

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission de la défense nationale et des forces armées

— Audition de M. Hervé Morin, ministre de la défense, sur les orientations budgétaires du ministère de la défense pour les années 2011-2013..... 2

Mercredi
7 juillet 2010
Séance de 11 heures 45

Compte rendu n° 40

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Présidence
de Guy Teissier,
président



La séance est ouverte à onze heures quarante-cinq.

Audition de M. Hervé Morin, ministre de la défense, sur les orientations budgétaires du ministère de la défense pour les années 2011-2013.

M. le président Guy Teissier. Monsieur le ministre, je me réjouis de vous accueillir aujourd'hui car votre audition était souhaitée par tous ici et je vous avais sollicité de longue date à ce sujet. Vous avez sans doute eu à débattre au sein du Gouvernement de l'ampleur de l'effort que le ministère de la défense, comme les autres, aura à faire l'année prochaine. Toutefois, il est toujours très regrettable d'être informé des termes puis des résultats d'une négociation institutionnelle après que la presse quotidienne s'est déjà fait l'écho de ces décisions. Je vous remercie de m'avoir reçu avec mon homologue du Sénat il y a quelques jours, mais malheureusement ce rendez-vous est intervenu alors que les arbitrages étaient déjà rendus.

Le ministère de la défense est différent des autres : ses moyens sont le gage de notre sécurité nationale, tandis que les programmes d'équipement s'étalent sur de nombreuses années et sont synonymes, dans nos circonscriptions, de beaucoup d'emplois.

Les diminutions de crédits auront des conséquences économiques, politiques et internationales. Elles auront aussi des implications sur le rôle que la France veut tenir dans le monde.

Je souhaite vivement, monsieur le ministre, que les arbitrages effectués ne remettent pas en cause les décisions que nous avons prises l'année dernière. Les 3,5 milliards d'euros d'économies rendront-ils obsolète le Livre blanc ? Les objectifs de la loi de programmation militaire pourront-ils perdurer ? Je pense notamment à la capacité d'envoi en six mois de 30 000 soldats en opération pour une durée d'un an et à notre rôle de nation cadre, c'est-à-dire aux éléments qui permettent aujourd'hui à la France de rester une véritable puissance.

M. Hervé Morin, ministre de la défense. Monsieur le président, mesdames et messieurs les députés, c'est bien volontiers qu'au lendemain du débat d'orientation sur les finances publiques, je viens devant votre commission. Vous comprendrez aisément qu'il m'était impossible de le faire plus tôt.

Le premier élément qui justifie l'effort demandé à la défense est la dégradation de nos comptes publics ; je tiens à rappeler qu'une hausse des taux d'intérêt d'emprunt de la France de 1 % représenterait à terme 14 milliards d'euros de charge de dette supplémentaire, soit la quasi-totalité du budget d'équipement des armées. Nous ne pouvons donc pas nous permettre de voir notre situation financière trop se dégrader. Même s'il fallait que les missions fixées par le Livre blanc soient maintenues, les armées ne pouvaient être exonérées d'un effort. Ainsi que je l'indiquais en réponse à la question qui m'a été posée hier, à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la reconversion des militaires, par le député-maire de Cherbourg ici présent, il n'y a pas d'opposition entre la réduction de la dette et la préservation de notre outil militaire. Dans les deux cas, il en va de la souveraineté et du rayonnement de notre pays : si une puissance militaire lui est indispensable, un endettement qui ne prenne pas un tour insupportable l'est aussi.

Vous savez aussi qu'interrogés dans le cadre de sondages, une majorité de Français citent le budget de la défense comme le premier sur lequel des économies doivent être recherchées. Quelle que soit l'approche géopolitique de chacun d'entre nous, nos compatriotes n'auraient pas compris que le ministère de la défense, et lui seul, soit dispensé de l'effort en cours. Agir de la sorte n'aurait pas été rendre service aux armées.

Cet effort survient du reste après trois années exceptionnelles. Alors que pendant la loi de programmation militaire 2002-2007, 15 milliards d'euros en moyenne étaient consacrés chaque année à l'équipement des forces, en 2009 et 2010 les montants ont respectivement atteint 18 et 17 milliards d'euros, traduisant un effort largement supérieur à l'inflation.

Dans tous les pays de l'Union européenne, la défense contribue fortement à la baisse des dépenses publiques : l'Allemagne et le Royaume-Uni se sont ainsi engagés dans des révisions drastiques. Celle de l'Allemagne sera d'au moins 20% et selon mon homologue Liam Fox, que j'ai rencontré il y a dix jours, la révision britannique sera sans doute du même ordre. Autrement dit, dans les États européens confrontés à des problématiques d'endettement, le budget de la défense est beaucoup plus touché par les réductions de crédits qu'il ne l'est en France, cette remarque valant même pour le Royaume-Uni qui a pourtant l'ambition de rester une puissance militaire globale.

S'il n'était donc pas envisageable que le ministère de la défense soit dispensé d'effort, celui-ci devait préserver les grands équilibres de la loi de programmation militaire.

