



N° 1113

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

TOME VII

DÉFENSE

PAR M. PAUL QUILÈS,

Député

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 5 |
| I – DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL DE PLUS EN PLUS INCERTAIN, UN IMPERATIF : RETROUVER UNE AUTONOMIE STRATEGIQUE | 7 |
| A – DES MENACES NOUVELLES QUI EXIGENT UNE ADAPTATION CONSTANTE DE L’OUTIL DE DEFENSE | 7 |
| 1) Repenser notre doctrine stratégique dans un cadre européen..... | 7 |
| 2) Tenir compte des menaces nouvelles..... | 8 |
| B – FACE A CES MENACES, LA NECESSITE D’UNE REPONSE EUROPEENNE AUTONOME | 10 |
| 1) Les leçons de la guerre en Irak..... | 10 |
| 2) L’évolution du rôle de l’OTAN..... | 11 |
| 3) Accélérer la construction de l’Europe de la défense..... | 13 |
| II – UN BUDGET 2004 QUANTITATIVEMENT IMPORTANT MAIS MAL ADAPTE AUX NOUVEAUX BESOINS DE LA DEFENSE | 17 |
| A – DES CREDITS QUI S’INSCRIVENT DANS LE CADRE DE LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE 2003-2008 | 17 |
| 1) Les dépenses de fonctionnement..... | 17 |
| 2) Les dépenses d’équipement..... | 17 |
| 3) La question récurrente du financement des opérations extérieures (OPEX) | 18 |
| B – UN BUDGET QUI NE PERMET PAS DE REpondre AUX BESOINS LES PLUS IMPORTANTS | 19 |
| 1) Des carences importantes dans des secteurs stratégiques | 20 |
| 2) Des crédits de dissuasion toujours aussi élevés qui ne font pas l’objet d’un véritable débat | 22 |
| CONCLUSION | 25 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 27 |

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte budgétaire particulièrement inquiétant, les crédits du Ministère de la défense, que nous examinons aujourd'hui pour avis, se distinguent de ceux des autres ministères. En effet, après une augmentation (hors pensions) de 7,5 % en 2003, ils connaissent dans le projet de loi de finances pour 2004 une nouvelle hausse sensible de 4,29 %, soit + 3,15 % en volume, alors que l'ensemble des dépenses de l'Etat connaîtra une stabilisation en volume en 2004.

En effet, à la demande du Président de la République, le budget de la défense est considéré comme « sanctuarisé », échappant de ce fait aux diverses mesures de rigueur qui touchent la plupart des autres budgets.

Ainsi, compte tenu des besoins non satisfaits dans de nombreux domaines de l'action publique et de la dérive des finances publiques, il est légitime qu'il y ait au moins un débat sur le niveau très élevé des crédits militaires inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004. Alors que les déficits publics atteignent 4 % du PIB en cette année 2003, largement au-delà du seuil de 3 % fixé dans le pacte de stabilité et de croissance, la France va dépenser en 2004 l'équivalent de 2,01 % de son PIB pour financer le fonctionnement et l'équipement de ses armées.

Le Gouvernement indique que cet effort s'inscrit dans un contexte international particulièrement troublé, marqué par la montée de nouveaux types de menaces. Votre Rapporteur pourrait partager cette analyse, si elle avait fait l'objet dans notre pays d'une véritable réflexion et d'un débat, comme ce fut le cas aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, qui va publier prochainement son nouveau Livre Blanc. Cela n'est malheureusement pas le cas. Dans ces conditions, il est alors impérieux de s'assurer que les crédits de défense permettent effectivement de répondre au nouveau contexte international. Or, en dépit du niveau très élevé du budget du ministère de la défense (41,56 milliards d'euros, 32,4 milliards hors pension), la France est en retard dans les principaux domaines stratégiques (espace, systèmes de commandement et de communication, recherche, protection des populations...). Par ailleurs, quel est le sens de cet effort strictement national alors qu'il est aujourd'hui admis de plus en plus

largement que la défense de la France n'est pas séparable de celle de l'Union européenne ?

Ainsi, il faut dépasser une démarche strictement quantitative, dont nous avons montré qu'il s'agissait du principal défaut de la loi de programmation militaire 2003-2008, et s'interroger sur le positionnement de notre appareil de défense : son efficacité à répondre aux nouvelles menaces et sa capacité à catalyser les efforts de chacun au niveau européen.

Il est pourtant à craindre que le débat sur le projet de loi de finances 2004 ne se cantonne à ces aspects quantitatifs, rendant ainsi irrecevable toute critique contre un budget considéré comme « bon » uniquement parce qu'il est en hausse. Votre Rapporteur considère au contraire qu'il est temps d'ouvrir un débat d'ensemble sur les questions de défense, débat qui ne doit épargner aucun secteur, y compris celui, trop souvent tabou dans notre pays, de la dissuasion nucléaire.

**I – DANS UN CONTEXTE INTERNATIONAL DE PLUS
EN PLUS INCERTAIN, UN IMPERATIF :
RETROUVER UNE AUTONOMIE STRATEGIQUE**

**A – Des menaces nouvelles qui exigent une adaptation constante de
l’outil de défense**

1) Repenser notre doctrine stratégique dans un cadre européen

Le budget 2004 du Ministère de la Défense constituera la deuxième annuité de la loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008. Il a donc été défini pour répondre à des besoins stratégiques et militaires à long terme. Or, comme nous l’avons dit lors des débats sur la programmation, la LPM 2003-2008 s’inscrit dans une doctrine stratégique fondée sur le Livre blanc, rédigé en 1994, et sur le modèle « Armée 2015 » défini en 1996.

Certes, le Livre blanc sur la défense de 1994 avait assez bien pris en compte les enseignements issus de fin de la Guerre froide, en insistant sur des phénomènes alors seulement émergents comme le développement des crises régionales, la prolifération, le terrorisme, etc. D’un point de vue militaire, il insistait sur la nécessité de transformer notre outil de défense pour permettre la projection de forces. Mais l’évolution rapide du contexte géostratégique plaide pour le lancement d’une réflexion d’ensemble sur l’évolution de notre doctrine de défense.

En effet, le 11 septembre a confirmé que le monde était entré dans une nouvelle ère, entraînant des bouleversements stratégiques majeurs, qu’il s’agisse du défi lancé par le terrorisme international, de la prolifération des armes de destruction massive, du délitement de certains Etats ou encore de la nouvelle doctrine stratégique américaine, fondée sur la guerre préventive, l’unilatéralisme et une relance spectaculaire des dépenses d’armement.

Il semblerait donc légitime de repenser notre doctrine stratégique afin de s’assurer que les crédits très importants votés par le Parlement correspondent réellement à des besoins définis. A cet égard, la frilosité de la France face à cette réflexion indispensable – un amendement de la Commission des Affaires étrangères au projet de loi de programmation militaire demandant la rédaction d’un nouveau Livre blanc fut par exemple repoussé lors des débats en séance publique – contraste avec les initiatives prises par certains de nos alliés.

Concernant les Etats-Unis, il n'est plus besoin de rappeler que leur doctrine a été profondément modifiée depuis deux ans suite à un travail conceptuel important, avec la publication de la *Quadriennial posture review*, de la *Nuclear posture review* et de la *National security strategy*¹. En outre, cette évolution doctrinale n'est pas uniquement rhétorique, comme l'ont montré les interventions en Afghanistan et en Irak, la montée en puissance du programme de *Missile defense* et l'augmentation du budget militaire des Etats-Unis (+ 17,8 % depuis 2001).

