

N° 1201

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 octobre 2008.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2009** (n° 1127),

TOME IV

DÉFENSE

PAR M. JEAN-MICHEL BOUCHERON,

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – LA PERSISTANCE DE LA MENACE TERRORISTE DANS UN MONDE INSTABLE ET DANGEREUX	7
A) UNE NOUVELLE GÉOGRAPHIE DU TERRORISME ?	7
1) La reprise du terrorisme en Afghanistan.....	7
2) La bande sahélienne, un foyer préoccupant	8
3) L’Afrique des pirates	9
B) QUELLE STRATÉGIE CONTRE LE TERRORISME ?	11
1) Le contre-exemple de l’Irak.....	11
2) Une stratégie globale à mettre en œuvre	11
II –LA PROLIFÉRATION, ENTRE DISCOURS SUR LE DÉSARMEMENT ET REALITE DE LA MENACE CLANDESTINE	13
A) UN CONTEXTE INTERNATIONAL ÉQUIVOQUE	13
1) La multiplication des engagements en faveur du désarmement	13
2) L’actualité de la dissuasion	15
3) « L’arsenalisation » de l’espace	16
B) LES RÉSEAUX CLANDESTINS DE PROLIFÉRATION, UNE MENACE RÉELLE	17
1) L’absence de contrôle efficace de la prolifération clandestine des armes de destruction massive.....	17
2) La cybercriminalité, nouveau vecteur de prolifération ?.....	19
III - L’ADAPTATION DE L’ARMÉE FRANCAISE AU CONTEXTE INTERNATIONAL ACTUEL	23
A) UN NOUVEAU CADRE D’ACTION POUR NOS ARMÉES	23
1) Un renouvellement partiel des fonctions de l’outil militaire	23
2) Une clarification des missions dévolues à l’armée	25

B) UN OUTIL DE DÉFENSE RESTRUCTURÉ	27
1) Des contrats opérationnels redimensionnés	27
2) La transformation du dispositif militaire français à l'étranger	28
3) La réforme de la carte militaire et la poursuite du mouvement d'interarmisation	29
IV – Doter les armées des équipements nécessaires	35
A) L'ACHÈVEMENT DIFFICILE DE CERTAINS PROGRAMMES CRUCIAUX.....	35
1) Les programmes aéronautiques	35
2) Les hélicoptères.....	37
3) Les drones.....	38
4) L'espace.....	39
6) L'équipement naval et la question du deuxième porte-avions	40
7) Les programmes de missiles futurs.....	41
8) L'utilisation de nouveaux équipements terrestres	41
B) QUELLES PERSPECTIVES POUR L'EUROPE DE L'ARMEMENT ?	42
1) Les coopérations en matière d'armement	42
2) La question de la base industrielle et technologique de défense	43
V – LE BUDGET 2009, CONCU POUR ENGAGER LES REFORMES	47
A) UN BUDGET DE MISE EN PLACE DES RÉFORMES	47
1) Les grands équilibres du budget pour 2009.....	47
2) La programmation triennale et l'amorce de réformes de fond	48
B) DES INCERTITUDES DUES NOTAMMENT À L'UTILISATION DE RESSOURCES EXCEPTIONNELLES	49
1) Des recettes exceptionnelles mobilisées en 2009	49
2) L'équilibre financier futur	50
CONCLUSION	53
EXAMEN EN COMMISSION	55
ANNEXES	57
1 . Événements intéressant la sécurité internationale en 2008.....	59
2 . Liste des personnes auditionnées par votre rapporteur.....	60

Mesdames, Messieurs,

Pour procéder à l'examen du budget de la Défense pour 2009, il convient de le replacer dans le contexte plus général des différentes réflexions qui ont été menées, depuis plus d'un an, sur l'avenir et l'adaptation de notre outil de défense : le livre blanc, la revue générale des politiques publiques et la revue générale des programmes.

Fondés sur l'analyse du contexte géopolitique actuel, ces différents exercices ont pour ambition, dans un contexte budgétaire rationalisé, de conduire progressivement l'armée française vers un format plus compact, tout en la dotant d'équipements performants, afin de répondre de manière plus appropriée aux menaces caractéristiques d'un monde instable et dangereux.

Le budget 2009 correspond à la première annuité de la loi de programmation militaire pour 2009 – 2014, qui prévoit de conduire des réformes importantes. Il doit donc offrir des marges suffisantes pour accompagner le changement. Dès lors, si l'augmentation des crédits de paiement, d'un montant de 37,3 milliards d'euros, reste limitée à environ 1,4 %, les autorisations d'engagement croissent quant à elles de 35 %, pour un total de 47,8 milliards d'euros.

Ces spécificités ne sont pas vouées à durer, comme l'indique la programmation triennale à laquelle les crédits de la mission Défense sont également soumis depuis cette année. Ainsi, les plafonds d'autorisations d'engagement prévus pour les années 2010 et 2011, retrouveront une courbe d'évolution plus proche de celles des années passées, avec des montants de 37, puis 38 milliards d'euros. S'agissant des crédits de paiement, la mise en œuvre des réformes décidées devra se faire sans augmentation forte des moyens, puisque les prévisions pour les années 2010 et 2011 sont de 38 puis 38,7 milliards d'euros.

Ces évolutions sont compatibles avec l'objectif de modernisation des armées françaises. Conformément aux attendus de la loi de programmation militaire, les efforts financiers toucheront principalement, en 2009, l'équipement des forces, puisque le programme 146, dédié à cette fonction, voit ses autorisations d'engagement augmenter de plus de dix milliards d'euros.

La loi de programmation militaire sera l'occasion de décider des ultimes arbitrages de long terme. Ces décisions devront tenir compte des difficultés d'ores et déjà décelables, en matière notamment de disponibilité d'équipements clés et de pérennité des sources de financement de la réforme engagée. **Ces hypothèques doivent être levées, car elles touchent à la sécurité des forces françaises déployées sur des théâtres extérieurs**, à l'efficacité de notre outil militaire, et à la crédibilité du mouvement de transformation et de modernisation engagé.

Dans ce monde de plus en plus dangereux et incertain, les menaces, sans frontière, sont susceptibles de causer d'importants dommages, directs ou indirects, en provoquant la désorganisation de nos sociétés. Dans ce contexte, la France doit disposer des moyens de protéger sa population, son territoire et ses approvisionnements. Ses forces armées doivent également contribuer à la défense de ses intérêts, et à l'accomplissement des missions que lui confèrent ses responsabilités internationales.

Dans le présent avis, il a été jugé utile de procéder, tout d'abord, au rappel des principales menaces – notamment le terrorisme international et la prolifération – qui pèsent actuellement sur la sécurité internationale, et qui justifient une nouvelle organisation de notre outil de défense, qu'il s'agisse du format de nos armées ou de leurs équipements.

C'est au regard de ces réformes annoncées qu'il convient de porter une appréciation sur les crédits de la mission « Défense » pour 2009, en cherchant à vérifier l'adéquation de l'effort budgétaire, et des sources de financement, aux objectifs recherchés.

I – LA PERSISTANCE DE LA MENACE TERRORISTE DANS UN MONDE INSTABLE ET DANGEREUX

L'année 2008 n'a pas connu d'attentats majeurs perpétrés contre les pays occidentaux, mais un nombre très élevé de victimes dans les autres régions du globe est toutefois à déplorer. En Inde et dans toute l'Asie du Sud-Est, au Proche Orient, dans le sud du Sahara, des actions menées par des groupes terroristes ont provoqué la mort de civils, ou de soldats des armées régulières.

Le 20 septembre 2008, l'explosion de l'hôtel Marriott, à Islamabad, a ainsi causé la mort de plus de 50 personnes. Cet attentat a été perpétré deux semaines exactement après l'élection du nouveau Président, qui s'était engagé à lutter plus activement contre le terrorisme.

A) Une nouvelle géographie du terrorisme ?

Le contexte international, marqué par la mondialisation des échanges, permet aux groupes terroristes de porter plus facilement leur action sur le territoire de leurs ennemis. Pour autant, ceux-ci ont toujours besoin de bases territoriales, qui se trouvent aujourd'hui principalement en Afghanistan et au Sahel, un nombre croissant de combattants ayant déserté le théâtre irakien. La réémergence récente de la piraterie maritime doit également être contrôlée, pour éviter de servir de soutien à ces organisations.

1) La reprise du terrorisme en Afghanistan

Une part importante des forces terroristes islamistes semble avoir choisi l'Afghanistan pour mener leur combat. Cette région leur sert depuis longtemps de base de formation et de repli, du fait notamment de l'existence de régions situées hors de tout contrôle étatique, le long de la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan.

Exemple type des conflits modernes, la situation militaire sur le sol afghan est d'une complexité extrême. Deux forces internationales coexistent, l'une, la force internationale d'assistance à la sécurité, sous mandat OTAN, et l'autre, dirigée par les Etats-Unis dans le cadre de l'opération « Liberté immuable ».

L'opposition à laquelle ces forces doivent faire face, baptisée « insurrection », est de nature tout aussi diverse. Elle se trouve constituée par quatre composantes principales, qui se réunissent surtout du fait de leur opposition

au régime d'Hamid Karzaï, soutenu par les Occidentaux. **En effet, si les talibans du mollah Omar, le parti islamique de Gulbuddin Hekmatyar, les membres du réseau Haqqani et les combattants étrangers soutiennent tous une vision radicale de la religion musulmane, il semble que leurs objectifs, y compris politico-religieux, soient souvent contradictoires.**

Les insurgés bénéficient d'une assise locale importante. Utilisant les réseaux tissés, sous le régime taliban, avec les chefs tribaux locaux, ils mettent à profit la difficile acceptation de la présence militaire occidentale par la population afghane pour recruter de nouveaux combattants. Par ailleurs, l'importance des revenus tirés du trafic de drogue leur permet de financer leurs activités. Selon certains experts, les effectifs des forces insurgées représenteraient environ 15 000 hommes dont 5 à 6 000, permanents, seraient recrutés dans les zones tribales à la frontière du Pakistan.

2) La bande sahélienne, un foyer préoccupant

En Afrique, deux terrains semblent propices à l'émergence de groupes terroristes puissants sur le continent africain.

Au nord du continent, plusieurs organisations islamistes radicales continuent de renforcer leurs effectifs. Le groupe « Al Qaïda – Maghreb islamique », nouveau nom du Groupe salafiste pour la prédication et le combat, fait peser une menace réelle dans la région. Par ailleurs, des bases sont utilisées, par des groupes terroristes sahéliens, dans une zone située entre le nord du Mali, la Mauritanie et la frontière algérienne.

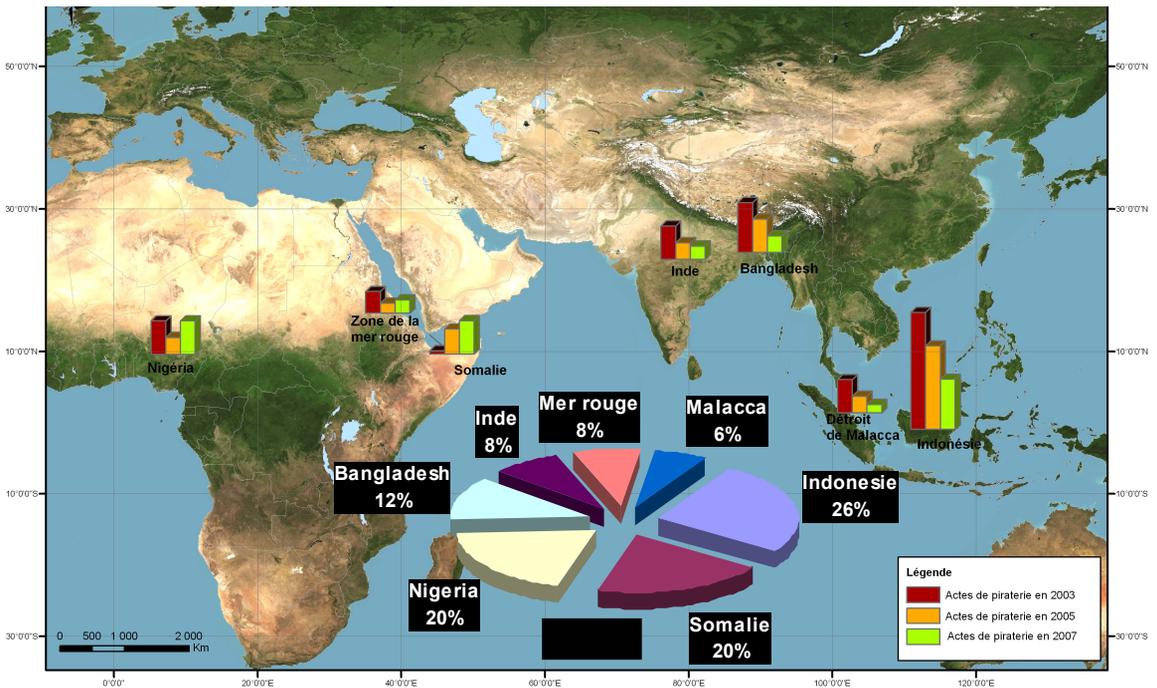
Entretenant des liens entre elles, ces deux mouvances menacent la stabilité de la région. Elles mènent également une lutte contre les Etats occidentaux, menaçant d'attaquer leurs intérêts dans la région, mais également de conduire des attentats sur leurs territoires. Se finançant par les rançons que leur procurent les fréquents enlèvements auxquels ils se livrent, ces groupes peuvent compter sur un recrutement local, et s'efforcent de convertir des Occidentaux afin de mener plus facilement des opérations à l'extérieur. A l'heure actuelle, ces mouvements ne semblent toutefois pas avoir établi de lien fort avec les mouvances touaregs rebelles qui luttent, au Niger, pour le partage des revenus tirés des mines d'uranium.