Je rappelle qu'aux termes de celle-ci, le budget de la défense devait passer de 30,1 milliards d'euros en 2010 à 32,7 milliards en 2013, après des augmentations successives de 500 millions de 2010 à 2011, de 1,2 milliard de 2011 à 2012 et de 1 milliard de 2012 à 2013. Ces montants, qui correspondaient à la trajectoire financière du Livre blanc, étaient totalement incompatibles avec le cadrage des dépenses de l'État défini par le Premier ministre le 11 mai dernier pour la période 2011-2013, c'est-à-dire la stabilisation non pas en volume mais en valeur des crédits de l'ensemble des ministères.

Ce cadrage est cohérent avec le programme de stabilité notifié par la France à l'Union européenne. Son application mécanique à la défense aurait dû entraîner une baisse cumulée de nos crédits de 4,8 milliards d'euros nets sur ces trois ans par rapport à la loi de programmation militaire, induisant une révision de nos objectifs et partant du format des armées.

Cela aurait été possible mais se serait traduit par un renoncement déchirant de nos ambitions. C'est le message que j'ai adressé au Président de la République et au Premier ministre et c'est dans ce contexte que nous avons engagé les discussions.

L'arbitrage finalement rendu est favorable à la défense. Je crois qu'il nous faut être responsables et ne pas demander un régime trop exceptionnel : n'oublions que chaque minoration de l'effort demandé à la défense se fait au détriment d'un autre ministère. Dès lors que nous avons indiqué à l'Union européenne que le budget de l'État serait maintenu en valeur sur trois ans, lorsque ce n'est pas le cas pour une mission, cela entraîne des efforts supplémentaires pour les autres.

Pour rigoureux qu'il soit, l'arbitrage rendu comporte une autre dérogation : il se traduira par une progression de 350 millions d'euros de 2011 à 2012, suivie d'une nouvelle

progression de 500 millions de 2012 à 2013. Le budget de la défense sera ainsi de 30,15 milliards d'euros en 2011, de 30,5 milliards en 2012 et de 31 milliards en 2013, soit une progression de 3 % en valeur.

Par ailleurs et malgré les interrogations des membres de cette commission, il me faut rappeler que les recettes exceptionnelles restent une ressource à venir. Si nous n'avons pas pu les réaliser jusqu'à présent, leur insuffisance a été intégralement compensée en exécution par des crédits supplémentaires pour ne pas déséquilibrer le budget de la défense.

De plus, pour la première fois, le surcoût des opérations extérieures a été financé en intégralité par des abondements externes de crédits. Cela marque une rupture avec le régime précédent où chaque année, leur financement aboutissait à une diminution des crédits d'équipement d'au moins 500 millions d'euros.

Dans une situation économique très difficile, les années 2008 à 2010 ont fait remonter le budget d'équipement de la défense, en euros constants, au niveau qu'il atteignait en 1992, au lendemain de la chute du mur de Berlin. Je crois que les militaires ne sont pas près d'oublier ces années ! Les arbitrages rendus par l'exécutif, soutenu par le Parlement, sont uniques en Europe : aucun autre ministre de la défense européen ne peut se targuer d'un budget de ce niveau.

Nous avons réévalué les recettes exceptionnelles de 2,3 milliards d'euros par rapport à ce que prévoyait la LPM pour les années 2011 à 2013.

En effet, M. Jean-Ludovic Silicani, le président de l'autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), que j'invite les rapporteurs budgétaires à rencontrer, nous a indiqué que l'estimation initiale des ventes de fréquences était inférieure aux perspectives actuelles.

Nous prévoyons aussi des recettes exceptionnelles au titre des cessions d'actifs immobiliers pour un montant de l'ordre de 900 millions d'euros sur la période triennale, sur la base de la valeur domaniale estimée par France Domaine.

Je souhaiterais évoquer maintenant l'impact de cet arbitrage sur le plan d'économies que nous préparons.

En 2009, nous avons renégocié la plupart des grands programmes d'armement : les frégates européennes multimissions (FREEM), le véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI), les sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda, l'équipement individuel pour fantassins FELIN... Engager un rééchelonnement des calendriers aurait été très difficile et coûteux. Par ailleurs, il aurait induit un accroissement du prix unitaire des matériels décidé par les industriels ; la Cour des comptes nous a d'ailleurs souvent fait des observations sur ce point.

Aujourd'hui, la situation des industriels est relativement confortable : ils ont bénéficié d'excellentes années d'application de la loi de programmation militaire. Par ailleurs, le montant des exportations en 2007 était de 5,7 milliards d'euros. Grâce aux efforts de tous, il est passé à plus de 8 milliards d'euros cette année : l'industrie de défense a donc bénéficié de 2,3 milliards d'euros supplémentaires de commandes, sachant que nous comptabilisons les

exportations non pas à la signature du contrat mais au paiement du premier acompte, c'est-à-dire au moment où l'exécution du contrat est certaine.

Quelles sont les conséquences de l'effort qui nous est réclamé sur les capacités et l'activité des forces ?

Il nous obligera d'abord à accroître nos économies de fonctionnement, pour atteindre une réduction de 10 % environ des coûts en 2013 par rapport à 2011. Cela dit, nous profitons des mesures de massification des achats déjà engagées : la simple réorganisation du système et le regroupement des acheteurs ont entraîné par exemple 9 millions d'euros d'économies par an sur les achats de téléphonie fixe et mobile et 4 millions d'euros par an sur les achats de mobilier de bureau. Pour la seule année 2010, le regroupement des achats a permis d'économiser plus de 30 millions d'euros. Nous continuons ce regroupement, et nous espérons en tirer 290 millions d'euros d'économies sur la période 2011-2013. Nous allons aussi renégocier la convention passée avec la SNCF relative au remboursement des avantages tarifaires accordés aux militaires sur la base des préconisations d'un récent rapport du contrôle général des armées.