Les Britanniques également, qui ont réactualisé la *Strategic defense review* en 2002, se sont également attelés à la rédaction d'un nouveau document stratégique qui devrait être publié cet automne. Dans un discours prononcé le 26 juin dernier, le Ministre de la défense, M. Geoff Hoon, a rendu compte de l'état d'avancement des réflexions : à la lumière des enseignements tirés notamment des opérations en Irak, il a déclaré que les forces britanniques, dont les qualités de projection sont pourtant reconnues, devaient être plus légères et plus adaptables, composées d'unités capables d'être employées rapidement sur les lieux de crise partout dans le monde, ce qui impliquerait de repenser le format des forces.

Bien évidemment, toute réflexion sur l'évaluation des menaces et la définition des besoins de sécurité doit être menée en concertation avec nos partenaires européens. C'est pourquoi je demande depuis plusieurs années que les Européens fondent leur politique de défense sur un Livre blanc européen, qui préciserait l'analyse stratégique de l'Union européenne, les menaces auxquelles elle peut être confrontée et les réponses qu'elle envisage. Ainsi, la décision, prise en mai 2003, de confier à Javier Solana, Haut représentant de l'Union européenne pour la politique européenne et de sécurité commune, la tâche de rédiger une Stratégie de sécurité européenne est un pas dans la bonne direction. Cette doctrine stratégique de l'Union européenne devrait pouvoir être adoptée lors du Conseil européen de décembre 2003 : elle serait fondée autour de trois objectifs principaux :

- étendre la zone de sécurité autour de l'Europe sur nos frontières orientales et sur le pourtour de la Méditerranée,
- favoriser l'émergence d'un ordre international plus juste et plus équitable,
- opposer des parades efficaces aux menaces.

2) *Tenir compte des menaces nouvelles*

Le caractère aujourd'hui daté des fondements du cadre stratégique sur lequel la loi de programmation militaire 2003/2008 est

¹ Cf. Avis n°259 – Tome VII (AN XIIème législature) sur les crédits de la défense pour 2003, présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères par M. Paul Quilès

adossée conduit à s'interroger sur l'adéquation entre les crédits budgétaires et les besoins effectifs de la Défense.

L'appareil de défense de la France, et plus globalement de l'Europe, semble en effet largement démunie face aux nouvelles menaces.

Si le **terrorisme international** est aujourd'hui considéré unanimement comme une menace majeure pour la sécurité de l'Europe, on peut néanmoins légitimement s'interroger sur les mesures concrètes prises pour lutter contre ce fléau depuis le 11 septembre. La lutte contre le terrorisme exige une action principalement dans trois domaines :

- la prévention, qui passe principalement par le développement du renseignement, qu'il soit d'origine humaine ou utilise les technologies de l'information et de la communication. Dans ce dernier domaine, les moyens européens en matière d'observation spatiale sont tout à fait insuffisants pour permettre une véritable autonomie vis-à-vis des Etats-Unis. Quant aux services de renseignement militaire, principalement la DGSE, les dotations prévues par la Loi de programmation militaire (création d'une centaine de postes sur la période 2003/2008) ne permettent pas de répondre aux ambitions formulées dans ce domaine,

- la protection du territoire contre d'éventuelles attaques terroristes, notamment par des moyens non conventionnels (terrorisme nucléaire, bactériologique, radiologique et chimique). Or, il faut bien constater que la France est restée étrangement inerte face à cet enjeu fondamental : alors que des pays comme les Etats-Unis ou le Canada prenaient dans ce domaine des mesures spectaculaires et budgétairement significatives, la France n'a pas su profiter de l'occasion donnée par l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi de programmation militaire pour faire beaucoup plus dans un domaine longtemps délaissé : en matière de défense civile, le 11 septembre n'a eu budgétairement quasiment aucun impact,

- le démantèlement des réseaux terroristes peut exiger des moyens de projection souples et rapidement déployables, si le Conseil de sécurité décidait de lancer une action militaire. En dépit des propos officiels relatifs à la capacité de projection de l'armée française, il convient de rappeler qu'elle reste inférieure à celle de l'armée britannique par exemple.

Face aux dangers de la **prolifération**, il serait là encore nécessaire de disposer d'outils d'observation spatiale afin de se prémunir contre d'éventuelles attaques : il est ainsi aujourd'hui indispensable pour l'Europe de se doter d'un système d'alerte avancé lui permettant de détecter la phase propulsive des tirs de missiles balistiques.

Par ailleurs, il est impérieux de disposer dans ce domaine d'une véritable autonomie vis-à-vis des moyens des Etats-Unis afin de permettre à l'Europe de disposer d'une capacité propre d'évaluation des menaces de prolifération. En effet, si la France ne mésestime aucunement les risques induits par une prolifération anarchique des armes de destruction massive, elle considère que la lutte contre la prolifération ne doit pas être utilisée comme un prétexte pour des interventions militaires unilatérales. Or, la « crise des inspections » du début de l'année 2003 a montré que les Etats-Unis n'hésitaient pas à utiliser leur quasi monopole en matière d'observation et de renseignement à des fins de propagande.

Enfin, le développement des **crises régionales** requiert également de disposer de capacités de projection importantes, afin de pouvoir faire face à plusieurs crises simultanées. Afin d'être menées de façon autonome, des interventions de ce type nécessitent la maîtrise de l'espace et des différents domaines du « C3R » (commandement, communications, conduite des opérations, renseignement). En l'absence de tels outils, une opération menée par l'Union européenne ne peut être réalisée sans le soutien des capacités de l'OTAN, comme c'est le cas par exemple pour l'opération *Concordia* en Macédoine. En outre, les guerres de l'après guerre froide se caractérisent par la difficulté d'identifier clairement la nature et les objectifs des « combattants » (par exemple dans le cas d'un guérilla ou d'un groupe terroriste), qui contraste avec la « prévisibilité » d'un ennemi de type soviétique. Dans un tel contexte la maîtrise de l'information est essentielle, et seuls des moyens spatiaux peuvent la conférer.

C'est dans ce domaine que nous accusons le retard le plus criant sur les Etats-Unis. Les Britanniques l'ont bien compris et ont largement réorienté leurs priorités, après la publication du nouveau chapitre de la *Strategic defense review*, fruit de l'expérience du Kosovo et de l'Afghanistan. Aujourd'hui, nous ne sommes pas capables de mener une opération militaire autonome, où toutes les forces armées fonctionneraient dans un même réseau. On le voit, l'Europe de la défense n'est pas encore une réalité.

B – Face à ces menaces, la nécessité d'une réponse européenne autonome

1) Les leçons de la guerre en Irak

Si les années 2001 et 2002 ont été marquées par la définition d'une nouvelle doctrine stratégique des Etats-Unis, l'année 2003 aura été celle de la mise en œuvre de ces nouveaux principes (guerre préventive, unilatéralisme, utilisation de coalitions à la carte...) à l'occasion de

l'intervention en Irak. La concrétisation de cette évolution doctrinale accentue encore le besoin pour l'Europe de disposer d'une défense autonome et puissante.