Le développement de ces mouvements est facilité, au Mali et en Somalie, par la **faiblesse des structures étatiques** et de leur contrôle **sur ces régions**. En Mauritanie, l'autorité du gouvernement peine à s'exercer en raison de sa faible légitimité. En revanche, les services de contre-terrorisme algériens mènent une action efficace contre les réseaux implantés dans le pays, et entretiennent de très bonnes relations avec leurs homologues français et européens. Face au terrorisme, les forces de sécurité algériennes s'efforcent de protéger les ressortissants étrangers comme les Algériens.

Afin d'apporter une solution plus globale, des coopérations entre les pays des deux rives de la Méditerranée pourraient être mises en place pour lutter contre cette menace terroriste. Les Etats de la région y trouveraient un soutien matériel nécessaire, et les pays occidentaux pourraient compter sur des partenaires plus efficaces.

3) L'Afrique des pirates

La côte orientale africaine est également l'une des zones de prédilection des actions de piraterie maritime, menace non dépourvue de liens avec le terrorisme (cf. carte ci-dessous, source : ministère de la Défense). Celle-ci connaît une résurgence certaine, puisque 62 actes de piraterie maritime ont été enregistrés au second semestre 2008, contre 52 pour la même période en 2007.



La lutte contre la piraterie maritime ne pose pas de problème capacitaire majeur. L'opération *Thalatine*, menée dans l'affaire du *Ponant* ⁽¹⁾, a montré que la France possède les moyens militaires suffisants pour faire face à cette menace. Par ailleurs, des moyens maritimes de surveillance et d'intervention existent déjà au sein de flottes internationales (*Task Force 150* et *Active endeavour* de l'OTAN, bâtiments utilisés dans le cadre de l'opération *Enduring freedom*) et sont également disponibles dans le cadre d'une coopération internationale *ad hoc*. La surveillance, aux larges des côtes somaliennes, d'un cargo ukrainien chargé d'armes donne actuellement lieu à une intervention coordonnée de navires américains et russes.

Les questions juridiques que ce type d'opérations soulève restent difficiles. Définie par les articles 101 et 103 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, dite convention de Montego Bay, la piraterie peut donner lieu, en haute mer, à l'intervention de tout navire de guerre, sans mandat particulier. En revanche, les actes commis dans les eaux territoriales d'un Etat ne sont pas considérés comme relevant de la piraterie, au titre de la convention précédemment citée.

Dès lors, il n'existe pas de « droit de poursuite inversé », qui permettrait à un navire de guerre d'intervenir contre des pirates ayant trouvé refuge dans les eaux territoriales d'un Etat qui ne dispose pas des moyens d'intervenir. Pour le moment, les Etats riverains des zones de piraterie accordent leur autorisation aux Etats souhaitant intervenir dans leurs eaux territoriales, mais ces accords doivent être négociés à chaque nouvel événement.

Des solutions plus générales ont été avancées. La France soutient, quant à elle, la création d'une force internationale d'intervention contre la piraterie, sous l'autorité des Nations Unies. Elle a également été parmi les premiers soutiens à l'initiative européenne de création d'une cellule de coordination de la lutte contre la piraterie, et devrait participer à la première opération militaire européenne contre la piraterie, proposée par les ministres de la défense français et espagnol le 2 novembre 2008.

Quelle que soit la solution retenue, le problème que pose la piraterie maritime doit être contenu, sous peine de voir des groupes terroristes utiliser progressivement ce mode d'action pour parvenir à leurs fins. A l'heure actuelle, des organisations islamistes se sont d'ailleurs implantées en Somalie, bien qu'elles n'aient pas encore tissé de liens étroits avec des groupes d'envergure internationale.

(1) Du 4 au 11 avril, trente personnes, dont 22 de nationalité française, ont été retenues contre leur gré à bord du voilier de plaisance le *Ponant*, épisode finalement conclu par la libération de tous les otages, la récupération d'une partie de la rançon et l'arrestation de plusieurs pirates.

B) Quelle stratégie contre le terrorisme ?

Les actions les plus efficaces contre le terrorisme ne se résument pas à des opérations militaires. Les difficultés rencontrées par les Etats-Unis sur le théâtre irakien ont montré les limites d'une méthode reposant exclusivement sur cet outil. Une approche plus équilibrée est donc indispensable, associant action civile, militaire et diplomatique.

1) *Le contre-exemple de l'Irak*

Face à un ennemi changeant, les Etats-Unis ont choisi d'adopter une posture principalement militaire, se résolvant à mener une « guerre mondiale » contre le terrorisme, qui vise *in fine* à éradiquer les groupes ennemis par la force. Toutefois, l'impasse à laquelle conduit l'option de la « guerre à outrance » est aujourd'hui flagrante en Irak.

Depuis l'intervention américaine de 2003, dont l'un des objectifs affichés était de mettre fin à un régime soutenant le terrorisme international, des attentats très meurtriers ensanglantent régulièrement le quotidien des habitants de ce pays. Plusieurs alliés des Etats-Unis ont d'ailleurs réduit, ou promis de réduire, leur implication sur ce théâtre. La Grande-Bretagne a ainsi annoncé son souhait de réduire son contingent de 7 100 à 5 500 soldats, alors que la Corée du Sud a rapatrié 1 100 des 2 300 hommes déployés en Irak. De même, les contingents géorgien (2 000 hommes) et arménien (46 hommes) ont été retirés.

Afin d'éviter de faire de **l'Irak** un nouveau foyer du terrorisme international, **les Etats-Unis ont finalement opté pour un dialogue avec des mouvements politiques, y compris ceux dotés d'une milice puissante, qu'ils avaient initialement présentés comme des ennemis à combattre.** La nouvelle stratégie, parfois baptisée de « doctrine Petraeus », du nom du général commandant les forces américaines en Irak, se veut plus centrée sur les populations locales, et soucieuse du soutien que reçoit l'opération militaire menée sur le terrain. **Cette orientation pourrait faire partie des solutions à retenir en Afghanistan, point focal de la lutte internationale contre le terrorisme.**

2) *Une stratégie globale à mettre en œuvre*

Toutes les politiques visant à réduire l'influence du terrorisme ne sont pas nécessairement dominées par l'aspect militaire. L'Arabie Saoudite, par exemple, a choisi de combattre les dérives islamistes, qui peuvent mener au combat terroriste, en entourant les personnes préalablement identifiées comme « à risque » par des mesures de contrôle social, qui associent les autorités publiques, la famille et les connaissances de ces individus, afin de prévenir leur radicalisation.

Une action armée reste toutefois indispensable contre certaines mouvances déjà constituées. En Afghanistan notamment, la coalition fait face à une résistance organisée, sur laquelle la supériorité militaire doit être maintenue. A cet égard, il est crucial que les insurgés ne réussissent pas à se doter d'armes anti-aériennes efficaces, sous peine de voir s'éloigner sans doute définitivement la perspective d'une issue positive sur ce théâtre.

Mais ce succès ne suffira pas. Officiellement, l'OTAN considère, dans le cadre de « l'approche compréhensive » adoptée lors du sommet de Bucarest, en avril dernier, que ce conflit ne pourra être gagné si le développement et la sécurisation de l'Afghanistan ne sont pas menés en parallèle. Les Afghans doivent se voir remettre les clés de leur propre sécurité, ce qui implique, dans un premier temps, des actions de recrutement et de formation des forces de sécurité afghanes, armée et police, nécessairement accompagnées par une contribution forte, sur le long terme, au développement économique et social de ce pays.

La coalition, en renforçant ses moyens sur place, en augmentant les moyens de l'armée afghane et en l'aidant à prendre en charge la sécurité de régions entières du pays, en essayant de renforcer la cohérence de l'aide économique apportée à l'Afghanistan, comme lors de la conférence de Paris du 12 juin dernier, a commencé à proposer les compléments indispensables au succès de cette opération.

En outre, les particularités du théâtre afghan impliquent que soit menée une action diplomatique envers certains Etats de la région, notamment le Pakistan. Les bases arrière des forces insurgées étant principalement situées au sud du pays, à la frontière ce pays, il est nécessaire d'associer cet Etat à l'opération menée actuellement en Afghanistan.

II – LA PROLIFÉRATION, ENTRE DISCOURS SUR LE DÉSARMEMENT ET REALITE DE LA MENACE CLANDESTINE

Nos sociétés doivent aujourd’hui faire face à une prolifération qui ne concerne plus seulement l’acquisition, par des Etats, d’armes de destruction massive, mais passe également par la mise sur pied de réseaux clandestins, et l’utilisation de réseaux cybercriminels à des fins de déstabilisation. Cette multiplication des menaces globales intervient alors même que les Etats annoncent leur souhait de renoncer à leurs armes les plus puissantes, sans pour autant que ces déclarations soient corroborées par les faits.

A) Un contexte international équivoque

En accord avec les engagements internationaux qu’ils ont contractés, la plupart des Etats officiellement dotés d’armes de destruction massive ont déclaré qu’ils souhaitaient renoncer à ce moyen d’action, ou tout au moins à réduire fortement leur stock de ces matériels. Toutefois, ces proclamations ne coïncident pas avec certains faits avérés.

1) La multiplication des engagements en faveur du désarmement

La période actuelle est marquée par des appels récurrents à la renonciation à l’arme nucléaire. Les Etats-Unis ont ainsi présenté, en amont de la réunion 2007 du comité préparatoire à la révision du traité, leur vision du processus qui permettrait d’aboutir à un monde exempt de ce type d’armes, orientation promue également par l’ancien secrétaire d’Etat Henri Kissinger⁽¹⁾. Le Royaume-Uni a également fait savoir qu’il partageait cette ambition de suppression des armes nucléaires, par l’intermédiaire de la ministre des affaires étrangères et du Premier ministre, Gordon Brown. Le désarmement pourrait donc être un thème de débat dans les mois à venir, notamment si le nouveau Président des Etats-Unis confirme cette orientation.

Ces annonces ont été suivies par des accomplissements tangibles. Les Etats-Unis semblent avoir atteint le plafond de 3 800 têtes nucléaires imposé par la *Quadriennial defense review* de 2006, en préalable à un processus devant conduire à une réduction de l’arsenal américain entre 1 700 et 2 200 têtes. De plus, les Etats-Unis ont accompli dès 2007 leurs obligations au titre du traité SORT

(1) Voir les articles, cosignés avec George Shultz, Bill Perry et Sam Nunn « *Ending the threat of nuclear weapons* », Wall Street Journal, 4 janvier 2007 et « *Towards a nuclear free world* », Wall Street Journal, 15 janvier 2008.

(Strategic offensive reduction treaty) et ont retiré et éliminé 13 types d'armes nucléaires depuis 1992.

Le Royaume-Uni, depuis la publication de sa nouvelle doctrine de dissuasion en décembre 2006, a réduit le nombre de ses têtes nucléaires disponibles à **moins de 160**, depuis la fin de l'année 2007, soit une réduction annoncée de 75 % de ses capacités nucléaires explosives par rapport au pic de la Guerre froide. Sa composante aéroportée ayant été démantelée, le Royaume-Uni ne met plus en œuvre que la composante océanique.

La France n'a pas rejoint les orientations américaine et britannique. Le Président de la République a indiqué, lors de son discours prononcé à Cherbourg le 21 mars 2008, les huit points du plan d'action que la France propose aux autres puissances nucléaires⁽¹⁾. **Pour autant, la France a fourni un effort particulièrement important pour réduire son arsenal.** Elle fait partie des premiers Etats ayant signé et ratifié le traité d'**interdiction complète des essais nucléaires** et a décidé de fermer et de **démanteler entièrement ses installations de production** de matières fissiles à des fins militaires. Par ailleurs, la France est le seul Etat doté d'armes nucléaires à avoir **démantelé ses missiles nucléaires sol-sol**, et elle a, en outre, **réduit d'un tiers le nombre de ses sous-marins nucléaires lanceurs d'engins**. En mars, le Président de la République a annoncé, en plus de ces mesures, une **réduction d'un tiers, pour la composante aéroportée**, du nombre de têtes nucléaires, de missiles et d'avions, et le maintien de l'arsenal français **en dessous de 300 têtes**, soit **moins de la moitié** du nombre maximal possédé pendant la Guerre Froide.

La Russie a également mis en œuvre d'importantes mesures de démantèlement, notamment au début de cette année. En procédant à l'élimination de 3 000 missiles stratégiques et intercontinentaux, 46 sous-marins nucléaires lanceurs d'engin et 66 bombardiers stratégiques, en annonçant la réduction de 75 % de l'arsenal nucléaire tactique par rapport au niveau atteint en 1991, elle a donné des gages certains de son engagement en faveur de la réduction des arsenaux nucléaires mondiaux.

Seule la Chine, conformément à sa doctrine nucléaire, dont l'orientation officielle est purement défensive, n'a pas mené de programme de démantèlement massif, arguant du fait que ses capacités ne permettent que d'assurer sa défense contre tout agresseur éventuel.

(1) *A savoir la ratification universelle du traité d'interdiction complète des essais nucléaires ; le démantèlement de tous les sites d'essais nucléaires ; l'ouverture sans délai de la négociation d'un traité d'interdiction de la production de matières fissiles à des fins militaires ; la mise en place d'un moratoire immédiat sur la production de ces matières ; la mise au point de mesures de transparence entre les cinq puissances nucléaires reconnues par le traité de non prolifération ; l'ouverture de négociations sur un traité interdisant les missiles sol-sol de portées courte et intermédiaire ; l'adhésion et la mise en œuvre par tous du Code de conduite de la Haye contre la prolifération des missiles balistiques ; une mobilisation renforcée dans tous les domaines du désarmement.*

La crédibilité des efforts de désarmement est toutefois mise à mal par les efforts fournis pour moderniser les outils de dissuasion.

