvelle transparence de la gestion financière, la montée en puissance de la professionnalisation, la revue des programmes, la réorganisation industrielle représentent cinq révolutions majeures de l'ensemble du paysage militaire et industriel français.

Certaines de ces réformes étaient engagées, d'autres pas. Vous les avez fait progresser d'une façon extrêmement satisfaisante, même si d'inévitables zones d'ombre devront être signalées ici et là.

### Un accord de stabilité budgétaire

Première originalité, un accord de stabilité budgétaire réalisé au plus haut niveau de l'Etat. Dans un contexte de cohabitation, un équilibre a été défini entre les objectifs d'une loi de programmation militaire qui demeure intacte et des ressources budgétaires compatibles avec les autres missions de l'Etat.

Ainsi, à Saint-Mandrier, le 3 avril 1998, le Premier Ministre concrétisait cet équilibre en ces termes : "la conduite dans la durée d'une politique de défense oblige à dépasser la ligne d'horizon budgétaire. C'est pourquoi afin de donner une visibilité sur le moyen terme, le Gouvernement retient une double orientation, caractérisée par la stabilisation des ressources de la Défense et l'obtention d'économies compatibles avec la programmation en vigueur. Les crédits d'équipement de la Défense s'élèveront ainsi à 85 milliards de francs constants pour les 4 prochaines annuités, à mi-chemin entre le niveau nominal de la programmation et le montant inscrit au budget 1998."

L'arbitrage du Premier Ministre (85 milliards de francs valeur 98) stabilise donc le budget d'équipement des armées. Ces crédits passent donc à 86 milliards de francs au budget 99 soit une augmentation de 6,2 %. Cet accord sanctuarise définitivement les

ressources du titre V et permet tout en respectant les objectifs de la loi de programmation militaire, d'engendrer 20 milliards d'économies "compatibles".

La revue de programme a permis de définir cet équilibre, sans porter atteinte à nos capacités d'équipement. Je voudrais ici rappeler la réalité des niveaux de crédits disponibles pour le titre V du budget de la défense. Sans parler de l'année 1995, année de tous les excès (11,8 milliards d'annulations) notons comme crédits réellement disponibles pour

1996 : 80 milliards

1997 : 83,7 milliards

1998 : 81 milliards

1999 : 86 milliards

Ces chiffres représentent la réalité telle qu'elle est. Les ressources disponibles ces dernières années ne permettaient pas la réalisation des objectifs de la loi de programmation militaire et entraînaient de graves difficultés dans l'ensemble de notre secteur industriel.

En titre III le budget s'élève à 104 milliards de francs, soit une évolution de + 0,2 %. Cette stabilité apparente ne doit pas cacher cependant d'énormes modifications de la structure interne du budget de fonctionnement dues pour l'essentiel aux effets de la professionnalisation.

En fait, la part du titre III dans la totalité du budget n'a cessé de croître pour atteindre actuellement 55 % des dotations initiales. L'exécution budgétaire renforce cette constatation, puisque les ouvertures de crédits portent toujours sur le titre III et les annulations tout aussi systématiquement sur le titre V. En termes de crédits nets, on s'approche donc de 60 % du total ce qui est sans précédent dans l'histoire.

Pour ma part, je pense ce processus inexorable ; l'armée professionnelle la plus comparable en ratio à ce que sera la notre, est

l'armée britannique dont les dépenses en titre III dépassent souvent les 67 - 68 % du budget. La logique structurelle veut que nous suivions la même évolution.

Un autre phénomène interne au titre III et tout aussi inexorable est la montée des rémunérations et charges sociales au détriment des dépenses de fonctionnement. En 1999 alors que les RCS progressent de près de 3 % pour atteindre 80 % du titre III, les dépenses de fonctionnement baissent de près de 10 % pour représenter 18 % de l'ensemble. Ceci est le résultat des mesures d'effectifs mais aussi salariales et indemnitaires d'accompagnement de la professionnalisation.

Cette modification naturelle est la conséquence des 27 641 emplois que perdra la Défense en 1999, passant sous la barre symbolique des 500 000 hommes, ce qui indique que plus de la moitié du chemin aura été accomplie par rapport à la cible 2002. Malgré cette diminution des dépenses réelles de fonctionnement, la difficulté consistera donc à promouvoir des économies réelles sans porter atteinte au caractère opérationnel des forces et notamment à leur taux d'activité et d'entraînement.