En effet, il n'est plus aujourd'hui possible de se contenter d'une protection derrière le bouclier américain dans la mesure où un écart est aujourd'hui perceptible entre nos perceptions des relations internationales. Si nous partageons les mêmes valeurs de démocratie et de protection des droits de l'homme, nos analyses divergent sensiblement sur la façon de gérer les crises et les enjeux auxquels nous sommes confrontés. Alors que les Européens croient au multilatéralisme, au règlement pacifique des différends, au désarmement, toute l'action internationale de l'administration Bush va dans un sens contraire : qu'il s'agisse du refus de la Cour pénale internationale ou du protocole de Kyoto, de la mise en place d'une défense anti-missile, du recours à la force pour régler les crises, ou encore du soutien inconditionnel apporté au gouvernement Sharon (trois vetos en moins d'un mois au Conseil de sécurité).

Certes, sur la question irakienne, les Européens se sont profondément divisés, mais il s'agissait bien plus d'une divergence sur le positionnement à adopter à l'égard des Etats-Unis que d'une différence d'appréciation sur le fond des dossiers. L'impression que les Etats-Unis disposent d'un monopole de fait dans la gestion des affaires du monde peut en effet conduire certains de nos partenaires à penser qu'il est contre-productif de s'opposer à leurs desseins et qu'il est plus utile de les soutenir, afin d'avoir une influence de l'intérieur : l'exemple de la crise irakienne a montré que cette stratégie était vouée à l'échec, les Etats-Unis n'acceptant de soutien qu'inconditionnel. Les propos du Secrétaire à la défense Donald Rumsfeld - expliquant, quelques jours avant le déclenchement de la guerre en Irak, que si les Britanniques avaient des hésitations, les Etats-Unis se passeraient sans difficulté d'eux - l'ont bien montré.

Ainsi, il est certain que l'Europe a besoin d'une capacité militaire afin que son discours diplomatique original ait une véritable crédibilité. Sur bien des sujets, les ministres des affaires étrangères de l'Union européenne parviennent à des positions communes constructives et intéressantes, c'est par exemple le cas sur le Proche-Orient, mais ces propositions n'étant pas assises sur un potentiel militaire important, elles sont souvent inaudibles pour l'opinion internationale.

2) L'évolution du rôle de l'OTAN

Face à cette évolution de la doctrine stratégique américaine, il est clair que des questions se posent sur la solidité de la relation transatlantique. Confrontés à cette réalité, certains pays d'Europe,

notamment en Europe centrale et orientale, estiment qu'une relance de l'OTAN, espace commun de solidarité dans le domaine de la sécurité entre Européens et Américains, serait une solution miracle. Le problème est que les Etats-Unis eux-mêmes ne croient plus au temps des alliances permanentes.

Tout d'abord, l'Europe est devenue une zone presque périphérique pour la sécurité des Etats-Unis, alors que pendant la guerre froide, elle était au cœur des préoccupations stratégiques américaines. En conséquence, l'OTAN était un outil fondamental de la politique de sécurité américaine ; tel n'est plus le cas aujourd'hui, ce qui explique le désengagement militaire américain en Europe, qu'il s'agisse de la réduction du format des forces déployées de façon permanente sur le continent, ou de la volonté affichée de retirer les troupes américaines de Bosnie et du Kosovo.

Au-delà de ce désengagement américain en Europe, l'OTAN est fragilisée par la méfiance des Etats-Unis à l'égard des Alliances permanentes. En effet, la guerre du Kosovo en 1999 a été à l'origine d'une prise de conscience de ce qu'implique concrètement une organisation multilatérale de sécurité : c'est-à-dire l'impossibilité de décider tout, et tout seul. Ainsi, dès l'intervention en Afghanistan, ils ont privilégié le recours à une « coalition de volontaires » plutôt que de recourir à l'OTAN, qui avait pourtant fait jouer pour la première et unique fois de son histoire, dès le 12 septembre 2001, la clause de secours mutuel de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. La constitution de la coalition pour l'intervention en Irak a répondu au schéma dressé par Paul Wolfowitz le 27 septembre 2001, « *c'est la mission qui fait la coalition, et non l'inverse* ». Ainsi, plutôt que de permettre la préservation d'une unité, même de façade, de l'Alliance atlantique, les Etats-Unis ont préféré attiser les divisions, par exemple en opposant « vieille et nouvelle Europe ».

L'OTAN a donc perdu une grande partie de sa raison d'être, passant du rôle d'une alliance de défense à celui d'une simple organisation européenne de sécurité, à vocation surtout politique. Son rôle devenant alors celui d'un simple soutien aux initiatives américaines, sans partage du pouvoir de décision. Cette « politisation » de l'OTAN a également été renforcée par ses élargissements successifs qu'ils soient géographiques, ou à de nouvelles missions (notamment la lutte contre le terrorisme).

Pourtant, les Américains restent attachés à l'existence de l'OTAN, qui leur offre une justification pour critiquer le caractère, selon eux, inutile, voire dangereux, de la constitution de capacités militaires européennes autonomes : c'est le fameux thème de la duplication. Cependant, cette objection devient beaucoup plus difficile à justifier si l'OTAN perd de sa substance militaire : dans cette hypothèse, la

constitution de capacités militaires de l'Union européenne ne seraient donc pas réellement en concurrence avec celles d'une OTAN se transformant progressivement en une organisation à vocation politique. Il est ainsi très probable que c'est pour répondre à des inquiétudes grandissantes concernant la substance de l'OTAN, qu'a été décidée au sommet de Prague en novembre 2002, sous la pression des Etats-Unis, la mise en place d'une « force de réaction rapide de l'OTAN », dite NRF (*Nato Response Force*). Cette force, déployable dans des délais très brefs (5 à 30 jours) s'appuie sur un réservoir de 20 000 hommes, elle doit remplir des missions de sécurité collective et de gestion de crise, sans limitation géographique d'intervention. Il faudra veiller à ce que la NRF ne remette pas en cause les initiatives de l'Union européenne en la matière.

En effet, il est légitime pour l'Europe de disposer de ses propres capacités dans des domaines comme le commandement, le transport stratégique ou l'espace afin de pouvoir mener des opérations sans les moyens de l'OTAN, comme elle est parvenue à le faire en République démocratique du Congo pour l'opération Artémis. On remarquera d'ailleurs que personne n'a jamais songé à faire reproche aux Etats-Unis de disposer de structures militaires propres pour agir en dehors du cadre de l'OTAN.

3) Accélérer la construction de l'Europe de la défense

Dans la mesure où l'OTAN ne permet donc pas à l'Union européenne d'agir de façon autonome et que cette organisation a cessé d'être principalement une alliance militaire à vocation opérationnelle, la construction de l'Europe de la défense ne peut être considérée que comme complémentaire de l'OTAN, et non comme concurrente de celle-ci.

Malgré les divisions apparues lors de l'intervention de la coalition américano-britanniques en Irak, l'année 2003 a permis à l'Europe de la défense d'enregistrer des **progrès significatifs**, et d'envisager à l'avenir une approche plus ambitieuse.

D'un point de vue opérationnel, l'Union européenne a mené en 2003 ses deux premières opérations militaires de gestion de crise, en Macédoine (opération Concordia) et en République démocratique du Congo (opération Artémis). Cependant, de par leur nature, ces deux opérations divergent sensiblement :

- l'opération Concordia a recours aux moyens et capacités de l'OTAN (commandement de l'opération par l'adjoint du SACEUR²,

² *Commandant en chef des forces alliées en Europe.*

utilisation d'un État-major stratégique basé au SHAPE³ et des moyens de commandement de l'OTAN), comme le permettent les accords dits « Berlin plus ». Cette première opération de l'Union européenne n'est donc pas une action autonome en raison du droit de regard de l'OTAN sur le plan d'opération de l'UE,

- l'opération Artémis est en revanche une opération autonome de l'UE : initiée par la France, elle a ensuite été endossée par l'UE, notre pays gardant le rôle de nation cadre. Les moyens de l'OTAN n'ayant pas été demandés, son avis sur l'opportunité et les modalités de l'opération n'a pas été recherché, ce qui a fait d'Artémis une opération réellement autonome.