2) *L'actualité de la dissuasion*

Malgré leurs déclarations en faveur d'une « dénucléarisation » du monde, les Etats-Unis continuent en effet à consacrer à l'amélioration de leur outil de dissuasion des sommes conséquentes. Loin d'être abandonnées, les armes nucléaires font ainsi l'objet d'un **important programme de modernisation, à la fois des missiles *Minuteman III*** (pour un montant de près de 6 milliards de dollars) et *Trident II D-5* (1,5 milliard de dollars en 2008), mais également des **bombardiers B2** (560 millions de dollars en 2008).

Parallèlement à ces efforts, **les Etats-Unis ont également choisi de renforcer leur système de dissuasion en se dotant d'un système de défense anti-missiles, projet à la fois complexe, coûteux et techniquement incertain.** Cet outil est conçu comme un système de défense « multi-couches », destiné théoriquement à parer les menaces intercontinentales de faible envergure, les menaces de faible et moyenne portée, et à intercepter les missiles en phase de propulsion. Objet de dépenses d'environ dix milliards de dollars par an, **ce programme pose des difficultés majeures du fait de l'implantation d'infrastructures liés à ce système sur le territoire européen**, sous la forme de missiles intercepteurs en Pologne et d'un radar en République Tchèque. **La finalité réelle de ce site n'est toutefois pas évidente**, bien que ces décisions aient suscité le mécontentement de la Russie, qui pourrait y voir un acte dirigé contre son propre outil de dissuasion.

Celle-ci, à l'instar des Etats-Unis, a en effet engagé des programmes de modernisation de l'ensemble des composantes de son outil de dissuasion. De nouveaux sous-marins nucléaires lanceurs d'engin de classe « *Borey* » – la première unité, le « *Youri Dolgoroukiy* », a rejoint la flotte du Nord le 12 février 2008 – ont été mis en service. Ils devraient recevoir le missile *Bulava*, en cours de développement. De plus, la production du nouveau missile sol-sol *Topol-M* a été entamée, parallèlement à la modernisation des bombardiers *Tu-160* et *Tu-95MS*, ainsi que les essais de la nouvelle charge utile destinée aux *Topol-M* et aux *Bulava*.

Enfin, en Chine, des programmes de modernisation des forces nucléaires semblent être engagés, mais les informations concernant leur état d'avancement restent incertaines.

Les aspirations proclamées en faveur d'un désarmement global, et notamment de la disparition de l'arme nucléaire, sont contredites par la poursuite des programmes de modernisation des principaux arsenaux nucléaires dans le monde, parfois associés au développement de systèmes de défense anti-missiles. De la même manière, les initiatives visant à interdire l'utilisation d'armes dans

l'espace, phénomène parfois appelé « arsenalisation » de l'espace, s'accompagnent paradoxalement d'une recrudescence des incidents militaires dans ce territoire devenu stratégique.

3) « L'arsenalisation » de l'espace

Du fait de l'importance stratégique croissante de l'information, il est raisonnable de penser que **l'utilisation de l'espace, à des fins de surveillance et de communication, constitue le théâtre de conflits à venir** d'une intensité très comparable à celle des affrontements pour l'accès aux ressources déjà évoqués.

Les principales puissances émergentes, notamment la Chine et l'Inde, s'efforcent depuis plusieurs années de renforcer leurs programmes spatiaux. Révélé en mars 2007, le programme chinois a marqué les esprits par son ambition. L'Inde a également réalisé plusieurs avancées dans le cadre de son programme spatial, notamment l'envoi, en avril 2008, du nombre record de dix satellites pour une seule fusée.

Ces développements peuvent être porteurs de tensions entre les puissances revendiquant une présence dans ce territoire de grande importance. Des initiatives internationales ont donc été menées pour éviter la multiplication de ce genre d'incidents. En 2006, la Conférence du désarmement a décidé de rouvrir le groupe chargé de la lutte contre la course aux armements spatiaux, parfois appelée « arsenalisation de l'espace ». Le 12 février 2008, la Chine et la Russie ont présenté un projet de traité sur le placement d'armes dans l'espace, qui se heurte pour l'instant à la position américaine.

La France a, pour sa part, choisi de favoriser des solutions limitées et pragmatiques, comme l'élaboration et la promotion, par l'Union européenne, d'un « code de conduite pour les activités dans l'espace ».

Malgré ces propositions, deux événements récents ont rappelé que les objets spatiaux pouvaient être victimes d'attaques directes. Le 11 janvier 2007, la Chine a utilisé un lanceur *KT-2*, dérivé d'un missile balistique, pour détruire l'un de ses anciens satellites météo, lancé le 10 mai 1999 et encore en orbite. L'information relative à sa destruction a été rendue publique environ une semaine après l'incident.

Le 14 février 2008, les Etats-Unis ont annoncé leur intention de procéder à la destruction le satellite de reconnaissance « USA 193 » avant sa rentrée incontrôlée dans l'atmosphère. Celle-ci a eu lieu le 21 février, suite à un tir de missile depuis le croiseur *USS Lake Erie*.

A l'heure actuelle, seuls les Etats-Unis, la Russie et la Chine disposent des moyens de mener une attaque cinétique contre un satellite. La France a cherché à protéger ses moyens spatiaux, notamment ses moyens militaires, en

renforçant les défenses des segments spatiaux ainsi que des segments au sol. Pour autant, la protection contre les attaques cinétiques ⁽¹⁾ est particulièrement difficile, et aucun des satellites français ne dispose de contre-mesures particulières.

La surveillance de l'espace est donc une capacité clé dans la protection des satellites. Avec le radar GRAVES, opérationnel depuis 2005, la France dispose d'une certaine expertise, mais dépend encore des Etats-Unis dans certains domaines.

B) Les réseaux clandestins de prolifération, une menace réelle

Les risques causés par les programmes étatiques restent limités par l'existence d'outils de dissuasion nucléaire efficaces. En revanche, la constitution de **réseaux de prolifération** privés, ou issus d'Etats affaiblis, **à l'origine de plusieurs programmes nucléaires clandestins**, représente un défi plus difficile à relever.

1) L'absence de contrôle efficace de la prolifération clandestine des armes de destruction massive

Le réseau créé et animé par le scientifique pakistanais A. Q. Khan, s'il a été en partie démantelé suite à l'arrestation de ce dernier, a servi de révélateur des faiblesses du contrôle actuel sur les échanges de matériaux, et de technologies, entrant dans la composition d'armes de destruction massive. Réunissant des structures diverses, qui n'ont pas toutes été dissoutes, une telle organisation a mis à la disposition de plusieurs gouvernements des infrastructures permettant d'enrichir de l'uranium à grande échelle.

La construction de l'infrastructure détruite par un bombardement israélien le 6 septembre 2007, sur le sol syrien, semble avoir été permise par l'utilisation de réseaux également clandestins, bien qu'associant plus directement deux Etats. La déclassification d'informations sensibles, réalisée le 24 avril 2008 par la communauté américaine du renseignement, est venue étayer les théories selon lesquelles le bâtiment détruit abriterait un réacteur clandestin, fonctionnant avec du plutonium. Cet édifice aurait été réalisé dans le cadre d'une coopération initiée depuis 2000, dans le plus grand secret, avec la Corée du Nord.

Cette situation est exemplaire des nouveaux risques concernant la prolifération nucléaire. En effet, la menace initialement redoutée, à savoir l'existence d'un arsenal nucléaire nord-coréen, est aujourd'hui très contestée, le

(1) Plusieurs types d'armes peuvent être employées dans l'espace. Les armes cinétiques cherchent à provoquer un impact mécanique direct, ou une onde de choc, qui détruit le satellite. Des équipements de guerre électronique peuvent être utilisés pour attaquer le contrôle du satellite. Des attaques informatiques peuvent être menées dans le même but. Une explosion nucléaire à très haute altitude peut également détruire des satellites. Enfin, le développement d'armes à énergie dirigée, par laser notamment, a été envisagé, mais cette technologie ne semble pas encore disponible.

seul essai en date du 9 octobre 2006 n'ayant pas été confirmé comme une explosion nucléaire réussie. **C'est donc plutôt par leurs effets déstabilisateurs dans d'autres régions que les menées nucléaires nord-coréennes font courir aujourd'hui un risque pour la stabilité internationale.**

Face à ce type de menaces, le système international de lutte contre la prolifération manque d'efficacité. Prévu pour limiter la prolifération étatique, avec, comme objectif ultime, le désarmement général, le traité de non prolifération de 1968 ne prévoit aucune mesure concernant les éléments entrant dans la fabrication d'une arme nucléaire, qu'il s'agisse des matériaux fissiles ou des technologies, militaires ou duales, à savoir les technologies civiles susceptibles d'être détournées de leur usage prévu.

A l'heure actuelle, les négociations du traité d'interdiction de production des matières fissiles à des fins militaires, inscrites à l'ordre du jour de la Conférence du désarmement depuis 1998, n'ont toujours pas été ouvertes. Elles ne sont pourtant qu'un des éléments de la lutte contre les armes radiologiques, qui peuvent être fabriquées à partir d'uranium faiblement enrichi, voire même de déchets de centrales nucléaires. La mise au point d'un système international de contrôle fiable des matériaux pouvant être détournés à cette fin n'est pas avancée, alors même qu'elle permettrait de faire face à une menace sans doute plus probable que l'attaque nucléaire d'un Etat par un autre.

Les autres régimes juridiques de lutte contre la prolifération souffrent du même manque. **La convention d'interdiction des armes chimiques de 1997 rencontre à l'heure actuelle deux séries de difficultés.** La première est, a priori, temporaire. En effet, cinq des six **Etats possesseurs** ont engagé des programmes de **réduction** importante **de leurs stocks**, et les deux plus importants, détenus par les Etats-Unis et la Russie, pourraient disparaître à terme ⁽¹⁾. En revanche, rien n'est prévu aujourd'hui pour faire face au **détournement de composants chimiques à des fins terroristes**, qui avait permis à la secte Aoun de mener un attentat au gaz sarin dans le métro de Tokyo en 1995. Des discussions ont bien été entamées en 2008, dans le cadre de la seconde conférence d'examen de la convention d'interdiction des armes chimiques, afin de faire avancer l'idée de soumettre certains sites industriels à vérification, mais aucun résultat concret n'a été obtenu pour le moment.

De la même manière, alors même que la convention d'interdiction des armes biologiques de 1972 voit progresser l'idée d'un système de vérification efficace des programmes étatiques, les initiatives menées à l'encontre des risques de détournement de certaines technologies sont encore au stade de la préconception, dans les domaines de la biosécurité, de la biosûreté et de la sensibilisation des scientifiques au risque de prolifération.

(1) *Prévue en 2012, la disparition des stocks américain et russe pourrait toutefois être repoussée, du fait notamment des coûts engendrés par la destruction de ces types d'armements.*

2) *La cybercriminalité, nouveau vecteur de prolifération ?*

Du fait de l'importance prise par l'outil informatique dans les organisations modernes, la vulnérabilité des systèmes d'information est devenue une préoccupation majeure pour les Etats. La menace de paralysie des services publics indispensables est réelle. L'existence de puissants réseaux de pirates informatiques pourrait également être utilisée à des fins de prolifération.

Le cas le plus emblématique du risque encouru est l'attaque dont ont été victimes, en avril 2007, les sites gouvernementaux estoniens, ainsi que ceux des opérateurs de téléphonie, des banques et les principaux sites d'information de ce pays. Ayant promu, depuis longtemps, la mise en ligne de nombreuses activités, tant privées que publiques, l'Estonie a connu des perturbations pendant plus d'un mois, les vagues d'attaques les plus importantes ayant réussi à **bloquer près de soixante sites en même temps**.

Ces événements, d'une ampleur sans précédent, ont rappelé les attaques dont plusieurs Etats avaient été victimes en 2006 et 2007. Il est difficile d'identifier précisément les responsables de ces graves perturbations, car les actions sont la plupart du temps conduites par des réseaux d'ordinateurs, activés sans que leurs utilisateurs normaux ne soient conscients de l'usage qui est ainsi fait de leur système.

L'attaque dont a été victime, en septembre dernier, l'un des réseaux permettant d'accéder au grand collisionneur de hadrons LHC, construit au Centre européen de recherches nucléaires, montre l'habileté des pirates pour s'introduire dans les systèmes les plus sécurisés. Elle constitue également un avertissement, indiquant clairement les risques qu'encourent les infrastructures de recherche, les résultats de leurs travaux pouvant être détournés par ce biais.

Afin de parer cette menace, la plupart des Etats occidentaux ont doré et déjà mis en place des systèmes de défense⁽¹⁾, qui combinent des dispositifs de veille, d'alerte et de réponse face à des types d'attaques déterminés, avec une sensibilisation croissante des utilisateurs à ces nouveaux enjeux. La France a suivi cette voie, dans le cadre d'un dispositif de lutte informatique défensive, qui devrait être renforcé et complété par des capacités informatiques offensives, encore au stade de la conception.

*

* *

(1) Voir, à ce sujet, les développements du rapport d'information n°449 « Cyberdéfense : un nouvel enjeu de sécurité nationale » de M. Roger ROMANI pour la Commission des affaires étrangères, de la défense nationale et des forces armées du Sénat.