Il nous faudra aussi réduire les flux consacrés à l'entretien immobilier.

L'évolution des cours du pétrole et de la parité entre l'euro et le dollar pourra avoir des conséquences sur l'activité des forces : lorsque l'euro baisse, le coût du pétrole se renchérit.

Nous serons aussi dans l'obligation de décaler le lancement de programmes non encore contractualisés, comme la rénovation des Mirage 2000 D, le système SCCOA 4, certaines composantes du programme de modernisation de l'armée de terre Scorpion, les avions ravitailleurs MRTT ou encore l'achat d'avions Falcon 2000 pour le Gouvernement. Les cibles d'achat de certains équipements d'accompagnement seront également réduites.

Cette politique ne sera cependant pas systématique. Des programmes d'une haute importance stratégique, comme le programme d'observation spatiale MUSIS, ne seront pas retardés, sauf remise en cause de leurs engagements par nos partenaires étrangers.

Ces mesures vous seront présentées en détail lors de la discussion budgétaire.

M. le président Guy Teissier. Conservez-vous les anciens Falcon ?

M. le ministre. Initialement, ils devaient être vendus, mais j'ai refusé cette option car ces avions étaient intégralement amortis. L'idée a donc été d'en faire des avions de surveillance maritime, d'autant que des Falcon 50 sont déjà affectés à ce type de tâches et que nos moyens de présence maritime sont insuffisants, notamment outre-mer. Les Falcon 900 gouvernementaux disposant encore d'un potentiel d'utilisation seront conservés tandis que les quatre Falcon 50, qui auraient nécessité des visites et des remises à niveau de grande ampleur, quitteront la flotte gouvernementale et seront transformés en appareils de surveillance maritime. Cela nécessitera certes une remise à niveau mais moindre que si ces appareils étaient restés dans la flotte gouvernementale.

Une des solutions envisageables pour faire face à des réductions capacitaires est d'envisager une coopération opérationnelle renforcée avec certains de nos partenaires européens, notamment le Royaume-Uni qui est confronté au même dilemme que nous.

Nous avons ainsi décidé avec mon homologue britannique de lancer une opération très ambitieuse. Le nouveau gouvernement britannique souhaite que nous analysons de façon très poussée quels sont les compétences et les moyens que chacun des deux pays doit conserver en totale souveraineté, ceux qui peuvent être mutualisés, et ceux pour lesquels il pourra y avoir interdépendance. Côté français, le travail devrait être terminé fin juillet. Les Britanniques effectuent actuellement la revue des programmes que la France a réalisée en 2007. Nous confronterons nos copies en novembre. Je précise que les Britanniques sont prêts à envisager des coopérations même sur des sujets très confidentiels.

En conclusion, si l'économie réalisée constitue bien une entaille à la loi de programmation militaire, ce n'est pas la première et de loin pas la plus forte. Il me semblait par ailleurs difficile de l'éviter.

L'année 2013 sera donc celle d'un rendez-vous crucial : la majorité du moment devra choisir entre rester sur la tendance actuelle ou, la situation économique s'étant améliorée, renouer avec la trajectoire de ressources fixée par le Livre blanc.

M. Yves Fromion. Monsieur le ministre, à combien estimez-vous le montant des recettes exceptionnelles ?

M. le ministre. À 2,3 milliards d'euros en plus des prévisions établies par la LPM pour les années 2011 à 2013, soit un montant total de 3 milliards sur cette même période.

M. Yves Fromion. L'analyse de la presse est donc correcte : les crédits budgétaires diminuent de 3,5 milliards d'euros par rapport à la LPM, mais l'apport des recettes exceptionnelles limite la réduction nette des ressources à 1,2 milliard d'euros. J'ai approuvé hier la déclaration du Gouvernement sur les orientations des finances publiques. Je suis convaincu que si les décisions que vous avez prises sont sévères, elles sont responsables au regard de celles de nos voisins. Que le budget de la défense soit relativement préservé par rapport à ceux assurant d'autres fonctions régaliennes de l'État me paraît également logique. Comme le soulignait hier la ministre de l'économie, la dette publique touche à la souveraineté de l'État ; il ne faut cependant pas oublier que notre défense et nos soldats en sont aussi les garants. Il importe de ne pas opposer ces deux objectifs : il n'est pas question qu'au nom d'une conception étroite et financière de la souveraineté, les moyens de la défense soient remis en cause.

Monsieur le ministre, pouvez-vous nous préciser sur quels points porteront les économies ? Elles ne doivent pas se retourner contre nous. Tel serait le cas d'économies touchant la haute technologie, qui permet aussi le déploiement de nos exportations. Nous achetons aujourd'hui des missiles Spike aux Israéliens ainsi que des missiles américains Hellfire pour équiper nos hélicoptères Tigre. Qui se souvient que c'est la conséquence d'une décision prise le 12 novembre 1997 par Alain Richard alors ministre de la défense de diminuer de 3,2 % du budget de la défense alors que la situation ne l'imposait pas forcément ?

Mme Patricia Adam. Ne sombrez pas dans la caricature !