Des progrès ont également été réalisés sur le plan conceptuel avec la décision prise en mai dernier de confier à Javier Solana la mission d'élaborer une stratégie de sécurité de l'Union (voir supra p. 8). La définition de priorités stratégiques est en effet un préalable indispensable à la construction d'une véritable identité européenne de défense, comme nous le montrions l'an dernier dans le rapport pour avis sur la loi de finances pour 2003.

Enfin, lors de cette année ont été élaborées des perspectives intéressantes d'évolution de la PESD, au-delà de la simple gestion de crises (les missions de Petersberg). Ainsi, **le projet de Constitution** adopté par la convention sur l'avenir de l'Europe contient des dispositions très intéressantes dans le domaine de la défense parmi lesquelles :

- l'extension des compétences de l'Union en matière de défense à la prévention des conflits et au renforcement de la sécurité internationale (article I-40, §1),

- une référence à une « définition progressive d'une politique de défense collective de l'Union » (article I-40, §7) qui pourrait éventuellement conduire à une « défense commune ». Si ces dispositions ne remettent pas en cause l'architecture des organisations de sécurité en Europe, elles fixent, pour la première fois, que l'objectif final de la PESD est de parvenir, à terme, à une défense commune. Les Etats les plus atlantistes s'opposent donc à ce qu'une telle perspective soit inscrite dans le Traité constitutionnel,

- le principe d'une « coopération structurée » (article I-40, §6) dans le cadre de l'Union entre Etats-membres qui souhaiteraient mettre en œuvre une coopération plus étroite en matière de défense mutuelle,

- une clause de solidarité (article I-42), même si celle-ci est limitée à la lutte contre le terrorisme et à la protection civile.

Lors de la Conférence intergouvernementale qui s'est ouverte le 4 octobre dernier, votre Rapporteur souhaite donc que le Gouvernement

³ *Quartier général des puissances alliées en Europe, basé à Mons, en Belgique.*

français veille au maintien des dispositions du projet de Constitution sur la défense.

Parallèlement aux réflexions menées dans le cadre des discussions sur la Constitution européenne, une initiative, purement intergouvernementale celle-ci, a été prise lors d'un sommet tenu à Bruxelles le 29 avril 2003 qui réunissait l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et la France. Les quatre pays ont souhaité l'émergence, dans le cadre des dispositions du projet de Constitution sur la coopération structurée, d'une « Union Européenne de Sécurité et de Défense ». Cette UESD serait ouverte à tous les Etats membres de l'UE qui le souhaiteraient. Ses participants pourraient progresser plus rapidement dans le renforcement de leur coopération en matière de défense, en s'engageant par exemple à se porter secours et assistance face aux risques de toute nature, en développant leurs capacités militaires en commun... Par ailleurs, cette coopération structurée se manifesterait par des initiatives concrètes (créations d'un commandement européen de transport aérien stratégique, d'un noyau de capacité collective de planification et de conduite d'opérations, mise en place d'un quartier général multinational pour des opérations conjointes...).

Cette initiative a été dans un premier temps fortement critiquée par nos partenaires les plus atlantistes, et notamment le Royaume-Uni, qui dénonçaient le risque d'une duplication des structures de l'OTAN. Les Etats-Unis eux-mêmes ont mené une intense campagne, y compris par des démarches officielles de la part des Ambassades américaines en Europe, contre les propositions faites à l'issue du sommet du 29 avril, et par une sévère mise en garde de l'ambassadeur américain auprès de l'OTAN, Nicholas Burns.

Ainsi, les résultats du sommet tenu à Berlin le 20 septembre 2003, entre le Président de la République française, le Chancelier allemand et le Premier ministre britannique, ont constitué une relative surprise. Tony Blair y a en effet admis le besoin pour l'Union de disposer d'une « capacité commune de planification », c'est-à-dire l'embryon d'un état-major européen, ainsi que l'utilité d'une « coopération structurée » dans le domaine de la défense. Néanmoins, ce consensus a été obtenu au prix d'une certaine ambiguïté en ce qui concerne les relations entre la PESD et l'OTAN : les participants, et particulièrement Tony Blair, ont insisté sur le caractère complémentaire des deux approches et n'ont pas précisé quelle serait le statut d'une éventuelle structure de planification des interventions de l'Union européenne.

II – UN BUDGET 2004 QUANTITATIVEMENT IMPORTANT MAIS MAL ADAPTE AUX NOUVEAUX BESOINS DE LA DEFENSE

A – Des crédits qui s’inscrivent dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008

Le budget de la défense atteint 41,56 milliards d’euros dans le projet de loi de finances 2004 (**32,4 milliards d’euros** hors pensions), soit une augmentation de 4 % (+ 4,29 % hors pensions). L’essentiel de cette augmentation s’explique par la hausse des crédits d’équipement dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008.

1) Les dépenses de fonctionnement

Les crédits du Titre III (hors pensions) passent de 17,43 milliards d’euros en 2003 à 17,50 dans le PLF 2004, soit une très légère augmentation de 0,5 %.

Les dépenses de rémunération et de charges sociales ont été fixées à 14,06 milliards d’euros pour 2004, elles représentent 43,4 % de l’effort de défense.

Les crédits destinés au fonctionnement des armées s’élèvent à 3,45 milliards d’euros dans le PLF 2004, ce qui correspond à 10,6 % des crédits de la défense, et à 19,7 % des crédits du titre III (contre 19,5 % en 2003). Rappelons que la loi de programmation militaire 2003-2008 a fixé un objectif pour les dépenses de fonctionnement à 20 % des crédits du Titre III. En effet, ces dépenses concernent l’entraînement, l’instruction et la vie courante des unités, elles sont donc un paramètre fondamental de l’efficacité de l’armée, mes ces dépenses n’étant pas incompressibles, elles ont subi un effet d’éviction au profit des dépenses de personnel à partir de 1996. En effet, la mise en œuvre de la professionnalisation s’est traduite par une augmentation sensible des dépenses de personnel qui avaient été mal anticipés.

2) Les dépenses d’équipement

Contrastant avec la stabilisation des dépenses de personnel et de fonctionnement, les dépenses d’équipement sont en hausse sensible de 9,2 %, à 14,90 milliards d’euros. L’année 2004 sera en effet la deuxième

annuité de la programmation militaire 2003-2008 qui a prévu une augmentation importante des dépenses d'investissement militaire.

Ainsi, les crédits inscrits aux titres V et VI (14,90 milliards d'euros) correspondent à peu près à l'objectif fixé par la loi de programmation militaire pour 2004 qui atteint 14,972 milliards d'euros⁴, soit 72 millions d'euros de différence.

Le premier axe prioritaire du budget d'investissement militaire réside dans la poursuite de l'effort de remise à niveau de la disponibilité des matériels. En dépit de crédits importants dans ce sens en 2002 et 2003, la disponibilité technique n'a que peu accru entre 2002 et 2003 (de l'ordre de 1 à 2 % selon les équipements), l'effort entamé sera donc poursuivi en 2003 (+11 % en crédits de paiement).