Dominées par le terrorisme, et les risques que font peser les diverses formes de prolifération, des menaces réelles pèsent sur la sécurité de la France. Celle-ci doit, pour y faire face, définir une stratégie adaptée, et faire évoluer en conséquence son outil de défense.

L'instabilité du contexte international actuel complique cet exercice. Le monde actuel se caractérise par une concurrence toujours vive pour l'accès aux ressources, comme le montre **les politiques menées par les Etats-Unis et la Chine en Afrique ou dans le Golfe, alors même que l'Europe peine encore à développer une politique énergétique commune**. Ces facteurs de tensions se doublent d'une recomposition, à l'échelle mondiale, des rapports de force.

Dans le domaine économique, l'activité des **fonds souverains**, qui généreraient l'équivalent de 3 000 milliards de dollars, doit être surveillée, pour éviter que ces nouveaux acteurs, **caractérisés par une faible transparence, ne soient utilisés à des fins plus stratégiques que financières**.

Sur le plan politique, les événements récents ont montré que la Russie n'entendait plus que son voisinage immédiat échappe à son influence. En intervenant, en août dernier, dans le cadre du conflit opposant la Géorgie à l'**Ossétie du Sud**, dont elle a reconnu l'indépendance ainsi que celle de l'**Abkhazie**, elle a prouvé qu'elle conservait les atouts de la puissance, et qu'elle n'hésiterait pas à défendre elle-même ses intérêts dans les autres « conflits gelés » de **Transnistrie**, de **Crimée** et du **Haut-Karabagh**, régions situées respectivement en Moldavie, en Ukraine et en Azerbaïdjan.

Tenant compte de ces données nouvelles, le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, présenté par le Président de la République en juin dernier, a proposé de concentrer les efforts de la France sur un « arc de crise » situé entre l'Atlantique et l'Océan indien. Correspondant à la cartographie des événements ayant affecté la stabilité internationale au cours de l'année (voir carte en annexe, extraite du livre blanc), cette réorganisation impliquera nécessairement de revoir le dispositif militaire français à l'étranger, en Afrique notamment.

Compte tenu de l'ampleur des difficultés à surmonter, le livre blanc fait également le choix d'une architecture d'alliances de référence basée sur la poursuite, en parallèle, d'un rapprochement vis-à-vis de l'OTAN, et de la construction de l'Europe de la défense.

Ces propositions peuvent être critiquées. Préalablement à tout changement de position de la France au sein de l'**Alliance Atlantique, une réflexion devrait ainsi être menée concernant les objectifs, les missions et l'extension géographique de cette organisation**. Tant que celle-ci n'aura pas changé de vocation, et que le poids des Etats-Unis en son sein restera sans égal, tout **mouvement de rapprochement vers l'OTAN risquera d'être perçu comme un alignement sur la politique étrangère américaine**.

De la même manière, les avancées concrètes de l'Europe de la défense restent modestes, comparées aux ambitions affichées dans ce domaine. Des progrès plus décisifs restent sans doute suspendus à la conclusion d'un accord entre les Etats européens disposant des outils militaires les plus développés.

Ces options stratégiques ont des contreparties opérationnelles. Instrument de puissance dans un monde changeant, l'armée française est appelée à modifier sa doctrine, ses missions et son organisation.

III - L'ADAPTATION DE L'ARMÉE FRANÇAISE AU CONTEXTE INTERNATIONAL ACTUEL

Le caractère changeant de la menace a conduit à renforcer les efforts menés en matière de renseignement et de capacité d'analyse de la situation. Par ailleurs, la faible probabilité d'un conflit conventionnel de grande ampleur amène à poursuivre la transformation du format de l'armée française, dont la professionnalisation a constitué la première étape.

A) Un nouveau cadre d'action pour nos armées

Prenant acte de l'instabilité croissante du monde contemporain, le livre blanc modifie l'équilibre entre les différentes fonctions attribuées aux forces armées et précise les conditions de leur emploi.

1) Un renouvellement partiel des fonctions de l'outil militaire

Depuis le livre blanc de 1994, la défense nationale s'organisait autour de quatre fonctions stratégiques : la dissuasion, la prévention, la protection et la « projection-action ». Les propositions de la commission du livre blanc aboutissent à une nouvelle définition de ces fonctions, désormais réparties en cinq catégories.

Principale innovation dans ce domaine, la fonction « **Connaissance - anticipation** » recouvre plusieurs éléments : le renseignement, la connaissance des zones d'opération, l'action diplomatique, la démarche prospective, la maîtrise de l'information.

Cette nouvelle fonction donne lieu à des propositions concrètes pour la réorganisation de la collecte, du traitement et de l'analyse des renseignements, en prônant la coordination de tous les services ⁽¹⁾ intervenant dans ce domaine au sein d'un seul conseil national du renseignement, sous l'autorité du Président de la République.

(1) Les deux principaux ministères sont celui de la défense, qui regroupe la direction générale de la sécurité extérieure, la direction du renseignement militaire et la direction de la protection et de la sécurité de la défense ; ainsi que le ministère de l'intérieur, avec l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste et la direction centrale du renseignement intérieur issue de la fusion entre la direction centrale des renseignements généraux et la direction de la surveillance du territoire. D'autres ministères disposent également de services recueillant des renseignements intéressant la sécurité de la France, notamment le ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, au sein duquel se trouve la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières ainsi que la cellule de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, dite cellule TRACFIN.

Par ailleurs, un coordinateur national du renseignement a été nommé le 21 juillet dernier. Sous l'autorité du secrétaire général de la présidence de la République, celui-ci a vocation à préparer les réunions du conseil national du renseignement, et à suivre l'exécution de ses décisions.

Dans la mesure où cette architecture préserve les compétences, très spécifiques, des services qu'elle réunit, elle devrait recevoir un accueil favorable et jouer efficacement son rôle de coordination au niveau stratégique des activités liées au renseignement⁽¹⁾. Il faudra toutefois veiller à ce que les autorités appelées à coordonner les efforts de chacun n'interviennent pas dans la conduite des opérations.

La fonction « **Prévention** », déjà présente dans le livre blanc de 1994, repose sur la mise en œuvre de moyens diplomatiques, économiques, financiers, militaires, culturels et juridiques. Elle repose principalement sur un multilatéralisme rénové et doté des moyens de son action, notamment par le développement d'organisations régionales de sécurité.

La fonction « **Dissuasion** » ne change pas par rapport aux versions précédentes. Elle vise donc à assurer la permanence et la crédibilité de l'outil de dissuasion nucléaire français.

La fonction « **Protection** » fait l'objet d'un effort particulier de précision. En effet, l'une des hypothèses centrales du livre blanc est l'affirmation selon laquelle la menace directe sur le territoire et la population est et restera en augmentation. Qu'elle soit intentionnelle (terrorisme, cyberattaque, missiles balistiques) ou non intentionnelle (catastrophe naturelle ou technologique), la survenance du risque oblige à associer, à la protection nécessaire de la population, une démarche dite de « résilience », qui consiste à doter le pays des moyens de réagir le mieux possible suite à une attaque de masse.

Enfin, la fonction « **Intervention** » est redessinée au regard des attendus géopolitiques du livre blanc. Seuls trois types d'action nationale sont retenus : protection de ressortissants français, mise en œuvre d'accords de défense bilatéraux, réponse nationale contre une agression menée contre les intérêts de la Nation. Tout autre cas nécessitant une intervention armée doit nécessairement donner lieu à une action multilatérale.

(1) *La coopération entre services au niveau opérationnel existe depuis longtemps, et n'a pas donné lieu à la mise en place d'institutions spécifiques, sauf cas très particuliers comme les comités de coordination du renseignement et les comités de renseignement de théâtre, destinés à assurer la mise en commun de renseignements de nature militaire.*

2) Une clarification des missions dévolues à l'armée

Le livre blanc de 2008 apporte des précisions quant aux hypothèses les plus probables d'engagement de nos forces armées. La commission du livre blanc rappelle également l'utilité de certaines unités militaires pour remplir des missions de sécurité intérieure. En proposant des critères de décision en matière d'intervention extérieure, elle propose pour la première fois des éléments encadrant la décision d'intervention militaire extérieure.

– Trois types d'engagements pour les armées françaises

Les opérations menées sur le territoire national, d'abord. Excluant la possibilité, à court terme, d'une opération purement militaire à mener sur notre territoire, le livre blanc précise que, dans ce scénario – qui recouvre par exemple les cas de catastrophe naturelle majeure, ou les attentats de grande ampleur – les forces armées devront s'intégrer à un ensemble d'acteurs publics appelés à intervenir. Grâce à ses moyens très spécifiques, l'armée doit pouvoir apporter une contribution importante dans ce type de situation.

Les opérations strictement militaires sont de deux ordres, les opérations de **stabilisation** et les opérations de **force** de grande ampleur. Le livre blanc rappelle qu'il n'y a pas de distinction stricte entre ces deux catégories, une opération de stabilisation suivant souvent une intervention armée tandis qu'à l'inverse, l'aggravation d'une situation peut imposer de renforcer rapidement une opération de stabilisation.

Enfin, les opérations **mixtes** comportent à la fois des aspects **civils** et **militaires**. Elles représentent sans doute l'hypothèse la plus probable d'engagement des forces françaises à court et moyen terme, puisque, de plus en plus fréquemment, les opérations militaires poursuivent à la fois des objectifs de sécurisation et des objectifs de reconstruction et de stabilisation de structures étatiques défailtantes.

– Un dispositif de sécurité intérieure diversifié

L'étroite imbrication entre les dispositifs de sécurité intérieure et extérieure, et entre les dimensions militaires et civiles de l'action de l'Etat, a conduit la commission du livre blanc 2008 à aborder la question des missions de sécurité intérieure de manière transversale.

Rappelant que les forces de gendarmerie, si elles conserveront leur statut militaire, seront totalement rattachées au ministère de l'intérieur dès le 1^{er} janvier 2009, le livre blanc préconise de rapprocher les forces de police et de gendarmerie de manière plus étroite, notamment en adaptant l'équipement des policiers, et en incitant la gendarmerie nationale à nouer des partenariats avec la police. Le statut militaire de la gendarmerie la conduira toutefois à maintenir sa

participation à des dispositifs de sécurité diversifiés, notamment dans le cadre d'opérations extérieures.

Cette association de moyens devrait être étendue aux services de la sécurité civile, et aux douanes. Les premiers devraient voir leurs moyens adaptés à l'échelle des nouveaux risques, plus importants qu'auparavant. Les douanes sont quant à elles invitées à s'associer plus étroitement à la surveillance des menaces transfrontières, prépondérantes dans le monde contemporain.

La première manifestation, symbolique, de cette collaboration nécessaire entre des services différents a eu lieu récemment. Les 18 et 19 octobre derniers, les Journées de la sécurité intérieure ont permis au grand public, sur l'ensemble du territoire national, de rencontrer l'ensemble des services concourant aux missions de sécurité intérieure.

— Les opérations extérieures : l'opportunité de critères d'aide à la décision ?

Face à une menace sans frontière, l'utilisation de la force à l'extérieur de notre territoire est un complément naturel aux missions de sécurité intérieure. Elle donne lieu, dans le cadre du livre blanc, à un exercice novateur.

Pour la première fois, un certain nombre de conditions sont avancées, qui doivent, pour la commission du livre blanc, être réunies afin de justifier le déclenchement d'une opération extérieure.

Sept principes directeurs sont énumérés : le caractère grave et sérieux de la menace contre la sécurité nationale ou la paix et la sécurité internationale ; l'examen, préalable à l'usage de la force armée, des autres mesures possibles, sans préjudice de l'urgence tenant à la légitime défense ou à la responsabilité de protéger ; le respect de la légalité internationale ; l'appréciation souveraine de l'autorité politique française, sa liberté d'action et sa capacité à évaluer la situation en permanence ; la légitimité démocratique, qui implique la transparence des objectifs poursuivis et le soutien de la collectivité nationale, exprimé notamment par le Parlement ; la capacité d'engagement français d'un niveau suffisant, la maîtrise nationale de l'emploi de nos forces et l'existence d'une stratégie politique visant le règlement durable de la crise ; la définition de l'engagement dans l'espace et dans le temps, avec une évaluation précise du coût.

Ces critères constituent une base utile de jugement pour les opérations. Toutefois, ils ne peuvent se substituer à l'appréciation nécessairement politique des situations dans lesquelles l'usage de la force pourrait être envisagé, ainsi que du choix des modalités de l'engagement des forces françaises.

B) Un outil de défense restructuré

Traduction concrète des choix stratégiques du livre blanc, de nouveaux contrats opérationnels sont proposés pour les armées. La répartition des forces militaires françaises dans le monde devrait également évoluer. En dernier lieu, l'organisation de l'outil militaire français va être profondément modifiée par la mise en œuvre des conclusions issues de la révision générale des politiques publiques.

1) Des contrats opérationnels redimensionnés

Si les orientations retenues par le livre blanc fixent un cadre général, les propositions avancées, en matière de contrats opérationnels, par la loi de programmation militaire, déposée le 29 octobre sur le bureau de l'Assemblée Nationale, revêtent une dimension plus concrète. Les débats de fond ne seront tranchés que dans le cadre des discussions sur ce texte, mais les éléments contenus dans le rapport annexé à la loi de programmation permettent d'ores et déjà de connaître les objectifs fixés aux armées.

En premier lieu, la logique qui a présidé à la création de contrats opérationnels est confirmée. L'idée de fixer un objectif précis à chaque composante de l'armée française semble désormais définitivement acquise. En second lieu, les contrats opérationnels, pour chaque composante, sont redéfinis dans un contexte de réduction à terme des effectifs de nos armées.