M. Yves Fromion. Si je respecte cette décision politique, il n'en demeure pas moins que l'une de ses conséquences a été l'abandon des études sur le programme de missile Trigat, abandon contre lequel je me suis battu fortement en tant qu'élu du Cher tout comme notre collègue Jean-Claude Sandrier. À cause de cette décision, nous avons raté une marche dans le processus d'évolution de nos capacités, ce qui fait que nous ne disposons pas aujourd'hui des missiles adaptés à nos forces. Je suis donc convaincu que dans cette recherche d'économies, il faut tenir compte des perspectives d'exportation de notre industrie de défense et de la nécessité de développer des hautes technologies.

M. le ministre. Je veux juste préciser que la France achète des missiles américains Javelin et non des Spike.

Nous allons essayer de préserver autant que possible les études amont. Nous travaillons actuellement sur la répartition des économies. J'adresserai mes propositions au Premier ministre et au Président de la République très rapidement. Je suis prêt à ce que la commission, si elle le souhaite, puisse aborder les travaux préparatoires du budget 2011 avec la connaissance des grandes lignes des impacts capacitaires des économies. Nous pourrions par exemple vous adresser nos travaux dès que le Président de la République et le Premier ministre auront validé mes propositions. Nous affinerons cependant nos projets jusqu'à la mi-septembre.

J'ai été très désagréablement surpris par les articles de presse traitant du missile Milan et je l'ai dit aux industriels. J'ai toujours soutenu l'activité missilière car elle est essentielle pour l'export : comment vendre à l'étranger une frégate ou un avion dépourvus de missiles ? J'ai ainsi veillé à consacrer un milliard d'euros aux programmes de missiles dans l'actuelle loi de programmation. J'ai cependant considéré que le Milan, lui, n'était pas stratégique. En faisant le choix intérimaire du Javelin, je permets à MBDA de développer sur ses propres crédits un nouveau missile fonctionnel et de rattraper son retard.

Il n'est pas envisageable de privilégier un missile sous prétexte qu'il est fabriqué en France s'il ne correspond pas aux exigences techniques et de sécurité. Qui accepterait de mettre la vie de nos soldats en danger pour préserver une filière industrielle ?

Mme Marguerite Lamour. Ne pas accepter les réductions budgétaires serait irresponsable. Nous devons faire preuve de solidarité.

Vous venez de présenter les programmes qui ne seront pas lancés. Toutefois, pouvez-vous me confirmer que les FREMM ou le second porte-avions ne seront pas sur cette liste et seront bien maintenus ?

Je souhaiterais également attirer votre attention sur les conséquences de la mise en service du logiciel CHORUS. La fédération française du bâtiment m'a par exemple expliqué que les difficultés d'utilisation de ce système plaçaient nombre de très petites entreprises dans une situation extrêmement critique. Je sais que vous avez déployé des personnels pour remédier aux défauts de CHORUS, mais j'aimerais des éclairages sur ce sujet et connaître votre position sur la proposition qui est faite d'augmenter le nombre de licences lourdes.

M. Bernard Cazeneuve. Monsieur le ministre, nous partageons pleinement votre analyse : face à la gravité de la situation budgétaire et à la dégradation des finances publiques, nous adoptons tous une attitude responsable.

En revanche, pour les mêmes raisons de responsabilité, les décisions budgétaires ne peuvent pas aller jusqu'à mettre en cause la crédibilité même de l'outil de défense. Un équilibre doit être trouvé. C'est du reste peut-être pour cette raison que, dans l'histoire de la V^e République, le financement de l'outil de défense a plutôt donné lieu à des consensus. C'est du reste l'approche traditionnelle de notre commission. Dans une situation aussi difficile, chacun a mieux à faire que de régler des comptes.

Lorsqu'il y a quelques mois vous avez présenté la réforme budgétaire du ministère de la défense, le modèle paraissait solide et reposait sur 54 000 suppressions d'emplois, un travail sur les frais de fonctionnement et d'infrastructures, un plan d'accompagnement des restructurations... Ces mesures devaient dégager un solde net de 2,7 milliards d'euros sur la période couverte par la loi de programmation militaire afin d'abonder les crédits d'équipement. Lors de sa présentation du Livre blanc porte de Versailles, le Président de la République avait aussi promis qu'à partir de 2012, le budget de la défense serait abondé chaque année de 1 milliard d'euros pour soutenir la réalisation de la loi de programmation militaire. Or cet abondement est aujourd'hui remplacé par un prélèvement de 3,5 milliards d'euros !

M. le ministre. L'effort qui nous est demandé n'est que de 1,2 milliard d'euros. Les 3,5 milliards d'euros prélevés sont partiellement compensés par des recettes exceptionnelles de 2,3 milliards d'euros.

M. Bernard Cazeneuve. Je prends acte de cette compensation, mais le caractère exceptionnel de ces recettes est tel que le ministère n'arrive pas à les réaliser. Vous en êtes vous-même si conscient que chaque fois que nous vous avons interrogé en commission ou que nous avons interrogé vos collaborateurs ou les états-majors, comme je l'ai fait moi-même dans le cadre de la mission sur le suivi de la réforme que je mène avec François Cornut-Gentille, il nous a toujours été indiqué que le modèle financier de la réforme exclut les recettes exceptionnelles. Avez-vous décidé de changer de position et de les intégrer au modèle ?