Les programmes d'armement sont les grands bénéficiaires de la LFI 2004, notamment en autorisations de programme (+29,6 % à 6,69 milliards d'euros), mais aussi en crédits de paiement (+9,5 % à 5,77 milliards d'euros). Certains des programmes les plus lourds de la loi de programmation militaire 2003-2008 vont en effet connaître une montée en charge à partir de 2004, ce qui explique le niveau très élevé des autorisations de programme, destinées par exemple à la commande des quatre premières frégates multi missions (1,69 milliard d'euros d'AP en 2004)) ou au missile nucléaire à longue portée M51 (812 millions d'AP en 2004).

En revanche, la troisième grande fonction du budget d'investissement de la défense, la préparation de l'avenir, semble victime de l'importance des programmes d'armement en cours : le budget de Recherche-développement est en effet en baisse de 6,6 % dans le PLF 2004 (cf. II. B- 1.).

3) La question récurrente du financement des opérations extérieures (OPEX)

Devant la Commission sur le budget de la défense pour 2003, votre Rapporteur faisait remarquer l'an dernier que *« la participation de la France à des opérations extérieures de maintien ou de rétablissement de la paix, généralement dans le cadre d'un mandat de l'ONU, est un aspect important de notre action diplomatique. Il serait donc normal qu'à l'occasion de l'examen pour avis des crédits de la défense, la Commission des affaires étrangères se penche plus particulièrement sur le financement*

⁴ L'objectif fixé dans la LPM est de 14,60 milliards d'euros en prix 2003, soit 14,819 milliards en comptant l'inflation (1,5 % hors tabac), auxquels il faut rajouter les crédits programmés dans la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) du 29 août 2002, qui ne rentrent pas dans l'enveloppe chiffrée de la LPM, soit 153 millions d'euros pour 2004.

de ces opérations. Or, cela nous est impossible puisque les surcoûts liés aux OPEX ne sont pas provisionnés dans la loi de finances initiale mais régularisés par une loi de finances rectificative ».

En dépit d'un amendement voté au projet de loi de programmation militaire, à l'initiative de la Commission des Affaires étrangères, demandant qu'une ligne budgétaire spécifique soit dorénavant consacrée au financement des OPEX en loi de finances initiale, la situation que nous critiquions l'an dernier reste identique. En effet, ce mode de financement ne permet pas au Parlement d'exercer son contrôle *a priori* : certes, ces dépenses sont par nature imprévisibles, mais elles se renouvellent d'année en année. De plus, les abondements qui interviennent en loi de finances rectificative se traduisent généralement par une réduction concomitante des dépenses d'investissement, même si cela n'a pas été le cas en 2002.

Les surcoûts dus aux OPEX ne sont enfin jamais entièrement couverts par les crédits votés en loi de finances rectificative. En 2002 par exemple, les surcoûts liés aux OPEX ont atteint la somme de 678 millions d'euros, ils ont été couverts à hauteur de 436 millions d'euros (soit un taux de couverture de 64 %). Pour 2003, les opérations extérieures sont restés à un niveau très élevé : la montée en puissance de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire et l'opération Mamba en République démocratique du Congo expliquent que l'effectif moyen engagé en OPEX devrait atteindre 13 200 hommes, proche du chiffre élevé atteint en 2002 avec l'opération Héraclès (13 500). Les surcoûts induits par les OPEX ont ainsi été estimés à 648 millions d'euros pour 2003, sans qu'il ait encore été décidé comment ils seraient financés, le ministère du budget souhaitant que le ministère de la défense les « autofinance », compte tenu de la situation budgétaire du pays.

Il faut donc souhaiter que la demande formulée par le Parlement à l'occasion du débat sur la loi de programmation militaire d'un financement *ex ante* soit rapidement mise en œuvre. Sur la base d'un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées, les définitions et périmètres de la notion d'OPEX ont été clarifiés, permettant ainsi d'envisager une budgétisation *a priori* d'une large partie des OPEX, qui devrait intervenir à partir du PLF 2006, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001.

B – Un budget qui ne permet pas de répondre aux besoins les plus importants

L'effort budgétaire consenti par la France pour sa défense en 2004 sera donc considérable, en hausse de 4 % pour 2003 (9 % pour les

seules dépenses d'équipement), alors que, par ailleurs, les budgets de certains ministères sont victimes de restrictions considérables. Pourtant, des secteurs essentiels de la défense sont délaissés alors qu'une part croissante des dépenses d'équipement est consacrée, sans aucun réel débat, à la dissuasion nucléaire.

1) Des carences importantes dans des secteurs stratégiques

Le projet de loi de finances pour 2004, à l'image de la loi de programmation militaire 2003/2008, contient un paradoxe : alors que les crédits de défense, qui ont même été « sanctuarisés », atteignent des niveaux très importants, des domaines absolument essentiels, mais il est vrai nouveaux, ne sont pas satisfaits. En effet, comme nous l'avons montré plus haut, l'adaptation aux menaces nouvelles dans un contexte stratégique profondément modifié exige de repenser l'outil de défense et de définir d'autres priorités.

En premier lieu, dans le **domaine spatial**, les crédits prévus pour 2004 sont tout à fait insuffisants. Ils s'inscrivent en effet dans une loi de programmation militaire 2003/2008 qui a sacrifié ce domaine pourtant hautement stratégique : sur la période, elle a prévu une stabilisation du budget spatial militaire. L'annuité moyenne du budget spatial militaire sera de 450 millions d'euros, comme au début de la période 1997/2002. Ainsi dans un contexte d'augmentation globale des dépenses d'équipement militaire, cette stabilisation se traduit en réalité par une diminution de la part des dépenses d'équipement spatial dans l'ensemble des dépenses en capital de la défense, part qui n'atteindra que 3 %, au lieu de 3,4 % au cours des six dernières années.

Cette évolution est paradoxale alors qu'il est largement admis que le spatial militaire est un outil déterminant pour la connaissance et la gestion des crises. Les besoins prioritaires d'une armée moderne concernent aujourd'hui l'observation, les transmissions, les télécommunications etc., autant de domaines largement délaissés sur la période 2003/2008. Ce constat est d'autant plus inquiétant qu'il concerne tous les pays d'Europe, lesquels, en outre, mènent majoritairement des programmes strictement nationaux, ou au mieux sur la base de coopérations peu ambitieuses : au total, on comptabilise parmi les programmes spatiaux européens quatre systèmes d'observation optique, deux d'observation radar et cinq de télécommunications ! Dans le même temps, les Etats-Unis consacrent près de 10 % de leur budget de défense à l'espace, soit 20 fois plus que l'ensemble des pays européens.

Dans le cadre des progrès de la PESD, il est donc devenu indispensable de mettre en place une véritable politique spatiale européenne, dépassant les égoïsmes nationaux. Cette politique nécessite d'une part une augmentation des sommes allouées à l'espace par chaque pays européen, et d'autre part une fédération de ces efforts dans des projets communs. Il faut d'ailleurs remarquer que, dans le domaine spatial civil, l'Europe est parvenue à des réalisations concrètes (lanceurs, système de navigation par satellite Galileo, projet GMES de surveillance de l'environnement...) qui ne pourraient qu'être confortées par un effort dans le domaine militaire, ce qui là aussi permettrait des synergies, dans la mesure où ces programmes civils ont bien souvent des applications duales.