L'armée de terre doit ainsi être capable, simultanément, de déployer 10 000 hommes pour des missions de sécurité publique ou civile sur le territoire national, de maintenir une capacité permanente d'action de 5 000 hommes et de déployer 30 000 hommes sur un théâtre distant de 7 000 ou 8 000 kilomètres, en six mois pour une durée d'un an sans renouvellement. Ce dernier chiffre, qui a focalisé l'attention des médias, est en net retrait par rapport au précédent contrat opérationnel, qui évoquait le déploiement de 50 000 hommes. Toutefois, de nombreux doutes ont été émis sur le réalisme de cet objectif, parfois considéré comme n'ayant jamais été atteint.

Les forces navales doivent pouvoir assurer la présence à la mer des forces de dissuasion stratégiques, sécuriser les approches maritimes du territoire, et déployer le groupe aéronaval, ainsi que deux ou trois groupes d'intervention, ainsi que ses bâtiments de soutien, sur des théâtres distants de 7 000 ou 8 000 kilomètres. Le livre blanc précisait, pour sa part, qu'en cas d'indisponibilité du porte-avions, les moyens aériens devaient pouvoir être utilisés sur le territoire national, ou à l'extérieur, comme c'est le cas actuellement en Afghanistan.

Enfin, l'armée de l'air doit garantir la disponibilité de la composante aéroportée du dispositif de dissuasion, contrôler les accès aériens du territoire et

déployer une force de 70 avions de combat sur un théâtre distant de 7 000 ou 8 000 kilomètres.

Les propositions avancées dans le cadre du livre blanc, ainsi que les mesures préconisées en matière de soutien des forces armées, pourraient ramener l'effectif global des armées d'environ 271 000 en 2008 à 225 000 en 2014-2015. Cette perspective est confirmée par la loi de programmation militaire.

2) La transformation du dispositif militaire français à l'étranger

En plus de ses implications capacitaires, le renouvellement de la pensée stratégique française qu'a représenté la rédaction du livre blanc devrait avoir des conséquences importantes sur les forces françaises déployées hors de notre territoire, tant dans le cadre d'opérations extérieures qu'au titre du prépositionnement des forces.

A l'heure actuelle, les forces françaises déployées à l'étranger se répartissent comme suit.

EFFECTIFS PRÉPOSITIONNÉS AU 30 JUIN 2008

ETATS	TOTAL
Allemagne	3 448
Djibouti	2 574
Sénégal	1 120
Gabon	751
Emirats Arabes Uni	12
Total	7 905

(source : ministère de la Défense)

SITUATION DES FORCES FRANÇAISES DÉPLOYÉES EN OPÉRATIONS EXTÉRIEURES EN 2008

Théâtres d'opération	Effectifs moyens 2008
Afghanistan	2 699
Côte d'Ivoire	2 215
Liban	1 811
Tchad (EPERVIER)	1 153
Tchad (EUFOR)	1 359
Bosnie	93
Kosovo	1 853
Autres	438
Total général	11 621

(source : ministère de la Défense)

Préconisée par la commission du livre blanc, la réduction du nombre de bases militaires situées en Afrique a déjà été évoquée. Parallèle à la création d'une base interarmées à Abou Dhabi, dont la montée en puissance est programmée (90 personnels sont prévus fin 2008, et 239 fin 2009), elle pourrait concerner Libreville ou Dakar.

La question de l'opportunité de certaines opérations extérieures (OPEX) ne manquera pas d'être posée dans les prochaines années. Du fait de la récente réforme des institutions, le Parlement sera amené à se prononcer sur les décisions concernant les opérations à venir, mais sans pouvoir donner son avis sur les celles déjà engagées. Or, il n'est pas évident que toutes les opérations auxquelles la France participe actuellement, et qui ne seront donc pas nécessairement soumises à l'examen du Parlement, soient justifiées. **En tout cas, le volume des forces engagées par la France ne semble pas systématiquement conforme à l'importance des opérations**, eu égard à leur implication en termes de sécurité nationale ou pour la défense des intérêts de la France.

Le rééquilibrage des engagements militaires de la France à l'extérieur ne serait d'ailleurs pas novateur. Les Etats-Unis disposent d'environ 221 000 hommes prépositionnés (dont 60 000 à Hawaï et en Alaska, considérés comme « hors métropole ») et ont engagé un plus de 292 500 hommes en opérations extérieures. Dépendant de six commandements « hors métropole », ces forces ont fait l'objet de nombreux redéploiements, notamment depuis l'adoption de la *Global posture review* de 2004 qui préconise une réduction de près de 40 %, d'ici 2014, des effectifs présents en Europe, et une augmentation des forces présentes en Asie, dans la zone « CENTCOM » (*Central command*, cette région recouvre notamment les théâtres irakien, afghan et moyen-oriental) et en Afrique.

3) La réforme de la carte militaire et la poursuite du mouvement d'interarmisation

Les armées vont également devoir faire face à une autre réforme de grande ampleur, issue des conclusions des travaux de la révision générale des politiques publiques, qui concerne les implantations territoriales de la défense et l'organisation des services centraux.

Au total, les économies estimées sont d'environ 4,7 milliards d'euros entre 2008 et 2014, dont 650 millions pour les seuls coûts de fonctionnement. Les travaux de la révision générale des politiques publiques estiment que les économies devraient être d'environ 1,9 milliards d'euros par an, principalement pour les crédits des titres 2 et 3. Au vu des dépenses mises en œuvre pour accompagner le processus de réforme, les économies attendues sont de l'ordre de 3 milliards d'euros pour la période 2009 – 2014 ⁽¹⁾.

(1) Audition du ministre de la défense devant la Commission de la défense et des forces armées de l'Assemblée Nationale le 7 octobre 2008.

Ces estimations restent soumises à des hypothèses fortes. Principalement liées à la réduction de personnels, d'environ 52 000 ETP (équivalents temps plein), elles reposent grandement sur les résultats de l'externalisation de certaines fonctions.

– La nouvelle carte militaire

Annoncée au cours du mois de juin dernier, le regroupement des unités au sein de 87 bases de défense, dont cinq situées outre-mer, devrait permettre de créer des infrastructures plus grandes, réunissant des unités de plusieurs armes différentes sur un même lieu. Ainsi, chaque site devrait réunir au moins 1 800 hommes, avec une moyenne de 3 120 personnels par base.

Cette réorganisation, annoncée officiellement le 24 juillet 2008 par le Premier ministre, donnera lieu à la fermeture de 83 sites ou unités et au transfert de 33 autres. Près de soixante sites devraient en outre se voir « renforcés ». La mise en œuvre de la réforme devrait s'échelonner entre 2009 et 2011.

Afin de compenser la baisse d'activité que certaines régions devraient connaître suite à la réforme, trois dispositifs sont prévus : les contrats de revitalisation des sites de la défense, les plans locaux de redynamisation – pour les sites indirectement affectés par les restructurations et ne bénéficiant donc pas de contrats de revitalisation – et des transferts d'emplois publics.

– La réorganisation de certaines administrations centrales

Plusieurs projets seront également menés, parallèlement à la restructuration des bases de défense, concernant les structures centrales du ministère de la défense.

Poursuivant la logique d'interarmisation, une direction du soutien doit être créée, au sein de l'état-major des armées. Réunissant une partie du service des moyens généraux et de l'établissement central du soutien, cet « organisme unifié du soutien de l'administration centrale » aura vocation à définir et mettre en œuvre une politique de soutien pour l'ensemble des entités présentes sur les sites d'administration centrale.

Ces sites seront également affectés par une mesure de concentration géographique, largement commentée. Validée par le Conseil de modernisation des politiques publiques en décembre 2007, **la proposition de regrouper l'administration centrale du ministère sur le site de Balard, dans le 15^{ème} arrondissement de Paris ferait de cette implantation le véritable siège central de la défense.** Ce projet nécessite toutefois que des aménagements importants soient effectués sur le site d'accueil. Il s'accompagnerait de la cession de l'Îlot Saint Germain, et donc de l'interruption de certains programmes prévus pour ce dernier, comme la construction d'un centre de planification et de conduite des opérations.

Autre administration centrale concernée par les réformes, la délégation générale pour l'armement devrait connaître plusieurs évolutions importantes au cours des prochaines années. D'abord, son dispositif régional a vocation à évoluer. Des pôles d'expertise régionaux devraient voir le jour, organisés autour d'une fonction particulière : **pôle terrestre à Bourges, pôle aéronautique à Toulouse, pôle naval à Toulon, pôle électronique à Bruz.** Cette modification s'accompagnerait de la fermeture de certains sites, la réduction du périmètre d'activités de certains autres, et le transfert à l'industrie de certaines activités.

De plus, les services de soutien et la gestion des ressources humaines devraient être réorganisés, et le service de la qualité regroupé autour de cinq sites principaux à Bordeaux, Bourges, Marseille, Nantes et Saclay.

Enfin, la direction centrale de la délégation devrait être réformée, afin de mettre en œuvre trois mesures principales : **la mise en place d'une même équipe de programme intégrée durant toute la durée de vie des matériels**, le **renforcement de la fonction financière** de la délégation et le rapprochement de l'administration du **contrôle des exportations** de la délégation aux affaires stratégiques avec la direction du développement international de la DGA. Certains services, qui n'ont pas vocation à rejoindre le site de Balard, pourraient en outre être transférés en région bordelaise.

Du fait de ces transformations, une baisse d'environ 20 % des effectifs de la DGA est attendue, entre 2008 et 2014. Les premières estimations chiffrent à 20 % la diminution possible du coût d'intervention de la délégation. Une telle évolution doit être accompagnée par des mesures en direction des personnels et en faveur des sites qui seront fermés, ou qui verront leur activité réduite. Enfin, une adaptation des personnels de la DGA devra être conduite, afin de les adapter aux nouvelles missions affectées à la délégation, qui a vocation à concentrer son activité sur la maîtrise d'ouvrage et l'ingénierie.

IV – DOTER LES ARMEES DES EQUIPEMENTS NECESSAIRES

L'une des propositions avancées, tant par le livre blanc que par la révision générale des politiques publiques, consiste à réduire le nombre de personnels employés par le ministère de la défense, tout en augmentant le budget consacré au développement et à l'achat d'équipements performants. Si cette orientation correspond peu ou prou à l'achèvement du processus de professionnalisation, elle ne doit pas faire oublier que des difficultés continuent d'émailler d'importants programmes d'armement.

A) L'achèvement difficile de certains programmes cruciaux

Tous les domaines ne sont pas concernés par les difficultés touchant les grands programmes d'équipement. Ainsi, la plupart des éléments de l'outil de **dissuasion français devraient être disponibles aux dates prévues**, qu'il s'agisse des sous-marins nucléaires lanceurs d'engin de nouvelle génération, adaptés au nouveau missile de croisière M51, de la nouvelle tête nucléaire océanique, prévue en 2015, ou du passage de la flotte de Mirage 2000-N à une flotte de Rafale F3, déjà qualifiés pour l'emport d'armes stratégiques.

Toutefois, l'entrée en service d'autres matériels est victime de retards, qui pourraient poser des problèmes opérationnels.

1) Les programmes aéronautiques

Certains équipements voient leur cycle de développement et d'achat s'achever. Ainsi, **le Rafale F3 a été récemment qualifié**, et peut désormais emporter des missiles de type Scalp ainsi que des pods de désignation laser Damocles. Environ 70 % du parc de Rafale est disponible, si l'on exclut les appareils maintenus « sous cocon ». 82 appareils ont été livrés, sur une cible totale de 286. Une commande de 60 appareils supplémentaires est prévue pour 2009.

D'autres programmes sont aujourd'hui ralentis, considérés comme n'étant pas immédiatement prioritaires. L'acquisition de quatorze avions ravitailleurs A330 – MRTT, érigée en programme par le ministre de la défense le 19 avril 2007, devrait rester l'objectif final pour couvrir les besoins de soutien à la projection de puissance et de force, y compris la composante aéroportée de l'outil de dissuasion. Toutefois, la mise en service des premiers MRTT, prévue en 2013, pourrait être repoussée de quelques années.

Le problème principal, en matière d'équipements aéronautiques, concerne le programme d'avion de transport futur, l'A400-M. Voué à remplacer la flotte de C160 Transall, ce programme, qui associe plusieurs Etats européens ⁽¹⁾, a connu dès le départ un décalage de deux ans, du fait de la réduction de cible d'achats de l'Allemagne postérieure à la première signature du contrat industriel.

Depuis, de nombreux incidents ont encore repoussé la date à laquelle l'A400-M pourra être utilisée dans les armées des Etats ayant passé commande. Avec une cible totale de 50 appareils, la France est un commanditaire majeur pour le consortium industriel européen, regroupé sous la responsabilité de la société Airbus Military Societad Limitada, en charge de la réalisation de cet avion. Annoncée en 2010, soit avec un retard de six mois par rapport à la première date prévue, de nouveaux retards sont sans doute à attendre, d'au moins six mois, peut-être davantage.

Le programme A400-M souffre de nombreuses difficultés. Ce sont principalement des fautes techniques et organisationnelles, commises par les industriels qui ont été à l'origine des retards récents. Les entreprises spécialisées dans la fabrication de moteur, à savoir Rolls Royce, la SNECMA et l'espagnol ITP, ont accompli leur tâche. Cependant, la conception du logiciel moteur a été confiée à l'entreprise allemande MTU, qui manque d'expertise dans ce domaine.

