

LES DIFFICULTÉS BUDGÉTAIRES DE LA DÉFENSE : POUR UNE REVUE DE PROGRAMMES EUROPÉENNE

par Jean-Pierre MAULNY / **Directeur adjoint de l'IRIS**

Il n'aura échappé à personne qu'aucun des candidats à l'élection présidentielle ayant une chance de s'imposer n'a milité pour une baisse du budget de la défense. Si pour Nicolas Sarkozy cette position était prévisible - encore qu'il se soit opposé au Ministre de la défense Michèle Alliot-Marie sur ce sujet quand il était Ministre de l'économie et des finances en 2004 - il n'en allait pas de même pour Ségolène Royal, et ce d'autant plus que le budget de défense, et notamment les dépenses d'équipement, ont sensiblement augmenté entre 2002 et 2007. Si ces prises de position ont pu étonner des observateurs non avertis, tous ceux qui suivent la mécanique un peu complexe qui régit l'organisation de la dépense budgétaire de défense auront été peu surpris.

La montée des tensions et des menaces liées notamment à la situation au Proche-Orient avec la contestation de la politique américaine (Irak, Iran, conflit israélo-palestinien) et la montée de l'extrémisme islamique, crée certes un climat d'insécurité diffus, notamment avec le risque d'attentats terroristes qui incite les dirigeants à ne pas relâcher l'effort de défense. Les sondages sont d'ailleurs là pour montrer cette perception de l'opinion publique (1). Toutefois, au-delà des aspects liés à la sécurité internationale, les spécialistes savent que la construction budgétaire du Ministère de la défense présente un risque majeur qui se profile à l'aube de la nouvelle décennie. En 2005 l'Etat-major des armées, la Délégation générale pour l'armement et le Secrétariat général pour l'administration ont réalisé une projection sur les dépenses de défense à l'horizon 2020 en fonction des programmes en cours et des besoins identifiés dans les années qui viennent. Ce document baptisé " Exercice 2020, éléments financiers et analyse capacitaire " démontre qu'en 2015 il manquera 40 milliards d'euros si la croissance des ressources est de 1% en volume avec 2% du PIB consacré à la défense, et 70 milliards d'euros en l'absence de cette croissance de 1% en volume (2).

En d'autres termes, il " manque de l'argent " et il va même en manquer pour exécuter seuls les programmes déjà lancés. Les candidats sont donc tous avertis qu'ils auront à opérer des choix douloureux dans les programmes d'armement dès le mois de juin 2007 et ce, même si le budget de la défense n'est pas amputé de ses crédits. Les experts, de droite comme de gauche, qui se sont penchés sur ce dossier dans l'entourage des différents candidats les ont donc tous dissuadé de prôner une baisse du budget de la défense. A vouloir freiner trop fort le " TGV défense " lancé à toute allure on serait en effet sûr de le faire dérailler. Deux questions se posent donc : pourquoi cette situation ? sommes nous les seuls ? et enfin on pourrait en ajouter une troisième : quel remède appliquer pour " refroidir le réacteur en état de surchauffe " ?

Pourquoi cette situation ? Les raisons en sont multiples. D'une part il est certain que si la professionnalisation a été menée à bien entre 1996 et 2002, celle-ci s'est traduite par un surcoût en année pleine pour le Ministère de la défense avoisinant les 1 milliard d'euros. On savait dès le départ qu'il était difficile d'obtenir une simulation précise de ce surcoût et la seule politique possible était de financer autant que de besoin le coût de la professionnalisation afin d'éviter les déboires subis par d'autres pays qui ont professionnalisé leur armée comme ce fut le cas en Belgique ou en Espagne. En second lieu, de 1997 à 2002, la

(1) Sur ce sujet voir notamment le sondage Ipsos/EADS dont la 5ème vague date d'avril 2006 ainsi que le sondage réalisé par LH2 pour le quotidien 20 minutes et la radio RMC du 9 février 2007.