### Transparence et rigueur

La deuxième originalité de ce budget réside dans l'énorme effort de transparence et de rigueur dans la gestion. Annulations, reports de charges, intérêts moratoires, demandes d'ouverture de crédits, étaient autant d'indices objectifs d'une infernale spirale financière. Ayant souvent critiqué de cette tribune ce que l'on peut appeler la mauvaise gestion du ministère, je n'en suis que plus heureux aujourd'hui, de souligner ici les efforts qui sont faits dans de nombreux domaines.

Sans pouvoir malheureusement approfondir ici chacun de ces sujets qui le mériteraient, je voudrais citer :

- l'amélioration du contrôle de gestion,
- la comptabilité spéciale des investissements qui retrace les différentes phases de l'utilisation des autorisations de programme,

- les opérations budgétaires d'investissement, qui sont l'instrument de rétablissement du lien entre les autorisations de programme, les crédits de paiement et l'exécution concrète des investissements,

- le catalogue des opérations budgétaires d'investissements, véritable tableau de bord de la programmation,

- la réforme de la nomenclature budgétaire, souvent demandée par le parlement : la clarification du titre V. La notion de programme devient un concept important de la nomenclature, on dispose là de bases nécessaires à l'esquisse d'un calcul du coût consolidé.

25 programmes d'armement majeurs sont donc individualisés en fonction de leur poids financier, de leur conduite en coopération ou de leur portée opérationnelle. Ils représentent 51 % de la totalité des crédits de fabrication et de développement. Je pense qu'il existe au moins 50 autres programmes qui peuvent être qualifiés d'importants avec les mêmes critères précédemment définis. Le progrès déjà enregistré est cependant tout à fait considérable.

- le titre III permet maintenant de distinguer les grandes catégories de personnel militaire et donc de suivre précisément le bon déroulement de la professionnalisation.

Dans ce domaine, il est encore possible de pousser plus loin la rationalité économique en clarifiant les rapports fonctionnement/investissement. Je citerais trois exemples.

- \* Le commissariat à l'énergie atomique : l'intégralité des transferts proviennent du titre V pour une utilisation à 40 % en fonctionnement

- \* Dans un autre domaine, on peut s'interroger sur le lien avec la Défense du fonds de reconversion économique de la Polynésie française, 613 millions de francs consacrés certes à des activités créatrices d'emplois et à des aides au développement d'activités privées particulièrement dans le tourisme et l'exportation.

\* Enfin la recherche duale. Ces crédits expressément exclus de la loi de programmation figurent pourtant régulièrement dans les crédits du ministère à hauteur de 900 millions de francs alors que celui-ci ne maîtrise ni la définition des programmes, ni l'utilisation de leurs résultats.

Je souhaite citer également dans ce grand ménage de printemps les efforts méritoires dans le domaine des Opex. Le principe que l'ensemble des dépenses courantes soit financé par le budget et que seules les dépenses imprévues de grande ampleur soient couvertes par les crédits supplémentaires est tant bien que mal respecté. Chacun connaît les limites politiques de ce genre d'exercice. Par exemple pour 1998 le financement du surcoût de rémunérations a été effectué par un décret d'avance d'un montant de 3,8 milliards au titre III dont 1 milliard de francs au titre des Opex.

Il faut citer aussi la clarification due aux nouvelles méthodes d'acquisition que sont les commandes globales pluriannuelles. Elles permettent à l'Etat d'obtenir des prix plus intéressants en contrepartie d'engagements à plus long terme vis-à-vis de l'industriel. L'Apache anti-piste, le Scalp EG, la torpille MU90, le missile MICA, le système de transmission MTBA sont des programmes qui ont bénéficié de ce type de commande.

Citons encore les règles plus saines en matière de négociations de coopération grâce à la réelle montée en puissance de l'OCCAR qui permet des arbitrages entre les intérêts immédiats des différents Etats-membres, le renoncement au calcul du juste retour industriel, libérant également les contraintes dans l'élaboration des spécificités techniques.