La mise au point de ce logiciel, pour un avion aussi complexe que l'A400-M, représentait à elle seule un défi technologique largement supérieur à celui qu'un logiciel destiné au civil aurait constitué. **En l'absence de maître d'œuvre chargé du moteur** dans son ensemble, qui aurait pu faire les adaptations nécessaires en faisant travailler toutes les entreprises ensemble, la solution la meilleure semble aujourd'hui de repartir du début pour la conception du logiciel.

D'autres problèmes ont également contribué à ralentir le programme A400-M. **Le choix de qualifier civilement l'avion** a conduit à augmenter son poids, dans des proportions qui restent contestées par les différents Etats. Certains choix industriels ont retardé encore le programme, notamment la décision de confier la construction du fuselage à une unité qui n'était pourtant pas spécialisée dans cette tâche. Enfin, l'effet d'éviction, dont a été victime le personnel qualifié rattaché au programme A400-M au profit du programme A380, est sans doute un facteur clé de la lenteur des mesures d'achèvement du programme A400M

La nécessité de disposer d'un avion de transport tactique n'a pas besoin d'être soulignée, à l'heure où la quasi-totalité des engagements militaires français a lieu hors du territoire national. Il convient donc de faire en sorte que les industriels tiennent leurs engagements, et livrent au plus vite l'avion de transport futur dont les armées ont besoin. La poursuite de ce programme dépend d'une

(1) Le programme A400-M regroupe la France, l'Allemagne, l'Espagne, le Royaume-Uni, la Turquie et la Belgique. Sa réalisation a été confiée à l'organisme conjoint de coopération pour l'armement (OCCAr).

action coordonnée et du maintien du front uni des Etats : du point de vue des industriels, le montant des pénalités de retard est telle que les perspectives de profit sur ce programme se sont évanouies.

2) Les hélicoptères

A l'instar des programmes aéronautiques, les différents hélicoptères, d'attaque ou de transport, dont l'armée française devrait être dotée, connaissent d'importants problèmes de développement.

L'hélicoptère de transport NH90 symbolise parfaitement ces difficultés, s'agissant notamment de sa version marine (NFH). La deuxième tranche de commandes de 22 exemplaires la version terrestre – TTH – devrait être confirmées pour 2009, et le développement de cet hélicoptère se poursuit, l'Allemagne ayant fait qualifier le NH90-TTH et en attendant les premières livraisons prochainement. En revanche, les commandes du NH90-NFH, passées dès l'origine du programme⁽¹⁾, ne seront honorées qu'avec plusieurs années de retard et risquent d'ici là de provoquer des manques sur certains théâtres.

Les nouveaux délais, qui pourraient repousser l'entrée en service des NH90-NFH à 2010 ou 2011, semblent imputables à des fautes commises par les industriels. De manière générale, la décision d'**associer deux entreprises, Eurocopter et Augusta, concurrentes sur la plupart des marchés, ne s'est pas révélée judicieuse**. Plus techniquement, l'intégration d'un radar a posé des difficultés majeures, sans doute parce que l'industriel s'étant engagé à réaliser cette composante ne disposait pas des technologies nécessaires. Enfin, du point de vue organisationnel, les entreprises en charge du programme ne se sont pas dotées des outils de production requis, et la fabrication des hélicoptères NH90 n'a donc pas avancé selon le calendrier imaginé.

Si les retards accumulés pour le programme d'hélicoptère d'attaque Tigre ne sont pas comparables à ceux constatés pour le NH90, d'autres difficultés continuent toutefois à limiter le caractère pleinement opérationnel de cet équipement. La formation de pilotes, menée sur le territoire national, est une nécessité pour permettre aux personnels de se familiariser avec un appareil de haute technologie. Des considérations relatives à l'autoprotection des Tigre face à des attaques depuis le sol doivent également être prises en compte, puisqu'il apparaît clairement que le nombre de Tigre déployés en Afghanistan devrait être augmenté. Enfin, les commandes pour l'avenir ont été étalées, ce qui fait peser un risque d'obsolescence pour les matériels acquis plus tôt.

(1) Réalisé dans le cadre de l'organisation NAHEMO (pour Nato helicopter management organization), le programme NH90 regroupe cinq Etats participants (France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Portugal, Belgique) pour un total de 600 commandes. Des perspectives d'export existent, vers trois pays nordiques (Suède, Finlande et Norvège) pour 52 appareils, la Grèce (20 appareils), le Sultanat d'Oman (20 appareils), l'Australie (46 appareils), la Nouvelle-Zélande (9 appareils).

3) Les drones

Manque identifié depuis longtemps au sein des armées, les drones, aéronefs sans pilote utilisés pour la reconnaissance ou le combat, équipent de plus en plus d'armées modernes. S'agissant des matériels disponibles pour l'armée française, l'avancée très inégale des programmes engagés pourrait amener à reconsidérer l'option de « l'achat sur étagère » et du développement de nouveaux systèmes en coopération.

Livré aux armées en 2004, le système de drone tactique intérimaire a été déployé sur plusieurs théâtres. Destiné au recueil de renseignement et à l'acquisition de cibles pour l'artillerie sol-sol, le SDTI, produit par la société SAGEM, devrait être envoyé prochainement en Afghanistan.

Drone destiné à « voir derrière la colline », le drone de reconnaissance au contact (DRAC) a été livré en juin 2008 à l'armée de terre, le calendrier initial prévoyant une livraison en 2006. Il est actuellement en cours d'essai, ces derniers démontrant progressivement que la manipulation de ce matériel requiert des compétences difficiles à maîtriser.

En matière de drones de moyenne altitude et de longue endurance (MALE), le SIDM (système intérimaire de drone MALE) a été livré en juin 2008 au ministère de la défense. Conçu par la société EADS, ce système connaît un retard d'au moins cinq années. Son déploiement pourrait encore être repoussé, les essais effectués lors de la visite du pape Benoît XVI à Lourdes ne se substituant pas aux procédures de qualification que l'armée de terre, principale utilisatrice du SIDM, souhaite entamer.

Deux autres programmes ont été entamés, mais n'ont pas encore donné de résultats concrets. Le projet baptisé EuroMALE, confié à EADS, vise à produire un drone MALE européen. Il associe la France, l'Allemagne et l'Espagne, mais se trouve aujourd'hui bloqué, les Etats partenaires ne donnant pas le sentiment de partager les mêmes objectifs.

Enfin, le programme **nEUROn** vise à la création d'un **démonstrateur de drone de combat comparable** au modèle X35 de Boeing, qui a été, pour sa part, abandonné. La maîtrise d'œuvre a été confiée à Dassault, mais ce programme réunit de nombreuses autres entreprises, plusieurs Etats ayant rejoint le projet⁽¹⁾. Ce programme n'a pas vocation à doter les armées d'un nouvel équipement, mais vise plutôt à soutenir les bureaux d'étude des entreprises contractuelles, afin de conserver la maîtrise des technologies du futur. Le ministère de la défense français a ainsi déclaré⁽²⁾ que « le démonstrateur d'UCAV ne préjuge[ait] pas de programmes d'équipement ultérieurs ».

(1) *A l'heure actuelle, la Suède, l'Italie, l'Espagne, la Grèce et la Suisse participent au programme.*

(2) *Réponse à la question n°31883 du député Jean-Luc Warsmann publiée au JO le 10 février 2004, page 1027*

En l'absence d'effort budgétaire supplémentaire dans ce domaine, **le risque existe que l'Europe prenne dans les années à venir un retard irrattrapable en matière de drones**. Le développement de grands programmes structurants, notamment des coopérations entre la France et la Grande-Bretagne, pourrait aider à réduire les difficultés financières auxquelles les Etats européens sont confrontés.

Dans l'intervalle, la possibilité d'acheter des drones « sur étagère », auprès des principaux producteurs américains et israélien, doit être sérieusement envisagée. Cette hypothèse est d'autant plus plausible que des achats en urgence pourraient être nécessaires.

4) L'espace

Contrairement aux drones, les principaux programmes spatiaux militaires visent principalement au remplacement de matériels existants. Certaines des situations qu'ils visent à résoudre sont, malgré cela, tout aussi urgentes que dans le domaine des aéronefs sans pilote.

La priorité en matière de renseignement depuis l'espace est le **remplacement du système Hélios 2**. Celui-ci n'a pas encore été entièrement mis en orbite, la société Ariespace ayant plusieurs fois repoussé le lancement du satellite Hélios 2B. Permettant de fournir des images de très haute résolution, les satellites Hélios 2 arriveront en fin de vie en 2014. Cette date est théorique, mais reste un repère important. Ainsi, alors que le satellite Hélios 1A avait continué à fonctionner plusieurs années après la date limite, Hélios 1B a cessé toute activité très peu de temps après.

A l'heure actuelle, le projet de remplacement du système Hélios 2 est un projet européen, **intitulé MUSIS** (*Multinational space-based imaging system*). Ce programme est conçu pour remplir les missions nécessitant aujourd'hui trois types de satellites : Hélios 2, Cosmo SkyMed (satellite italien d'observation par tout temps) et SAR-Lupe (satellite allemand utilisant la technologie radar). Un premier accord a été signé fin 2006 entre la France, l'Allemagne la Belgique, l'Espagne, la Grèce et l'Italie pour les études préalables à la construction du segment sol.

Suite à de nombreuses discussions portant sur le budget global, les spécifications et les objectifs que devra remplir ce futur programme, la signature d'un accord entre cinq des six partenaires initialement intéressés pourrait être envisagée avant la fin de l'année. En effet, des points de blocage majeurs continuent de voir le jour avec l'Italie, qui conserverait toutefois la possibilité de revenir dans le programme à tout moment. L'intérêt de mener un tel programme en coopération est important, chaque Etat pouvant apporter ses compétences spécifiques et contribuer à la réalisation d'un matériel efficace. A l'inverse, la situation qui prévaut actuellement oblige chacun à passer des accords *ad hoc* pour bénéficier des ressources de l'autre.

Toutefois, au vu de l'importance de l'enjeu, et des difficultés à mener ce projet à plusieurs, la question de l'opportunité de conduire ce programme sur une base purement nationale se pose réellement. Estimé autour de 600 millions d'euros, soit la moitié du coût généré par le programme Hélios 2, le remplacement de cette capacité est essentiel, car il permet de conserver l'autonomie d'appréciation des différentes situations.

Les autres grands programmes de renseignement et de communication utilisant des matériels spatiaux connaissent moins de problèmes. En matière d'**observation électromagnétique**, le système actuel, utilisant le démonstrateur Essaim – lancé en 2004 – satisfait les usagers. L'utilisation de ce matériel permet également de préparer le lancement, prévu en 2010, du système Elisa, qui préfigure le système baptisé **CERES (capacité de renseignement électromagnétique spatial)**, prévu par le livre blanc.

Les conclusions du livre blanc ont également conduit à étudier la mise en place d'un système d'alerte. Utilisant des satellites à infrarouge en basse altitude, un projet de ce type a été lancé par la France, mais des initiatives ont été menées afin de lui conférer une dimension européenne.

La réorganisation des systèmes de traitement et de transmission des informations recueillies dans l'espace fera sans doute l'objet de chantiers futurs, afin notamment de procéder à l'installation des nouveaux **systèmes de transmission Jivago**.

6) L'équipement naval et la question du deuxième porte-avions

Les programmes destinés à la Marine nationale n'ont pas connu de contretemps particulier cette année. Des choix ont déjà été actés, dans le passé, en grande partie confirmés par le livre blanc.

A terme, les forces navales françaises devraient donc être dotés de six **sous-marins nucléaires** d'attaque de classe **Barracuda**, de **18 frégates** de premier rang dont 9 frégates multi-missions (FREMM) dotées de capacités d'action sous-marine et deux vouées à la défense aérienne, ainsi que **quatre bâtiments de projection et de soutien**.

La question de la réalisation d'un second porte-avions reste entière. Le Président de la République a déclaré que le choix serait arrêté en 2011 ou 2012. Une coopération avait été entamée avec les Britanniques, encadrée par un mémorandum d'accord signé le 6 mars 2006. En attendant la décision définitive, des dispositions ont été prises afin de garantir que les catapultes utilisées pour le décollage des avions seront effectivement disponibles. De la même manière, le choix du mode de propulsion, conformément au souhait exprimé dans le livre blanc, sera réévalué d'ici 2011 – 2012.

7) *Les programmes de missiles futurs*

En matière de missiles, la plupart des programmes ont déjà donné lieu à des livraisons. Des études préalables ont été lancées, afin de conserver les compétences techniques dans ce domaine stratégique.

Un examen à mi-vie du Scalp EG a ainsi été entamé. De même, des études, en coopération avec les britanniques, ont été lancées afin de déterminer l'opportunité d'une rénovation des missiles **Scalp EG** et **ASMP**, au cas où un simple réexamen ne suffirait pas.

Le développement d'un missile d'interception à domaine élargi se fait actuellement dans un cadre européen, sous le nom de programme « Meteor », alors que les systèmes d'armes sol – air futurs sont développés en coopération bilatérale avec l'Italie.

Les programmes de missiles de croisière naval, et les différents types de torpilles, suivent également les étapes prévues initialement. Enfin, un nouveau missile, multirôle, pourrait être développé pour équiper l'armée de terre.

8) *L'utilisation de nouveaux équipements terrestres*

Considérée comme une grande priorité par le livre blanc, la question de la protection des forces terrestres sur les théâtres d'opérations fait l'objet de plusieurs programmes. La mise en œuvre des équipements ainsi développés est d'une importance cruciale, du fait notamment de l'intensification de l'effort français en Afghanistan ⁽¹⁾.