Certes, la mise en place de programmes réellement européens, dont les objectifs sont beaucoup plus ambitieux que de simples coopérations bilatérales, exigerait un réel transfert de souveraineté, alors que dans les formes actuelles de coopération, les Etats gardent en général le contrôle de l'ensemble des programmes. Une telle approche n'est cependant plus compatible avec l'objectif d'un renforcement de la PESD. Déjà, dans le cadre des objectifs capacitaires fixés en 1999 à Helsinki, des besoins minimum en matière spatiale ont été définis (deux satellites de télécommunications sécurisés par un élément redondant, une composante d'observation optique et radar et une orientation minimale dans le domaine de l'écoute), leur coût a été évalué par l'Etat-major des armées à 730 millions d'euros. La mise en place probable d'une Agence européenne de l'armement doit permettre d'aller beaucoup plus loin et de réduire le fossé avec les Etats-Unis : afin de montrer sa détermination dans ce domaine, la France devrait faire savoir qu'elle est prête à contribuer de façon significative à un effort collectif, ce que ne permet pas le niveau actuel des dotations budgétaires destinées au spatial militaire.

Un autre domaine décisif pour la préparation du futur, et d'ailleurs très lié au spatial, est celui de la **recherche** de défense. Or, les principaux pays européens ont réduit leur budget de Recherche-Développement (R&D), et tout particulièrement les dépenses de Recherche-Technologie (R&T), c'est-à-dire l'effort consenti en amont des programmes d'armement, soit l'activité qui ouvre la possibilité, en s'appuyant sur les travaux réalisés dans le secteur civil, d'acquérir l'expertise, les connaissances et les capacités scientifiques, techniques et industrielles permettant de définir et de lancer les programmes d'armement. Dans ce domaine encore, la domination américaine est totale et elle s'accroît : le volume des crédits y est quatre fois plus élevé qu'en Europe. En conséquence, l'écart technologique globale entre les deux rives de l'Atlantique se creuse, ce qui a deux types de conséquences :

- tout d'abord une dépendance toujours plus grande à l'égard des technologies américaines, qui fragilise les industries de pointe européennes et rend difficile une véritable autonomie de l'Europe en matière de défense,

- ensuite, un handicap certain pour la conduite d'opérations en commun : un écart technologique important pouvant avoir des conséquences en termes d'interopérabilité entre armées et donc empêcher de participer à la direction de telles opérations conjointes.

La France a été particulièrement touchée par cette tendance à la réduction des crédits de recherche : les dépenses de R&D sont ainsi passées de 4,2 milliards d'euros en 1996 à 3,28 milliards dans le projet de budget pour 2004 (en baisse de 6,6 % par rapport à 2003). Cette baisse a notamment été très forte dans le domaine, stratégique pour le futur, des études amont, dont un rapport de Mme Martine Lignières-Cassou pour la Commission de la défense montrait qu'elles avaient été réduites de 50 % au cours de la décennie 1990⁵.

Cependant, dans ce domaine également, il n'y a pas de salut dans une approche strictement nationale et seule une fédération des efforts au niveau européen peut permettre de rattraper une partie du retard vis-à-vis des Etats-Unis. La future *Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités militaires*, prévue dans le projet de Constitution européenne, peut être un aiguillon utile pour inciter à une prise de conscience du caractère indispensable de la recherche militaire. Mais cela signifiera aussi une remise en cause de choix strictement nationaux dans ce domaine au profit de programmes utiles pour tous : concernant la France, il lui faudra ainsi s'interroger sur la part importante de son budget de recherche consacrée aux études et au développement pour la dissuasion nucléaire.

2) Des crédits de dissuasion toujours aussi élevés qui ne font pas l'objet d'un véritable débat

S'il est très positif qu'un relatif consensus entoure les grandes orientations de la politique de défense du pays, il est en revanche regrettable de constater que cela empêche l'engagement d'un véritable débat sur l'appareil de défense de la France, y compris sur la question du nucléaire.

Pour l'essentiel, la doctrine de dissuasion française a été bâtie pendant la guerre froide, il est donc absolument indispensable de s'interroger sur les finalités et les moyens de notre appareil de dissuasion

⁵ *Rapport n°2793 (Assemblée nationale XI^{ème} législature), « La recherche et la technologie de défense : une stratégie à redéfinir », par Mme Martine Lignières-Cassou*

dans un cadre stratégique profondément modifié avec la disparition de ce qui était la seule véritable cible de la dissuasion nucléaire française, l'Union soviétique. Ce débat est d'autant plus nécessaire que les crédits destinés à la dissuasion restent considérables :

- en volume, ils représentent chaque année plus de 3 milliards d'euros (3,45 milliards d'euros en autorisations de programme et 3,11 milliards d'euros en crédits de paiement dans le projet de loi de finances 2004), soit 20 % des crédits d'équipement et 10 % de l'ensemble du budget de la défense (contre 3 % au Royaume-Uni). Compte tenu de l'importance des sommes en jeu, on comprend que la France soit autant en retard dans des secteurs comme l'espace ou la recherche de défense, les dépenses de dissuasion ayant incontestablement un effet d'éviction sur les autres types d'investissement,

- en tendance, ces crédits sont depuis quelques années en augmentation sensible. Après avoir logiquement baissé au cours des années 1990, les crédits destinés à la dissuasion ont recommencé à augmenter depuis la loi de finances pour 2002 :

* en autorisations de programme, l'augmentation est de 68,7 % entre la Loi de finances initiale pour 2001 et le PLF 2004 (2,05 milliards d'euros en 2001 contre 3,46 milliards prévus pour 2004),

* en crédits de paiement, la hausse est de 37 % sur la même durée (+ 5,4 % en 2004), passant de 2,37 milliards d'euros à 3,11 entre 2001 et 2004.

Cette augmentation récente importante des sommes consacrées à la dissuasion est liée à la montée en puissance de nouveaux programmes destinés à « moderniser » la force de frappe nucléaire de la France : mise en service des Sous-marins nucléaires lanceurs d'engin de nouvelle génération (SNLE-NG)⁶, programme M51 de missile mer-sol à longue portée, mise en service des missiles air-sol ASMP amélioré...

Compte tenu du caractère particulièrement « budgétivore » de cette « modernisation », il importe de se demander si elle est indispensable à la crédibilité de la dissuasion. Or, ce débat n'a pas eu lieu. Pourtant, votre Rapporteur considère que la mise en œuvre des nouveaux programmes en cours n'est pas nécessaire pour respecter les grands principes de la doctrine nucléaire de la France que sont le concept du « non emploi » et celui de « stricte suffisance ». L'arme nucléaire n'étant pas une arme comme une autre, puisqu'elle a vocation à ne pas être utilisée, il n'est donc pas nécessaire de la rendre de plus en plus sophistiquée. En effet, ce que le Général Gallois appelait le « caractère égalisateur de l'atome » explique

⁶ Livraison du 3^{ème} SNLE-NG en 2004 et du 4^{ème} prévue en 2010

pourquoi l'efficacité de la dissuasion nucléaire ne dépend pas du nombre et de la nature de l'arsenal nucléaire d'un pays. Par exemple, quelle est l'utilité du futur missile M51 à longue portée (6000 Km) qui remplacera à partir de 2010 l'actuel missile M45 ? Va-t-il répondre à un manque de l'actuel système de dissuasion ou signifie-t-il que l'on estime que dans les dix prochaines années la France devrait avoir à se défendre, seule, contre des ennemis lointains ?

Les partisans de ces coûteux programmes expliquent que la prolifération des armes de destruction massive justifie la sophistication croissante de notre arsenal nucléaire. Mais c'est oublier que la prolifération, aujourd'hui, se développe dans un contexte qui n'a rien à voir avec celui de la guerre froide, celui des menaces asymétriques, dans lequel la dissuasion est inopérante. En effet, le principe de la dissuasion est d'infliger des dommages inacceptables à un éventuel agresseur, encore faut-il pouvoir identifier l'agresseur (problème qui se pose dans le cas du terrorisme) ou que celui-ci raisonne de façon rationnelle (problème de l'efficacité discutable de la dissuasion dite du « fort au fou »).