Citons enfin une plus grande rationalité dans la politique de réduction des coûts menée par la DGA. L'optimisation du rapport coût/performance, permet de fixer les spécifications au juste besoin. On peut toutefois se demander si la DGA ne se heurtera pas à

certaines limites au risque de sacrifier des pans de son activité parfois déjà chancelants ou soumis à des restructurations d'envergure. Cet enjeu est fondamental car ces résultats pourront permettre d'approcher encore plus près les objectifs de la loi de programmation militaire.

Il me suffira d'ajouter le plan stratégique de réorganisation des centres d'expertises et d'essais à cette longue liste de réformes pour montrer que là encore il ne s'agit pas d'un budget de transition, mais d'une réforme fondatrice de l'ensemble des mécanismes de gestion de ce ministère.

### La montée en puissance de la professionnalisation

Conformément au processus de professionnalisation et à la loi de programmation militaire, 39 000 appelés disparaîtront cette année des effectifs ainsi que 2700 sous-officiers. Les officiers resteront stables, 8600 professionnels militaires du rang seront embauchés ainsi que 2000 civils.

Ainsi dans l'armée de terre, la réorganisation du commandement et du soutien est la traduction directe avec la réduction du format du passage d'une armée territoriale de masse à une armée professionnelle de projection.

Cette professionnalisation a été conçue dans un calendrier resserré afin de limiter les effets démobilisateurs d'une transition qui s'étirerait en longueur. Il n'a pas été constaté à ce jour de dégradation significative du comportement civique des jeunes hommes appelés à faire un service national d'une durée de dix mois.

Le bon niveau général du recrutement des engagés n'allait pas de soi au début du processus. La difficulté consistera à moyen terme à recruter sans disposer du vivier naturel que constituait la conscription. La réussite du processus passera par des campagnes de communication que l'on peut juger coûteuses (41 millions de francs en 1998) mais qui seront nécessaires.

Elle passera également par une action de proximité à partir des unités, par le rajeunissement des cadres, par la féminisation et par le recrutement de civils.

Sur ce dernier point il faut insister et dire que le recrutement de civils est fondamental pour la réussite de la professionnalisation. La situation actuelle n'est malheureusement pas satisfaisante. C'est une réelle préoccupation. Cette situation trouve ses origines dans la rigueur avec laquelle le ministère de l'économie et des finances autorise les recrutements. Il conviendrait d'en tirer les conséquences en assouplissant l'utilisation des dotations budgétaires et les possibilités de recours à la sous-traitance.

### La revue des programmes

La revue des programmes a été menée avec une grande minutie. Je ne rentrerai pas dans le détail des équipements des 4 armes, mes collègues rapporteurs pour avis de la commission de la défense le feront avec leur perspicacité habituelle.

Je réitérerai simplement le voeu de voir les commandes pluriannuelles de Rafale définitivement signées au profit de nos capacités exportatrices, de voir l'option ATF l'emporter sur celle des C130J. Je m'interrogerai sur le surcoût de 15% du porte avion nucléaire qui n'est certainement pas dû qu'aux étalements de calendrier, sur l'état réel du programme VBCI, sur la fin du programme RUBIS dont la gendarmerie a une urgente nécessité.

Permettez moi de souhaiter dans nos prochains budgets une reprise de notre effort de recherche et développement qui ne cesse de décliner depuis 1992 (29 milliards en 1992, 21 aujourd'hui). Si la rationalisation du dispositif d'études doit augmenter sa rentabilité, il n'en reste pas moins que l'effort financier pour la recherche doit rester important.

Je souhaite signaler particulièrement la baisse des crédits nucléaires qui de 1990 à aujourd'hui ont chuté de 37 milliards de



francs à 16 milliards de francs, la précédente majorité l'ayant déjà ramené à 19 milliards de francs.

En revanche, la proportion des crédits consacrés à la dissuasion nucléaire par rapport à la totalité des crédits du titre V (20 % dans le projet de loi de finances pour 1999) est parfaitement conforme aux dispositions de la loi de programmation militaire.

La principale décision de la revue d eprogramme dans le domaine de la dissuasion a été d'avancer la date de mise en service opérationnel du M51 de 2010 à 2008 afin de la faire coïncider avec celle de l'admission au service actif du 3ème SLNE-NG. Cette mesure qui rapproche dans le temps l'objectif souhaité par le Président de la République génère près de 6 milliards de francs d'économies : c'est une mesure intelligente.