L'un des plus importants est sans doute celui du véhicule blindé de combat d'infanterie – **VBCI** – produit par Nexter. Celui-ci permet de transporter, de manière sécurisée, un **groupe de combat de 9 hommes**. Son entrée en service est désormais acquise. Son déploiement sur les théâtres extérieurs devrait intervenir prochainement, et des prospectives sont menées afin d'en assurer la vente à l'export.

Autre élément de la protection des soldats de l'armée de terre, le programme « Fantassin à équipements et liaison intégrée » (**Félin**) comporte d'autres aspects, plus technologiques. Cet équipement, qui devait être mis en service en 2008, doit subir quelques modifications, du fait des défaillances décelées au cours des premiers essais effectués au sein du 13^{ème} bataillon de chasseurs alpins. L'objectif poursuivi par le programme Félin est d'insérer les

(1) Sur les 104 millions d'euros que devraient coûter les livraisons d'urgence pour les troupes déployées en Afghanistan, qui devraient leur être totalement parvenues d'ici juin 2009, les équipements liés à la protection des personnels représentent 91,5 millions d'euros, selon les chiffres fournis par le ministère.

soldats déployés au sol dans une bulle technologique, parfois appelée « **bulle opérationnelle aéroterrestre** », permettant d'associer toutes les forces employées sur le théâtre en partageant, en temps réel, les informations disponibles.

Les potentialités d'action offertes par le programme Félin sont importantes. Il convient toutefois de veiller à ce que l'équipement ainsi produit ne soit pas trop encombrant. Surtout, des **considérations d'interopérabilité** doivent être prises en compte. En effet, alors même que le livre blanc de 2008 affirme que la grande majorité des opérations auxquelles la France pourrait prendre part dans l'avenir seront multinationales, aucun programme international d'équipement des fantassins n'a été lancé, faisant ainsi coexister plusieurs projets différents au sein même de l'Union européenne.

B) Quelles perspectives pour l'Europe de l'armement ?

A l'heure où les projets dans le domaine de l'Europe de la défense restent modestes, des initiatives plus concrètes auraient pu prendre le relais. Pourtant, l'Europe de l'armement continue de souffrir de difficultés récurrentes.

1) Les coopérations en matière d'armement

Principale institution en la matière, l'**Agence européenne de défense**, créée en 2004, ne dispose pas des moyens matériels et humains qui lui permettraient de suivre, du début à la fin, un programme d'armement authentiquement européen. Elle intervient principalement dans les premiers stades du développement de nouveaux équipements. A ce titre, elle a lancé plusieurs programmes : le programme de radio logicielle ESSOR (lancé en 2006, pour un montant d'environ 100 millions d'euros, sept pays participants); les programmes d'investissement communs « protection des forces » (55 millions d'euros, 19 pays participants) et « concepts innovants et technologies émergentes » (18 millions d'euros, 11 pays participants) et un programme permettant d'assurer la fonction de détection et d'évitement afin d'insérer les drones dans le trafic aérien, qui implique cinq pays à ce jour.

En aval de la décision de lancement des programmes intervient l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (**OCCAr**). Des responsabilités de maîtrise d'ouvrage lui ont été attribuées à créée en 1998 entre la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume-Uni.

A l'heure actuelle, l'OCCAr gère sept programmes, chacun regroupant des Etats différents. L'A400M réunit ainsi la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg, l'Espagne et la Turquie ; le radar de contrebatterie **Cobra**, dont les livraisons sont désormais achevées, associait la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ; le Tigre est développé par la France, l'Allemagne et l'Espagne ; la famille de systèmes sol – air futurs (FSAF) par la

France et l'Italie, comme les frégates multi-missions FREMM. L'OCCAR développe également un véhicule utilitaire blindé, le Boxer, pour les armées allemande et néerlandaise.

D'autres programmes européens sont menés hors de ce cadre, en associant des Etats sur la base d'une coopération volontaire. Le programme de missile d'interception à domaine élargi « Meteor » associe les Etats signataires de la *Letter of intent* de 2006, à savoir les six pays dotés des plus importantes industries de défense (France, Royaume-Uni, Allemagne, Espagne, Italie, Suède).

Enfin, des agences de l'OTAN contribuent au développement de programmes européens. C'est le cas du programme NH90, seul programme OTAN associant la France et des Etats exclusivement européens.

2) La question de la base industrielle et technologique de défense

Au regard des ambitions affichées, les réalisations européennes en matière de coopération capacitaire paraissent limitées. L'absence de **base industrielle et technologique de défense** européenne peut expliquer en partie ce résultat. A l'heure actuelle, les marchés de défense restent cloisonnés, malgré les initiatives récentes adoptées par l'Union européenne ⁽¹⁾.

La constitution d'une base industrielle et technologique doit également s'accompagner de l'émergence de pôles industriels européens. Dans ce domaine, des projets de rapprochement existent, mais s'inscrivent majoritairement dans le cadre national.

Ces dernières années, des rationalisations ont concerné plusieurs entreprises de défense. Ainsi, en Allemagne, TKMS (ThyssenKrupp Marine Systems), détenu à 75 % par ThyssenKrupp et à 25 % par le fonds de pension américain OEP, est né de la fusion en janvier 2005 des chantiers navals de ThyssenKrupp avec HDW. TKMS fédère les trois grands chantiers allemands et regroupe aussi les chantiers suédois et grec déjà présents au sein du groupe HDW. Cette consolidation s'est en outre poursuivie, début 2006, avec la prise de contrôle par un groupement TKMS/EADS Deutschland d'Atlas Elektronik, spécialisé dans la conception et la fabrication de systèmes de combat navals, notamment pour sous-marins.

En France, l'opération « Convergence » de rapprochement **entre DCN et Thales** est devenue effective le 29 mars 2007. Elle comprend l'acquisition par DCN de Thales Naval France (hors activités équipementières), y compris ses parts

(1) Deux directives ont ainsi été proposées par la Commission en décembre 2007 afin d'ouvrir les marchés publics dans le domaine de la défense, et de faciliter les transferts communautaires de produits liés à la défense.

dans les filiales communes Armaris et MOPA2, ainsi que l'entrée de **Thales au capital de DCNS, à hauteur de 25 %**. Plus marginalement, DCNS, Thales et Finmeccanica ont annoncé leur intention de rapprocher au sein de coentreprises leurs activités dans le domaine des torpilles.

Au Royaume-Uni, BAE Systems et VT Group ont procédé en juillet 2008 au regroupement de leurs activités de constructions neuves et de maintien en condition opérationnelle de bâtiments de surface au sein de BVT Surface Fleet Ltd, détenue à 55 % par BAE Systems et à 45 % par VT Group. BAE Systems a parallèlement achevé l'acquisition de l'Australien Tenix Defence. Par ailleurs, Babcock a acquis en juillet 2007 le chantier DML, spécialisé dans l'entretien des sous-marins nucléaires.

Dans le secteur terrestre, les derniers mouvements importants de consolidation ont concerné BAE Systems, qui a racheté successivement le groupe britannique Alvis en 2004 (en réaction à une tentative infructueuse de reprise de ce dernier par General Dynamics), puis l'Américain United Defense en 2005 ; BAE Systems est ainsi devenu un acteur majeur du secteur en Europe (contrôlant en outre les Suédois Alvis Hägglunds et Bofors Defence et le Britannique Alvis Vickers), mais aussi aux États-Unis. En France, la cession par PSA en 2005 de Panhard à Auverland a permis de créer le leader européen des véhicules de moins de 10 tonnes.

Il n'est pas aisé de connaître précisément les perspectives de restructuration pour les prochaines années. L'avenir de l'entreprise Thales fait toutefois partie des sujets sur lesquels un certain nombre d'options ont déjà été avancées.

Société d'électronique spécialisée dans les domaines de la défense et de l'espace, Thales, anciennement Thomson-CSF, voit son capital réparti entre l'Etat français, Alcatel-Lucent et l'entreprise Dassault. Des rumeurs insistantes concernent l'éventualité d'une fusion avec le groupe Safran. Cette proposition a donné lieu à un premier refus, fin 2007, de la part de l'actionnaire public, majoritaire, et d'Alcatel-Lucent.

La perspective du rapprochement de Thalès avec un autre groupe industriel reste d'actualité. Dès lors, trois options sont ouvertes. En premier lieu, l'intégration de Thalès au groupe EADS, présent dans de nombreux domaines de la défense, et utilisateur, notamment pour son aviation civile, de produits fabriqués par la société Thalès. En deuxième lieu, **une fusion entre Thalès et Dassault pourrait être envisagée**. Un tel rapprochement, entre un spécialiste d'aéronautique, notamment militaire, et l'un des leaders de l'électronique de défense, serait susceptible de créer une importante synergie et correspondrait aux mouvements enregistrés dans les autres Etats européens dotés d'une industrie

aéronautique performante ⁽¹⁾. La troisième possibilité serait d'ouvrir le capital de Thales, sans définir d'actionnaire industriel de référence. Une dernière option est parfois avancée, consistant à créer une société regroupant Finmeccanica et Thales. Toutefois, cette solution ferait courir le risque de graves problèmes de gouvernance, en cas de partage strictement égalitaire du capital et des responsabilités entre les deux entreprises.

Ni l'Europe de l'armement, ni l'Europe de la défense, ne connaissent les développements espérés. Ces difficultés devraient perdurer, du fait, entre autres, du déséquilibre majeur concernant les budgets de défense en Europe, la France et le Royaume-Uni continuant à représenter la moitié des budgets d'équipements de défense en Europe, et une part plus importante encore des dépenses de recherche et développement.

(1) En Italie, le groupe Finmeccanica a ainsi intégré l'entreprise Alénia et plusieurs sociétés de moindre taille spécialisées dans l'électronique. En Grande-Bretagne, l'entreprise GEC a fusionné avec le groupe BAE Systems. En Suède, la société Ericsson a été rachetée par Saab.

V – LE BUDGET 2009, CONCU POUR ENGAGER LES REFORMES

Première annuité de la future loi de programmation militaire, le budget pour 2009 préfigure la stratégie que cet engagement pluriannuel vise à mettre en œuvre. Il n'est donc pas étonnant de voir les autorisations d'engagement augmenter fortement, alors que les crédits de paiement ne s'accroissent que faiblement, conformément aux engagements du ministère en termes d'équilibre budgétaire.

Toutefois, les recettes sur lesquelles ces évolutions sont gagées souffrent de fortes incertitudes, qu'il faudra compenser afin d'éviter que les scénarios des précédentes lois de programmations ne se répètent.

A) Un budget de mise en place des réformes

Parallèlement à la décision de professionnaliser l'armée française, le choix a été fait de la conduire vers **un format d'armée plus compact, et technologiquement plus avancé**. Dès lors, une tendance a été amorcée depuis plusieurs années, consistant à renforcer les crédits affectés à l'équipement des forces, tout en réduisant le nombre de personnels.

Explicitement retenue par le livre blanc sur la défense et la sécurité, cette perspective est déclinée, par le budget pour 2009 et par la programmation pluriannuelle des finances publiques qui l'accompagne.

1) Les grands équilibres du budget pour 2009

Dans la droite ligne des options proposées par le livre blanc, le budget de la mission « Défense » pour 2009 prévoit une augmentation conséquente des dépenses d'**équipement, qui passent de 15,3 à 17 milliards d'euros** entre 2008 et 2009 (en structure courante 2009). Cette évolution est compensée par une baisse de la masse salariale. Le ministère de la défense prévoit ainsi la **suppression nette d'environ 8 000 emplois** en 2009, contribuant à une baisse des dépenses de personnel (hors pensions) de -0,7 %, soit une augmentation de 1,5 % environ, pensions comprises.

Conformément, là encore, aux préconisations du livre blanc, le budget pour 2009 est principalement marqué par un **renforcement important** des dépenses engagées au titre de la fonction « **Connaissance et anticipation** » et, notamment, des crédits affectés au **renseignement**. **140 emplois** devraient ainsi être créés au sein des services de renseignement, notamment la direction générale de la sécurité extérieure.

Un effort est également consenti en faveur des services de renseignement en termes de crédits « hors titre 2 ». **Les crédits de fonctionnement de la DGSE devraient augmenter de 4,2 millions d'euros, et ceux d'investissement, de 28,1 millions d'euros** en crédits de paiement et **105,8 millions en autorisations d'engagement**. Cette augmentation considérable, puisqu'elle représente une hausse supérieure à **65 %** en autorisation d'engagement et **18 %** en crédits de paiement, est vouée à financer, à titre principal, un grand projet interministériel de recueil et de traitement de l'information. Les études amont nucléaires voient également les crédits de paiement qui leur sont affectés augmenter sensiblement, de plus de 16 millions d'euros.

Les tendances suivies par les autres programmes n'appellent pas de remarque particulière concernant les crédits de paiement. Ceux affectés à **l'équipement des forces** augmentent, passant de **11,3 à 12,1 milliards d'euros** (soit 9,8 à 10,3 milliards d'euros hors dépenses de personnel), mais ce sont les évolutions en termes d'autorisations d'engagement qui restent le plus marquantes.

2) La programmation triennale et l'amorce de réformes de fond

Première annuité de la loi de programmation militaire à venir, le budget de la mission Défense pour 2009 doit permettre de conduire des réformes qui ont déjà été annoncées. La conséquence en est un accroissement important des autorisations d'engagement, notamment dans le domaine des équipements. Ce déséquilibre est prévu pour se résorber dans les prochaines années.

Entre 2008 et 2009, les crédits de paiement affectés à la mission « Défense » augmenteront d'environ 400 millions d'euros, **de 36,9 à 37,3 milliards d'euros**. Cette augmentation, d'un montant de **1,4 %**, est à peu près égale à l'inflation, et correspond donc à l'objectif gouvernemental de stabilité en volume.