Comme nous l'avons montré, les nouveaux dangers qui nous entourent sont nombreux et ils exigent un effort financier majeur dans des secteurs aujourd'hui délaissés, notamment en raison du niveau excessif des dépenses de dissuasion : c'est pourquoi votre Rapporteur vous propose de réduire les crédits d'équipement de la dissuasion nucléaire (chapitre 51-71 du Titre V) de 500 millions d'euros (800 millions en autorisations de programmes), correspondant, d'après les informations données à votre Rapporteur, à l'économie que permettraient de réaliser l'abandon du programme M51 et de la construction d'un quatrième SNLE-NG, en tenant compte de certaines dépenses incompressibles (dédits industriels, frais de reconversion...).

CONCLUSION

Le niveau élevé des dépenses inscrites dans ce budget ne suffit pas à le rendre acceptable. En effet, ce budget relève d'une approche purement quantitative, alors qu'il faudrait repenser, dans le cadre d'une défense européenne, l'ensemble de notre doctrine stratégique et militaire.

A cet égard, l'absence de débat sur la dissuasion nucléaire en France est très révélatrice de la difficulté à lancer une véritable réflexion sur notre politique de défense, qui concerne pourtant l'ensemble de la société. Dans ces conditions, j'invite la Commission à donner un avis négatif à l'adoption des crédits de la Défense pour 2004.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 29 octobre 2003, la Commission a examiné pour avis, sur le rapport de M. Paul Quilès, les crédits de la Défense pour 2004.

M. Paul Quilès, Rapporteur pour avis, a indiqué que, malgré un contexte budgétaire particulièrement difficile, les crédits du ministère de la Défense connaissent dans le projet de loi de finances pour 2004 une hausse sensible de 4,29 %, soit + 3,15 % en volume, alors que l'ensemble des dépenses de l'Etat connaîtra une stabilisation en volume. Dans ces conditions, il est indispensable de s'assurer que les crédits de la Défense permettent effectivement de répondre aux nouvelles menaces, ce qui n'est malheureusement pas le cas.

M. Paul Quilès a estimé que l'appareil de défense de la France, et plus globalement de l'Europe, semblait en effet largement démuni face aux nouvelles menaces. Si le terrorisme international est aujourd'hui considéré unanimement comme une menace majeure pour la sécurité de l'Europe, les mesures concrètes prises pour lutter contre ce fléau depuis le 11 septembre sont insuffisantes, qu'il s'agisse de la prévention (pas d'effort significatif dans le domaine du renseignement), de la protection du territoire contre d'éventuelles attaques terroristes, notamment par des moyens non conventionnels (modestie des crédits consacrés à la défense civile) ou du démantèlement des réseaux terroristes : la capacité de projection de l'armée française reste inférieure à celle de l'armée britannique par exemple, alors qu'elle est tout aussi indispensable face au développement des crises régionales. Enfin, face aux dangers de la prolifération, il serait nécessaire de disposer d'outils d'observation spatiale afin de se prémunir contre d'éventuelles attaques.

Le Rapporteur s'est ensuite demandé si, face à ces menaces, il était possible de se contenter de laisser les Etats-Unis définir seuls les réponses à apporter, compte tenu de l'évolution inquiétante de la doctrine stratégique américaine. Cela doit faire réfléchir les Européens, qui doivent comprendre qu'ils ont besoin d'une capacité militaire propre : la référence à l'OTAN, rituelle chez certains Européens, n'est pas une réponse suffisante aux défis actuels, d'autant que les Américains eux-mêmes délaissent cette organisation. L'Europe est en effet devenue une zone presque périphérique pour la sécurité des Etats-Unis. Par ailleurs, les Américains sont devenus très méfiants à l'égard des alliances permanentes considérant désormais que « *c'est la mission qui fait la coalition, et non l'inverse* ». En conséquence, l'OTAN est devenue une simple organisation européenne de sécurité, à

vocation surtout politique et son rôle se limite dès lors à soutenir les initiatives américaines, sans partage du pouvoir de décision.

M. Paul Quilès a par conséquent estimé que la constitution d'une véritable capacité européenne de défense était indispensable. A cet égard, l'année 2003 a permis d'enregistrer des progrès significatifs, avec les opérations Concordia et Artémis menées au nom de l'Union européenne, avec la décision de confier à Javier Solana la mission d'élaborer une stratégie de sécurité de l'Union, avec les dispositions intéressantes figurant dans le projet de Constitution européenne et, enfin, avec le sommet franco-germano-britannique du 20 septembre dernier qui semble indiquer une réorientation de la politique du Royaume-Uni en faveur de la politique européenne de sécurité et de défense.

Le Rapporteur a ensuite insisté sur les carences de ce budget, dans des domaines pourtant stratégiques. En premier lieu, dans le domaine spatial, les crédits prévus pour 2004 sont tout à fait insuffisants. Ils s'inscrivent en effet dans une loi de programmation militaire 2003/2008 qui a sacrifié ce domaine pourtant hautement stratégique. La part des dépenses d'équipement spatial dans l'ensemble des dépenses en capital de la défense, ne représentera plus que 3 % en 2008 au lieu de 3,4 % ces six dernières années. Cette évolution est paradoxale alors qu'il est largement admis que le spatial militaire est un outil déterminant pour la connaissance et la gestion des crises. Dans le même temps, les Etats-Unis consacrent près de 10 % de leur budget de défense à l'espace, soit 20 fois plus que l'ensemble des pays européens.

Un autre domaine décisif en matière de défense est celui de la recherche. Or la réduction des crédits de recherche a été très sensible en France : les dépenses de R&D sont ainsi en diminution de 6,6 % par rapport à 2003. Cette baisse a notamment été très forte dans le domaine, stratégique pour le futur, des études amont.

Selon M. Paul Quilès, cette chute s'explique par l'importance des dépenses consacrées au nucléaire, ce qui provoque un effet d'éviction au détriment des autres types d'investissement. S'il est très positif qu'un relatif consensus entoure les grandes orientations de la politique de défense du pays, il est en revanche regrettable de constater que cela empêche l'engagement d'un véritable débat sur l'appareil de défense de la France, y compris sur la question du nucléaire. En effet, les crédits consacrés à la dissuasion sont absolument considérables : ils représentent chaque année plus de 3 milliards d'euros, soit 20 % des crédits d'équipement et 10 % de l'ensemble du budget de la défense (contre 3 % au Royaume-Uni). Par ailleurs, après avoir logiquement baissé au cours des années 1990, les crédits destinés à la dissuasion ont recommencé à augmenter depuis 2001 : + 68,7 % en autorisations de programme, + 37 % en crédits de paiement.

Cette progression récente des sommes consacrées à la dissuasion est liée à une « modernisation » de la force de frappe nucléaire de la France, qui n'a fait l'objet d'aucun débat préalable. En effet, le respect des grands principes de la doctrine nucléaire de la France que sont le concept du « non emploi » et celui de « stricte suffisance » ne requiert pas de lancer de nouveaux programmes, comme le futur missile M51 à longue portée, dont on est en droit de se demander à quel type de scénario il est destiné. Va-t-il répondre à un manque de l'actuel système de dissuasion ou signifie-t-il que l'on estime que dans les dix prochaines années la France devrait avoir à se défendre, seule, contre des ennemis lointains ? Par ailleurs, s'il est vrai que de nouvelles menaces sont apparues (terrorisme, prolifération...), on peut douter de l'effet de la dissuasion face à des acteurs dont les comportements ou les actes n'ont rien de rationnel et dont l'identité reste difficile à préciser.