Si l'engagement pris par le Président de la République d'attribuer chaque année au budget de la défense, durant une période de trois ans, un milliard d'euros supplémentaire n'est pas tenu, la réduction du budget ne sera plus de 3,5 milliards d'euros, mais de 6,5 milliards. Le milliard d'euros annuel supplémentaire promis par le Président de la République est-il toujours d'actualité ? S'il ne l'est plus, la soutenabilité de la loi de programmation militaire demeure-t-elle ?

M. le ministre. La compensation de 2,3 milliards d'euros grâce aux recettes exceptionnelles court jusqu'en 2013 inclus, dans le cadre d'un schéma qui était en effet celui d'une augmentation en volume des crédits. Tout est parfaitement transparent à ce sujet.

De plus, sans les économies déjà réalisées, nous disposerions de 2,8 milliards d'euros de moins.

M. Bernard Cazeneuve. Ma question ne porte pas sur les économies mais, compte tenu des décisions prises, sur la soutenabilité du modèle que vous nous avez proposé.

M. le ministre. Sans chercher à éviter votre question, je ne peux que reconnaître que la majorité parlementaire devra faire un choix en 2013 : maintenir l'effort que nous engageons

ou au contraire inverser la tendance et essayer de rejoindre la trajectoire initiale du Livre blanc. Nous pouvons espérer que l'action de la majorité d'aujourd'hui permettra de retrouver le chemin de la croissance et de la prospérité.

En ce qui concerne CHORUS, le chantier a été piloté par les services du Premier ministre et du ministre des finances. J'observe par ailleurs que la défense a été désignée pour expérimenter à grande échelle ce nouveau système alors même qu'elle engageait dans le même temps une réforme structurelle d'importance.

Même si des progrès sérieux peuvent aujourd'hui être notés, le système n'a pas fonctionné pendant quatre mois. Dès que j'ai été alerté de ce dysfonctionnement, j'ai demandé au secrétaire général de l'administration d'embaucher 50 personnes pour traiter les dossiers en souffrance et la mission PME a été dotée de personnels supplémentaires. Chaque fois qu'une entreprise demande à être payée, son dossier est traité en urgence. Nous espérons avoir résorbé l'ensemble du retard au mois de septembre.

En outre, les assignations comptables des dossiers de la défense ont été modifiées en même temps. Certains trésoriers-payeurs-généraux ont ainsi dû traiter des types de dossiers totalement nouveaux. Tous les dossiers relatifs à l'immobilier de la défense sont par exemple gérés par la trésorerie générale des Landes, qui n'en avait jamais eu à en traiter un seul jusqu'à présent.

De ce fait, les retards s'accumulent à tous les niveaux et placent, j'en suis conscient, certaines entreprises dans une position très délicate. Nous avons cependant consenti des efforts considérables pour remédier à la situation. Des progrès sont là, et un bon fonctionnement du dispositif paraît désormais en vue.

M. Patrick Beaudouin. L'année dernière nous avons tenté de sanctuariser les petits équipements de cohérence opérationnels destinés à nos militaires en opération. La réduction des crédits que vous nous avez présentée va-t-elle les toucher ?

Mme Patricia Adam. Je ne reviendrai pas sur les questions de personnel, sujet sur lequel je vous ai interrogé hier.

En revanche, sur le plan de la méthode, je crois qu'il faut revenir dès maintenant sur la loi de programmation militaire et le Livre blanc. Les élections de 2012 ne sont pas un motif suffisant pour renvoyer cette décision à 2013. Quels que soient les gouvernements, le format de la loi de programmation militaire n'a jamais été tenu dans son exécution ; l'actuelle LPM n'échappe pas à la règle.

Devant la commission des affaires étrangères du Sénat, le chef d'état-major des armées a exposé, avec beaucoup de doigté mais assez clairement, que si hier la situation était tendue, aujourd'hui elle devenait délicate. Il a indiqué aussi que, même si nous n'en étions pas encore là, il serait prudent d'agir sur les ressources humaines.

Nous savons que les états-majors travaillent à une nouvelle réduction des effectifs. Je sais, monsieur le ministre, que vous n'y êtes pas favorable. Il reste que ce travail est actuellement en cours, pour 2 500 postes dans l'armée de l'Air, 2 500 postes dans la Marine et 5 000 dans l'armée de Terre.

Dans la mesure où nous n'arrivons pas plus à mettre en place le format des armées qu'à effectuer les investissements prévus, il me paraît plus que temps de prévenir, c'est-à-dire de procéder à une adaptation de la loi de programmation militaire. Puisqu'il a été prévu qu'elle puisse être révisée tous les trois ans, procédons à cet exercice dès maintenant. Aujourd'hui personne n'est dupe de la réalité et certainement pas les militaires.

Je vous rejoins sur un point : il n'y a aucune raison que le ministère de la défense ne procède pas à des économies comme les autres ministères. Toutefois, elles doivent être réalisées en ayant à l'esprit qu'elles ont des conséquences de long terme. Nous devons certes nous interroger mais en posant clairement tous les enjeux et en définissant une ligne stratégique claire. Remettons à l'ouvrage ceux qui ont défini les orientations du Livre blanc ! Cette solution me semble la plus raisonnable et la plus responsable à l'égard des personnels militaires.