En revanche, les autorisations d'engagement pour la mission connaissent une très forte évolution, passant de 36,2 à 47,8 milliards d'euros en un an. Une telle évolution concerne principalement le programme 146 « Equipement des forces », au titre duquel un montant de 20,9 milliards d'euros pourra être engagé, contre 10,7 milliards en 2008.

Ces augmentations sont principalement destinées à financer des investissements, les dépenses de titre 5 engagées dans le cadre du programme 146 augmentant de près de dix milliards d'euros en un an. Une part non négligeable servira toutefois à des dépenses de fonctionnement hors personnel. Au sein du programme 178 « Préparation et emploi des forces », cette catégorie de dépenses augmente d'un milliard d'euros.

Ces orientations ne sont pas appelées à durer. Encadrées par la programmation pluriannuelle des finances publiques, définie cette année sur une

période de trois ans, les évolutions du budget de la défense devraient retrouver un aspect plus classique au cours des prochaines années.

Perspectives pluriannuelles du budget de la mission « Défense » ; les valeurs sont en milliards d'euros courants ; les plafonds pour la mission sont fermes mais la répartition par programme pour 2010 et 2011 a une valeur indicative.

Mission / Programme		PLF 2009	2010	2011
Mission « Défense »	<i>Plafond AE</i>	47,8	37	37,7
	<i>Plafond CP</i>	37,4	38	38,7
Environnement et prospective de la politique de défense	<i>Plafond AE</i>	1,9	1,8	1,9
	<i>Plafond CP</i>	1,7	1,8	1,8
Préparation et emploi des forces	<i>Plafond AE</i>	22,4	22,2	22,2
	<i>Plafond CP</i>	21,9	22	22,2
Soutien de la politique de défense	<i>Plafond AE</i>	2,6	2,2	2,5
	<i>Plafond CP</i>	1,6	2,1	2,7
Equiperment des forces	<i>Plafond AE</i>	20,9	10,7	11
	<i>Plafond CP</i>	12,2	12	11,8

Les évolutions annoncées indiquent clairement que le budget 2009 doit permettre de lancer des projets, dont le financement sera ensuite étalé sur les futures annuités. Une telle perspective ne doit pas masquer les incertitudes concernant le financement de ces dépenses, à l'avenir, dans la mesure où toutes ne reposent pas sur des crédits budgétaires existants.

B) Des incertitudes dues notamment à l'utilisation de ressources exceptionnelles

Le financement de la réforme des armées françaises doit se faire en deux étapes. La première année de mise en œuvre donne lieu à la mobilisation de ressources exceptionnelles, alors que les évolutions futures sont gagées sur des économies de fonctionnement.

1) Des recettes exceptionnelles mobilisées en 2009

La **vente d'actifs immobiliers** et la **cession de fréquences** devraient permettre, en 2009, d'**apporter 1,6 milliards d'euros** environ au budget du ministère de la défense. Deux comptes d'affectation spéciale ont été créés, afin de recueillir les produits de ces deux types d'opérations.

Ces ressources supplémentaires doivent permettre de financer, l'année prochaine, l'augmentation des dépenses dues à l'inflation – soit environ 500 millions d'euros – et l'augmentation ponctuelle de besoins dues à l'achèvement de

grands programmes d'équipement, phénomène souvent désigné sous le terme de « bosse » budgétaire.

Malgré les divers aménagement déjà effectués, la finalisation des programmes d'équipement lancés au cours des années précédentes continue en effet d'engendrer d'importants frais supplémentaires, afin de remplir les engagements que l'Etat a passés avec les industriels. Plusieurs matériels importants devraient ainsi être livrés en 2009 : **2 aéronefs spécialisés dans le recueil du renseignement électromagnétique** C160 Gabriel rénovés ; **8** hélicoptères d'appui protection **Tigre** ; 75 torpilles MU90 ; **14 avions Rafale** ; 352 armements air-sol modulaires AASM ; **96** véhicules blindés de combat **VBCI** ; 34 canons d'artillerie automoteurs à roues de 155 mm (CAESAR) ; 1 hélicoptère naval NH90 NFH ; **132 petits véhicules protégés PVP** ; la deuxième frégate anti-aérienne Horizon (*Chevalier Paul*) ; **128 missiles anti-aériens ASTER** 15 et 30 (pour les systèmes PAAMS et FSAF).

De plus, des commandes d'ampleur devraient être passées, en 2009, pour les prochaines années : 3 frégates FREMM, dont 2 à vocation de défense aérienne ; le deuxième sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda ; 60 Rafale ; 1 000 armements air-sol modulaires AASM ; 8 072 équipements de fantassin Félin ; 332 véhicules blindés de combat VBCI ; rénovation de 3 avions AWACS (SDCA) ; rénovation de 3 avions HAWKEYE ; 22 hélicoptères de transport NH90 TTH ; 50 véhicules de transport logistique PPT ; 232 petits véhicules protégés PVP.

Même si leur montant est, *a priori*, garanti contre les risques de la crise ⁽¹⁾, **les ressources exceptionnelles mobilisées en 2009 pour financer ces opérations ne pourront être reproduites**. Le financement des futures mesures de mise en œuvre des grands choix stratégiques nationaux devra donc reposer sur des crédits budgétaires, dont il conviendra de suivre au plus près l'affectation.

2) L'équilibre financier futur

Afin de financer la restructuration du ministère de la Défense, **des ressources budgétaires pérennes devront donc être dégagées à partir de 2010**. Ces crédits devraient provenir des économies réalisées du fait de la mise en œuvre des conclusions du livre blanc, de la révision générale des politiques publiques et de la revue des programmes.

(1) Comme indiqué par le ministre de la défense lors de son audition, précitée, devant la commission de la défense et des forces armées, le portage des immeubles et leur vente sera réalisée par « une société immobilière dépendant de l'Etat et appuyée sur la Caisse des dépôts », la somme d'un milliard d'euros ne pouvant donc pas être affectée par les variations du prix de l'immobilier.

L'équilibre retenu est, comme cela a été vu plus haut, largement tributaire de certaines hypothèses fortes concernant les réductions d'effectifs, et les économies en matière de gestion immobilière et de gestion courante.

Une attention soutenue devra donc être portée aux résultats financiers de ces réformes, et le Parlement jouera son rôle en exerçant un pouvoir vigilant de contrôle en matière d'ouverture et d'exécution des crédits.

Par ailleurs, dans le cadre des travaux sur la loi de programmation militaire, des propositions complémentaires pourraient être avancées, concernant par exemple **le déploiement des forces françaises sur des théâtres extérieurs**, et leurs implantations permanentes à l'étranger. Le souci financier ne doit pas être seul guide en la matière, mais il convient d'en tenir compte pour définir le dimensionnement de l'outil militaire français dans le monde.

Il faudra en tout cas s'assurer que les réformes prévues disposent des moyens nécessaire à leur entière mise en œuvre, et que leur financement ne conduise pas à faire des économies dans des domaines stratégiques.

CONCLUSION

Le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive restent les menaces les plus dangereuses pour la sécurité de nos populations. Pour leur faire face, des efforts d'équipement et de réorientation de notre effort de défense ont été menés, et doivent être poursuivis. Des initiatives politiques, clé de la stabilité internationale et du maintien de la paix, doivent également être engagées.

L'apparition de nouveaux risques, et les bouleversements du contexte géopolitique international, conduisent à des conclusions similaires. L'évolution accélérée du monde nécessite, pour **les armées françaises, de développer une réactivité et une capacité d'adaptation très supérieures à ce qui était autrefois exigé de leur part**. De plus, l'activité diplomatique de la France doit porter sur ces sujets majeurs, en cherchant notamment à donner à l'Europe les moyens de faire entendre sa voix.

De nombreuses propositions stratégiques ont été retenues par le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008, ainsi que la révision générale des politiques publique. Ces exercices de consultation, importants, sont désormais achevés, et le Parlement doit retrouver son rôle de lieu central du débat démocratique.

Le budget pour 2009 vise principalement à engager la plupart de ces réformes. Il ne permet pas d'avoir une vision suffisamment globale des perspectives de long terme pour l'outil de défense français. La programmation triennale des finances publiques rend compte partiellement des évolutions à venir, car elle ne permet que de dégager les grands équilibres.

L'examen des crédits de la mission « Défense » pour 2009 permet d'apprécier les premiers pas de la restructuration des armées françaises. La discussion de la future loi de programmation militaire donnera au Parlement l'occasion d'exercer pleinement sa fonction de contrôle, en abordant à la fois les questions matérielles mais aussi, et surtout, les choix concernant la sécurité de nos concitoyens et le rôle international de notre pays .

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné les crédits de la mission Défense pour 2009 au cours de sa séance du mercredi 5 novembre 2008.

Monsieur Jean-Michel Boucheron, rapporteur : la principale menace qui pèse sur la stabilité internationale reste le terrorisme, notamment l'organisation Al Qaïda. Celle-ci se renforce actuellement en Afghanistan, et commence à développer des liens avec des groupes situés au nord de l'Afrique, aux frontières du Mali – où l'autorité étatique est trop faible pour agir efficacement – et de la Mauritanie, où le gouvernement, quoique menant une politique volontaire contre le terrorisme, n'est pas légitime.

En deuxième lieu, la prolifération continue de faire peser un risque sur la stabilité internationale. Le régime juridique de contrôle actuel n'est pas toujours adapté, comme le montre le vote, par le Congrès américain, d'un programme de modernisation de l'outil de dissuasion, peu compatible avec les préconisations du traité de non prolifération de 1968.

Deux autres menaces sont réapparues récemment, la piraterie au large des côtes somaliennes, et les cyberattaques, comme celles dirigées contre l'Estonie en avril 2007. Celles-ci ne nécessitent pas que de grands moyens soient mis en œuvre pour les contrer.

La réforme de l'outil de défense français doit prendre en compte ce contexte. Le choix a été fait de réduire le nombre d'hommes, tout en améliorant leur équipement. La révision générale des politiques publiques conclue à la possibilité de supprimer plus de 50 000 postes, et le budget pour 2009 procède à une réduction de plus de 8 000, dont 2 000 civils.

Cette orientation générale, qui n'est pas critiquable, donne toutefois lieu à des mesures qui peuvent être contestées. Ainsi, la décision de regrouper les services centraux du ministère de la défense sur le site de Balard risque finalement de générer des coûts bien plus importants que ce qui avait été initialement prévu, qui ne seront peut-être pas compensés par les ressources tirées de la vente de l'îlot Saint Germain.

Le budget de la défense pour 2009, pour sa part, progresse de 1,4 %, mais de plus de 5 % en incluant les recettes exceptionnelles, vente d'immeubles et cessions de fréquences que l'évolution des technologies a rendu disponibles. Cette dernière initiative pose problème, car elle fait reposer des évolutions de long terme sur une ressource incertaine.

Un effort appréciable est consenti en faveur du renseignement. Environ 140 emplois seront créés au sein de la direction générale de la sécurité extérieure, qui voit par ailleurs son budget augmenter de près de 60 %, en autorisations d'engagement, afin de mener des programmes d'équipement de long terme. Une amélioration de la coordination entre les services de renseignement est également prévue, par la nomination d'un coordinateur national du renseignement et la création du conseil national du renseignement, qui regroupe les six services de renseignement français : la direction générale de la sécurité extérieure, la direction du renseignement militaire et la direction de la protection et de la sécurité de la défense ; ainsi que la direction centrale du renseignement intérieur, l'unité de coordination de la lutte anti-terroriste, la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières et que la cellule de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins, dite cellule TRACFIN.

En matière d'équipement, je rappellerai la persistance de problèmes industriels. La date de la livraison des avions de transport tactique A400M reste inconnue ; le programme d'hélicoptère lourd NH 90-NFH, destiné à la marine, prend du retard ; quant aux drones, les ralentissements sont généralisés, comme l'a montré la mise en service avec cinq ans de retards du système intérimaire de drone de moyenne altitude – longue distance.

S'agissant de l'Europe de la défense, j'estime que les ambitions affichées manquent de réalisme. A l'heure actuelle, la France et la Grande-Bretagne dépensent à elles seuls près de la moitié de des dépenses totales de défense en Europe, et les trois quarts des dépenses de recherche et développement. Les progrès dans le domaine de l'Europe de la défense ne peuvent donc se passer du partenariat entre ces deux pays, d'autant que l'Allemagne reste contrainte par sa Constitution, qui rend très difficile l'envoi de troupes allemandes pour combattre à l'extérieur du territoire.

Je suis de ceux qui considèrent que l'élection de Barack Obama à la tête des Etats-Unis va ouvrir des perspectives nouvelles dans de nombreux domaines. Il faudra donc profiter des changements prévisibles pour redéfinir l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, revoir la stratégie poursuivie en Afghanistan, et reconsidérer les liens à tisser avec la Russie.

Après l'exposé du rapporteur, *la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Défense » pour 2009.*

ANNEXES

2 . Liste des personnes auditionnées par votre Rapporteur

- **Général Jean-Louis Georgelin**, Chef d'état-major des armées.
- **M. Jacques Audibert**, Directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au ministère des Affaires étrangères.
- **M. Laurent Collet-Billon**, Délégué général à l'armement.
- **M. Erard Corbin de Mangoux**, Directeur général de la Sécurité extérieure.
- **Général Benoît Puga**, Directeur du Renseignement militaire.
- **M. Charles Edelstenne**, Président directeur général de Dassault Aviation
- **M. Marwan Lahoud**, Directeur général d'EADS