Vous me permettez Monsieur le Ministre de vous dire mes interrogations concernant le budget de l'espace. Celui-ci suit une pente préoccupante qui traduit les difficultés observées dans les programmes en coopération HELIOS 2, HORUS et TRIMILSATCOM alors que l'ensemble des budgets d'équipement de la défense progressent de 6,2 %, les crédits de paiement de l'espace baissent de 19,5 % et les autorisations de programme de 9,6 %.

Pour HELIOS 2, nous continuerons donc seuls. Pour SYRACUSE 3 nous devons donc, avec ou sans les Allemands, continuer ce programme, pour HORUS, l'abandon permettra une nécessaire redéfinition opérationnelle et technologique du programme.

La France n'a pas de responsabilités dans l'abandon d'HORUS et dans la rupture de TRIMILSATCOM. Comment cependant ne pas constater dans ces deux décisions que nos principaux partenaires se mettent dans la main de nos amis américains quant à l'évaluation et à la gestion des crises ? La construction d'une Europe autonome de la Défense sera une bien longue marche.

## Les restructurations industrielles

L'année qui vient de s'écouler a été riche d'évènements considérables dont beaucoup sont à porter à l'actif de votre Gouvernement. Mais comment ne pas être inquiet de cette France à deux vitesses ?

Celle des champions nationaux, restructuration de Thomson-CSF et de Dassault Electronique, synergie Alcatel/Aérospatiale, fusion Aérospatiale/Matra haute technologie, passerelles lancées vers nos partenaires européens DASA, BAE, GEC, Aliéna, et d'autres entraînés par la volonté politique des trois gouvernements allemands, britanniques et français.

Et puis il y a la France de nos anciens arsenaux qui va mal.

Le GIAT d'abord qui est au confluent de toutes les crises : baisse des budgets, émergence de nouveaux concurrents, immense marché de l'occasion, matériel terrestre stratégiquement de moins en moins nécessaire. Le GIAT a été fort justement restructuré, l'organisation interne n'a pas suivi. La volonté de s'adapter à l'environnement nouveau n'a pas été assez forte ni assez rapide.

Le danger qui guette la DCN est du même ordre, bien que le marché militaire naval soit meilleur sur le long terme. Par contre, la DCN n'a pas été modernisée, elle en souffre terriblement. L'absence de culture de gestion des prix de revient, le poids plume juridique et financier que représente la DCN internationale sur le marché mondial font que la DCN est en très grand danger. Une réforme de la DCN basée sur la vérité, la concertation et le pragmatisme s'impose d'urgence.

## OTAN

Il me reste, Monsieur le Ministre, un dernier souhait, celui de voir s'éclaircir la position française vis-à-vis de l'OTAN. Nous cumulons aujourd'hui joyeusement tous les inconvénients. La participation française au budget de l'OTAN a fortement augmenté

de 1997 à 1999, elle est passée de 280 à 451 millions de francs, soit + 61 %. Financièrement, nous sommes bien intégrés.

La nouvelle approche de l'OTAN introduit le concept de "paquet de capacité" et les grands commandements présentent désormais un besoin global pour remplir une capacité donnée. Sur le plan de l'organisation des forces, nous sommes bien intégrés.

Le système SCCOA français de commandement et de contrôle est lui aussi parfaitement intégré à celui ACCS de l'OTAN que nous finançons d'ailleurs à 13,3 %. Il est temps de tirer les conclusions. L'embryon d'une défense européenne commune naîtra dans l'OTAN et nulle part ailleurs, tous nos partenaires nous le disent.

Au mois d'avril, de grandes décisions sur le nouveau concept stratégique vont se prendre. J'aimerais que la France pèse lourd dans ces discussions, qu'elle ne se coupe pas elle-même de ses partenaires. Pour construire un pilier européen puissant et capable d'être autonome il faut que les français soient là où sont les européens et pas ailleurs.

Monsieur le Ministre, votre budget est bon, il permet de respecter la loi de programmation militaire, la gestion financière du ministère est en voie d'assainissement, de nombreuses réformes structurelles d'avenir sont lancées. La Commission des Finances a donc massivement approuvé ce budget.

Tous les hommes et les femmes placés sous votre autorité maîtrisent avec succès et rigueur plusieurs révolutions simultanées, qu'ils sachent qu'ici nous connaissons leurs efforts et que nous saluons leur action.