M. le ministre. Les programmes de cohérence opérationnelle seront en effet touchés. Cela dit, nous avons déjà réalisé 260 millions d'euros d'investissement pour les opérations en Afghanistan. Aucun militaire que vous rencontrerez dans ce pays ne vous dira qu'il est mal équipé. Certains des équipements de nos soldats sont même meilleurs que ceux des Américains.

L'hystérésis des programmes d'armement est terrible : il est impossible de revenir sur ce qui a été signé. Nous ne pouvons que travailler à la marge, en décalant certains programmes. Si la rénovation des Mirage 2000 D est décalée, c'est parce qu'elle n'est pas encore signée.

Par ailleurs, les contraintes industrielles de Dassault Aviation imposent la construction, donc la commande, d'au moins 11 Rafale par an. Réduire la commande de Rafale pendant un an ou deux ne réduirait certainement pas la sécurité du pays car nous disposons de Mirage et nous ne percevons aucune menace immédiate à nos frontières. Cela poserait en revanche des difficultés conséquentes à l'industriel.

Madame Adam, le jour de mon départ du ministère de la défense, je ne veux pas que mon successeur le trouve dans la situation que j'ai trouvée à mon arrivée en 2007, avec un besoin de 6 milliards d'euros supplémentaires par an à partir de 2009.

Si je me souviens bien, entre 1997 et 2002, l'exécution de la loi de programmation militaire par le Gouvernement de M. Jospin s'est tout simplement traduite par la suppression d'une année d'équipement, et je n'ai pas le souvenir que le Parlement ait alors demandé la rectification de la loi de programmation militaire en cours.

J'ai effectivement demandé aux états-majors de travailler sur un large éventail de possibilités. Je veux avant tout m'assurer que les choix futurs seront possibles et surtout cohérents.

Si le Président de la République et le ministre de la défense qui seront alors en fonction considèrent, en raison de la situation du pays, que l'effort en faveur de la défense ne doit pas rester ce qu'il est, ils pourront prendre leurs décisions sur la base d'options élaborées au préalable. C'est une démarche responsable.

Cela dit, la stabilité du monde étant soumise à des menaces nombreuses et croissantes, affaiblir de façon significative notre outil militaire, comme tel est le cas dans certains pays d'Europe, me semble relever de l'inconscience.

Je veux toutefois être très clair : jusqu'en 2012, le format des armées ne sera pas réduit au-delà de ce qui est déjà acté et connu.

M. Jean-Claude Viollet. Comme je l'ai déjà indiqué à plusieurs reprises, nous n'avons pas d'autre choix que de réussir collectivement la réforme. C'est un engagement et une responsabilité de long terme qui dépasse l'échéance de 2012 ou de 2013. L'élément dimensionnant de nos choix est bien le contrat opérationnel et je m'étonne qu'il ne soit pas plus évoqué. C'est en fonction de ce contrat que nous pouvons faire les arbitrages budgétaires.

Pour ma part, je suis très inquiet pour l'aviation d'armes et pour les programmes spatiaux. Le contrat opérationnel prévoit 300 avions dont 270 en ligne et 70 projetables. Ces chiffres seront-ils maintenus ? La non-rénovation du Mirage 2000 D aboutira à la prolongation de flottes vieillissantes, au renoncement à des effets d'homogénéité et à des hausses considérables des coûts de maintien en condition opérationnelle (MCO).

La problématique est la même pour l'avion de transport militaire A400M. Là aussi, une diminution de la cible est l'assurance d'une hausse du taux de pannes de la flotte de transport actuelle et d'un accroissement des coûts de MCO.

Loin de ne concerner que la problématique du ravitaillement en vol, l'absence de commandes d'avions ravitailleurs MRTT a des conséquences sur les capacités de projection de puissance dans leur ensemble.

Nous devons également éviter la rupture capacitaire en matière de drones, notamment de drones MALE (moyenne altitude longue endurance). C'est la première des priorités.

De plus, il faut conserver une certaine homogénéité des flottes afin que les lignes logistiques et les coûts de MCO soient les plus bas.

Nous assumerons avec responsabilité les décisions que nous prendrons mais pour que nous puissions nous positionner en toute connaissance de cause, il faut qu'existe une transparence totale sur le cadre budgétaire et sur les différents *scenarii* à l'étude.

Par ailleurs, les 3,5 milliards d'euros supprimés sont-ils vraiment compensés par 2,3 milliards d'euros de recettes supplémentaires ? Les 3,5 milliards d'euros sont supprimés tout de suite, tandis que les 2,3 milliards d'euros de recettes exceptionnelles ne viendront, éventuellement, que plus tard.

En tout état de cause, pouvez-vous nous indiquer quelle sera la part relative des réductions de crédits affectée à l'équipement et au fonctionnement ?

M. Christophe Guilloteau. Si la défense doit participer à l'effort collectif de la nation, les militaires s'interrogent avec inquiétude sur leur devenir et le futur mode de fonctionnement des armées.

Dans le contexte financier actuel, les engagements français à l'extérieur ne devraient-ils pas être revus ? Autant il est hors de question que nous nous désengagions de certaines opérations militaires extérieures (OPEX) tout à fait nécessaires à la paix dans le monde, autant, dans un objectif de réduction de coûts, la question du format et de la durée de certaines autres peut se poser.