Compte tenu du besoin de financer des secteurs stratégiques aujourd'hui délaissés, notamment en raison du niveau excessif des dépenses de dissuasion, M. Paul Quilès a présenté un amendement visant à réduire les crédits d'équipement de la dissuasion nucléaire de 500 millions d'euros, correspondant à l'économie que permettrait de réaliser l'abandon du programme M51 et de la construction d'un quatrième SNLE-NG.

Le Rapporteur a conclu en rappelant que ce budget relevait d'une approche purement quantitative, alors qu'il faudrait repenser, dans le cadre d'une défense européenne, l'ensemble de notre doctrine stratégique et militaire. Il a donc recommandé à la Commission des Affaires étrangères d'émettre un avis négatif à l'adoption des crédits de la Défense pour 2004.

M. Roland Blum s'est réjoui de l'effort très important consenti par le Gouvernement dans la mesure où le budget de la Défense est en augmentation dans un contexte budgétaire difficile. Le Gouvernement témoigne ainsi de sa volonté de participer à la construction de la défense européenne au moment où le contexte international est inquiétant : l'exemple de l'Irak démontre la nécessité d'élaborer une défense européenne. Sans entrer dans le débat sur le point de savoir si cette défense européenne doit être complémentaire ou non de l'OTAN, il a considéré que l'utilisation de la procédure de coopération structurée en matière de défense, prévue par le projet de constitution de l'Europe, nécessitait de la part des participants de disposer de moyens de défense sophistiqués, si ce n'est importants. Dans ces conditions, l'amendement présenté par le Rapporteur entre en contradiction avec les efforts de la France pour participer à la construction de la défense européenne.

M. François Rochebloine s'est dit inquiet du risque de disparition de la fabrication, en France, d'armements terrestres, pour n'en conserver que la conception. Faisant observer que de grands pays comme la Chine, les Etats-Unis, la Russie, l'Inde ou encore le Pakistan n'avaient pas

signé la convention d'Ottawa sur les mines antipersonnel, il a demandé si la France envisageait d'agir en matière de déminage mécanique et industriel.

Mme Martine Aurillac a estimé que le Rapporteur exprimait un paradoxe en soulignant la nécessité de déployer des moyens financiers importants pour assurer la défense de la France et en présentant un amendement visant à supprimer des crédits. Cet amendement tient à une conception très différente de la défense de la France, le but n'étant pas de combler les lacunes importantes de la défense européenne, mais de faire en sorte que la France retrouve sa place dans un contexte international chahuté. Or retrouver cette place passe par le rôle du nucléaire.

M. Serge Janquin a déclaré approuver l'amendement présenté par le Rapporteur. Au regard de l'actualité du monde, faite de périls terroristes, il convient de raisonner en termes de choix politiques si l'on veut éviter le risque d'assimilation des sources de ces périls aux pays qui les hébergent et des interventions du type de celle qui est en cours en Irak. Dans ces conditions, M. Serge Janquin a souligné la nécessité d'organiser un débat sur ces sujets.

M. Paul Quilès a indiqué ne pas partager l'opinion selon laquelle il y aurait de grandes différences de conception sur le rôle de notre politique de défense entre la majorité et l'opposition. Il a précisé qu'il s'était contenté de dire qu'il existait des carences en Europe face aux nouveaux défis qui caractérisent le contexte stratégique. En effet, il est indispensable de prendre en compte l'évolution du monde dans les choix de programmes d'armement, même si cela est difficile compte tenu des délais inhérents à la réalisation de ces programmes (10 à 15 ans généralement). Ainsi, alors qu'il était Ministre de la Défense, avait-il lancé en 1985, compte tenu de la persistance de l'affrontement Est/Ouest, le programme « Leclerc », qui au demeurant est un excellent char. Toutefois, l'utilité de ce programme a ensuite été entièrement bouleversée à la suite de la chute du mur de Berlin. En matière de défense, il est tentant de prolonger les schémas du passé, mais cela conduit à des dépenses excessives et à des lacunes dans certains domaines. L'Union européenne a ainsi établi la liste, en 1999 à Helsinki, des carences auxquelles il faut répondre en priorité (espace, transport stratégique...).

M. Paul Quilès a précisé qu'il n'était pas partisan d'abandonner le nucléaire militaire mais qu'il était indispensable de réfléchir à son rôle aujourd'hui : alors que l'on construit l'Europe de la défense, il faut s'interroger sur le sens de la dissuasion nucléaire française dans ce cadre. Il n'est pas prouvé non plus que le futur missile M51 soit utile, ou alors il faut admettre que la France aura besoin à partir de 2010 de pouvoir décider seule de frapper tel ou tel pays.

En ce qui concerne la « remise à niveau » de notre défense, il s'agit d'un problème réel, mais qui ne concerne pas tant l'équipement que les dépenses de fonctionnement, qui sont stables.

S'agissant de GIAT, au-delà de la situation personnelle des employés qu'il faut traiter en priorité, la réponse devra, en fin de compte, être européenne : il n'est plus possible de créer des équipements terrestres strictement nationaux, ceux-ci devront à l'avenir être compatibles entre eux. Il faut veiller à mettre fin à des situations absurdes comme dans le domaine des avions de combat où coexistent trois programmes différents en Europe.

Sur la question des mines antipersonnel, la France est l'un des pays à l'avant-garde du combat contre ce fléau, alors que les Etats-Unis n'ont toujours pas signé la convention d'Ottawa. Il est vrai qu'en matière de désarmement, les Américains ont abandonné la voie diplomatique et témoignent de leur méfiance à l'égard des conventions internationales dans de nombreux domaines (traité ABM, traité d'interdiction complète des essais nucléaires...), en privilégiant dorénavant le rapport de forces, voire l'intervention armée.

M. Paul Quilès a enfin expliqué que son amendement visait à susciter un débat sur la dissuasion nucléaire, qui ne doit pas être un sujet tabou. Par ailleurs, les économies que son adoption entraînerait permettraient de financer des programmes stratégiques dans d'autres domaines, même si, dans l'état actuel du droit budgétaire, il n'est pas encore possible de proposer de telles compensations par amendement.

Reconnaissant la nécessité de se préoccuper des questions de prolifération des armes de destruction massive, **le Président Edouard Balladur** a annoncé qu'il proposerait, sans doute l'année prochaine, la création d'une mission d'information sur la prolifération et la contribution de la France à un meilleur contrôle en la matière. Par ailleurs, si l'on peut souhaiter un débat sur notre force de dissuasion et sur les choix techniques et budgétaires de notre défense, il a estimé que l'amendement présenté par le Rapporteur préjugait des résultats de ce débat.

M. Paul Quilès a conclu en proposant à la commission de rendre un avis négatif sur les crédits du budget de la Défense et a par ailleurs insisté sur la nécessité de débattre au Parlement des questions de sécurité et de défense.

Le Président Edouard Balladur a considéré qu'il était légitime que le Parlement débattre de ces questions.

Contrairement aux conclusions du Rapporteur, *la Commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la Défense pour 2004.*

N° 1113 tome VII – Avis de M. Paul Quilès sur le projet de loi de finances pour 2004 : Défense