M. le ministre. Monsieur Guilloteau, je partage votre avis sur les OPEX. Ainsi, si la France, membre du Conseil de sécurité des Nations Unies, ne saurait se retirer unilatéralement de l'engagement international que constitue la présence d'une force armée multinationale au Kosovo, la présence de militaires n'y a pourtant plus aucune justification, les missions à exercer relevant désormais de la police et de la justice. Nous avons réduit le plus possible nos forces et faisons pression sur nos partenaires pour des réductions supplémentaires. De même, l'opération Althea en Bosnie-Herzégovine est encore moins justifiée ; la décision a été prise de retirer les 120 soldats que nous y maintenions encore. Nous réduisons aussi au maximum notre présence en Côte-d'Ivoire. Il est en effet inutile de maintenir une structure lorsqu'elle ne répond plus à une nécessité opérationnelle.

Enfin, en Afghanistan, troisième théâtre d'opérations majeur, j'espère qu'en 2011 nous serons en situation de transférer la sécurité de la région de Surobi aux Afghans. Nous en tirerons sans doute quelques économies en 2012.

Monsieur Viollet, nous ne touchons pas au programme satellitaire MUSIS. En revanche, le programme CERES sera vraisemblablement décalé.

Quelle est la situation de la flotte aérienne de combat ? La France a fait le choix du tout Rafale. Le maintien de la chaîne industrielle de Dassault Aviation est donc vital. Or, ce maintien impose la construction de 11 Rafale par an au moins. Nous ne pouvons donc budgétairement pas à la fois soutenir le programme Rafale et rénover les Mirage 2000 D.

Certes, le Mirage 2000 D ne dispose pas de la polyvalence que l'armée de l'air voudrait lui donner, mais la France est-elle dans une situation de menace et d'insécurité telle que tous ses avions de combat doivent être dotés des équipements les plus perfectionnés ?

Enfin, pour des raisons de clarté et de transparence, je précise que l'équilibre de la loi de programmation militaire intègre l'exportation du Rafale et donc l'absence de commandes française pendant deux ans. J'espère que cet objectif sera rempli car il sera extrêmement difficile de trouver des mesures palliatives.

Pour les ravitailleurs MRTT, nous allons tenter d'élaborer un projet commun avec les Britanniques.

La problématique du drone MALE est simple : selon la DGA la première proposition française a un coût de 1,5 milliard d'euros alors que le drone Predator américain, dont chacun s'accorde à reconnaître l'exceptionnelle efficacité en Afghanistan, coûterait autour de 700 millions d'euros. Il me semble qu'il y a une contradiction pour un industriel à demander à l'État de l'aider à exporter ses matériels et, dans le même temps de lui proposer d'acheter un produit qui coûte 800 millions d'euros de plus qu'un produit étranger concurrent. Je note d'ailleurs que la France a déjà acheté à l'étranger, sans que personne n'ait protesté, des avions Hawkeye ou Awacs, produits hautement plus stratégiques que les drones.

M. le président Guy Teissier. Le programme de rénovation des Mirage 2000 D nous avait été présenté comme un facteur d'économies par rapport au programme Rafale. Or vous abandonnez cette option. Comment expliquez-vous ce changement ?

M. le ministre. Le risque principal concerne l'absence de vente de Rafale à l'étranger. Si nous devons commander 11 Rafale pendant les deux années qui devaient être couvertes par l'export, il faudra trouver un milliard d'euros de plus. Si nous avons auparavant engagé la rénovation des Mirage 2000 D, il sera impossible de trouver cette somme. Je renonce donc à la rénovation pour préserver un équilibre, certes précaire, mais surtout pour ne pas obérer l'avenir.

M. Nicolas Dhuicq. Le nouveau format, surtout une fois que nous aurons quitté l'Afghanistan, ne comporte-t-il pas un risque de perte de nos forces de mêlée ? La France ne peut pas se contenter d'une armée de commandos : si nos frontières ne sont pas menacées pour les dix ans à venir, qui peut savoir ce qu'il en sera dans vingt ou trente ans ? Comment pourront nous faire face si nous ne savons plus construire et utiliser des blindés lourds et chenillés ?

Par ailleurs, je m'inquiète de la qualité des équipements du Rafale. Eu égard à la multiplicité des standards, elle-même liée à l'étirement des délais de fabrication et de mise en service, leur logistique risque de devenir très compliquée. Ne serait-il pas plus raisonnable de revenir à des séries plus faibles, mais totalement abouties technologiquement ?

Que va-t-il advenir aussi de la Marine ? En dépend la présence de la France dans le monde et le maintien de ses voies maritimes d'approvisionnement en matières premières, indispensables sauf à disposer d'un accord avec la Russie pour les ressources de Sibérie.

Mme Françoise Hostalier. La globalisation des commandes que vous évoquiez ne comporte-t-elle pas le risque que les PME et PMI ne puissent plus soumissionner à des marchés devenus trop volumineux pour elles ? La conséquence en serait des pertes d'emplois et de savoir-faire.

M. le ministre. La réduction des moyens épargne clairement les forces de mêlée. Elles forment le cœur des forces françaises aujourd'hui en opérations, les régiments d'infanterie étant extrêmement sollicités. Le précédent chef d'état-major indiquait en avoir un besoin quotidien, plus que tout autre force pour assurer les missions qui lui sont confiées.

Nous conduisons bien une politique de remplacement de la flotte d'avions d'armes. Les Mirage F1 sont progressivement retirés du service ; la version F3 du Rafale devient celle vers laquelle convergent tous les appareils. Aller plus vite serait sans doute possible, mais cela serait extrêmement coûteux et nous ne disposons pas des crédits suffisants.

Dans le cadre des futures externalisations, je veillerai en permanence à ce que la définition de nos marchés évite la construction d'oligopoles. J'ai donné des consignes pour que la taille des lots permette aux PME de soumissionner. Les lots pourraient même être régionaux et non pas nationaux. Si nous avons regroupé les achats, c'est à cause de notre trop grand nombre d'acheteurs.

M. Jacques Lamblin. Monsieur le ministre, vous avez été très clair sur l'évolution du format.

Vous avez expliqué que les montants consacrés à l'immobilier vont probablement être revus à la baisse. Pourtant, certains investissements en la matière peuvent entraîner un retour rapide grâce à des économies de fonctionnement. Les futurs choix prendront-ils en compte cette dimension ?

Par ailleurs, s'appuyer sur les bases de défense ne permettrait-il pas aux PME de devenir plus facilement fournisseurs des armées ?

M. Gilbert Le Bris. Le budget de la défense représente à peu près 12 % du budget de la nation et 10 % hors pensions. L'effort global recherché est une économie de 20 milliards d'euros. Si celui qui est demandé à la défense était proportionnel, il devrait être de 2 milliards et non pas de 3,5 milliards d'euros. Les recettes exceptionnelles ne vont pas servir d'argument permanent ! L'effort est plus que proportionnel. On peut le comprendre, mais ce choix politique doit être assumé comme tel.

Vous nous avez indiqué que MUSIS ne serait pas décalé, au contraire des programmes CERES et SCCOA 4. Qu'en est-il des hélicoptères NH90 et Tigre, ou encore du missile Meteor ? Nous souhaiterions disposer d'une liste complète.

M. le ministre. Nous établirons cette liste et nous vous la transmettrons le plus tôt possible ; tout n'est pas encore définitivement arrêté.

M. Gilbert Le Bris. Enfin vous souhaitez que la relation avec le Royaume-Uni soit aussi profitable que possible pour nos deux pays. Envisagez-vous des achats de services auprès du Royaume-Uni pour les MRTT ?

M. le ministre. Monsieur Lamblin, la réduction du budget aura bien des conséquences sur l'immobilier. Cela dit, le projet Balard est source d'économies. L'ensemble des loyers et quasi-loyers coûte aujourd'hui plus cher à la défense que le montant du loyer que nous aurons à payer. Parallèlement, ce projet permet de supprimer 2 000 postes au sein de l'administration centrale.

Les bases de défense vont en effet être chargées d'effectuer des achats : elles passeront une part des marchés de transport ou d'environnement. Le fonctionnement courant sera assuré non plus par l'unité mais par la base de défense, où le service achat sera implanté.

Monsieur Le Bris, les termes de votre comparaison ne sont pas adéquats car vous oubliez la dimension rigide de la masse salariale. Pas plus qu'une grande partie des interventions, elle ne peut être réduite. Seul le budget de la défense comporte une part importante d'investissement. Vous le savez mieux que moi, le budget de la République française est devenu un budget de fonctionnement et de prestations, et ce à crédit à partir du mois d'août !

Le NH90 n'est pas décalé. Les deux premiers NH90 Marine ont été livrés sur la base de Toulon. Les technologies qu'on y a installées sont de dernier cri.

Le programme Meteor a été non pas retardé mais avancé. Il constitue l'un des éléments de nos discussions avec les Émirats arabes unis.

Le Tigre n'est pas retardé non plus.

M. le président Guy Teissier. Merci, monsieur le ministre, pour vos nombreuses réponses.

La séance est levée à treize heures.

Membres présents ou excusés

Présents. – Mme Patricia Adam, M. Patrick Beaudouin, M. Jean-Claude Beaulieu, M. Jean-Louis Bernard, Mme Françoise Briand, M. Dominique Caillaud, M. Patrice Calmégane, M. Jean-Jacques Candelier, M. Laurent Cathala, M. Bernard Cazeneuve, M. François Cornut-Gentille, M. Nicolas Dhuicq, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Philippe Folliot, M. Yves Fromion, M. Guillaume Garot, M. Franck Gilard, M. Christophe Guilloteau, M. Francis Hillmeyer, Mme Françoise Hostalier, M. Marc Joulaud, M. Jacques Lamblin, Mme Marguerite Lamour, M. Gilbert Le Bris, M. Michel Lezeau, Mme Martine Lignières-Cassou, M. Étienne Mourrut, M. Alain Moyne-Bressand, M. Philippe Nauche, M. Daniel Poulou, Mme Sophie Primas, M. Michel Sainte-Marie, M. Jean-Pierre Soisson, M. Guy Teissier, M. Marc Vampa, M. Yves Vandewalle, M. Jean-Claude Viollet.

Excusés. – M. Daniel Boisserie, M. Gérard Charasse, M. Bernard Deflesselles, M. Pierre Frogier, M. Jack Lang, Mme Marylise Lebranchu, M. Alain Marty, M. Jean Michel, Mme Françoise Olivier-Coupeau, M. Bruno Sandras, M. André Wojciechowski.