(2) La défense a besoin de 40 à 70 milliards d'euros, la Tribune 24 janvier 2007.

première loi de programmation militaire qui devait mettre en place le modèle d'armée 2015 n'a pas été respectée, entraînant un déficit cumulé pour les dépenses d'équipement d'environ 10 milliards d'euros.

Le nouveau gouvernement aurait du profiter du changement du contexte stratégique pour revoir dès 2002 la copie du modèle d'armée 2015 et remettre les finances du budget de la défense à plat. Il n'en a rien été et si on peut porter au crédit de Michèle Alliot-Marie d'avoir su faire l'effort nécessaire pour augmenter les dépenses de défense, l'impression restera que cet effort a été désordonné et que les ajustements nécessaires ont été inutilement retardés durant cette période allant de 2002 à 2007.

Le problème vient du fait qu'à aucun moment on n'a remis en cause le modèle d'armée 2015, les contrats opérationnels, mais également simplement les besoins opérationnels qui s'exprimaient face aux nouveaux types de mission et aux nouvelles menaces. La tendance a donc été d'ajouter de nouveaux programmes aux anciens (frégates Fremm, sous-marins Barracuda, drones, C2), sans réellement se soucier de la faisabilité financière du tout. Cet exercice se déroule au moment même où les programmes issus de la fin de la guerre froide, comme l'avion Rafale et l'hélicoptère Tigre, arrivent en phase de fabrication et coûtent le plus cher, avec près de 10 ans de retard dû à l'échenillement des crédits depuis le début des années 90. Le Rafale à lui seul ponctionne en effet plus de 10% des crédits d'équipement de notre pays.

La France, même si c'est une faible consolation, peut néanmoins se rassurer sur un point : nos partenaires européens sont logés à la même enseigne. Le Royaume-Uni sort en 2004 d'une revue de programme qui ne dit pas son nom avec l'annonce d'un plan, *Delivering Security in a Changing World, Future Capabilities*, qui prévoyait le retrait prématuré d'un certain nombre de matériels du service, une réduction du format des armées ainsi que de certaines commandes de matériels. Or, malgré tous ces efforts, la situation budgétaire au MoD britannique reste très tendue notamment du fait des surcoûts conséquents au conflit irakien. L'Allemagne a également procédé à une révision de son format d'armée en 2002 avec la réforme de la Bundeswehr. Si un nouveau Livre blanc a bien été publié en 2006, la situation budgétaire reste très tendue, situation symbolisée par la nécessité de payer l'avion de transport A 400 M à terme et non tout au long du développement comme les autres pays participants à ce programme. Là encore le tournant de la décennie est sujet à interrogation : les Allemands pourront-ils payer tous les programmes en cours sans une hausse sensible de leur budget de la défense ? Quant à l'Italie, les programmes d'équipement sont systématiquement payés par le Ministère de l'industrie. C'est ainsi que les Italiens ont pu lancer en 2005 in extremis le programme en coopération avec les Français de la frégate Fremm qui n'avait pas été budgété par le Ministère de la défense pour l'année 2006. Enfin, dans tous ces pays comme en France, le programme d'avion de combat concurrent du programme Rafale, l'Eurofighter, pèse également très lourd sur les budgets de défense.

Au total, nous n'échapperons donc pas à une revue de programme comme en 1997, même si celle-ci sera certainement encadrée par un véritable *aggiornamento* stratégique qui nous verra réaliser un nouveau Livre blanc, réviser le modèle d'armée 2015 et établir une nouvelle loi de programmation militaire (3). Les

(3) Les principaux candidats à l'élection présidentielle ont explicitement ou implicitement exprimé ce souhait.

objectifs seront difficiles à atteindre si, comme tout le laisse supposer, le budget de la défense reste stable ou ne croît que légèrement (4). Il faudra en effet concevoir un nouveau modèle d'armée cohérent avec nos disponibilités financières mais également conforme au rôle que la France veut jouer dans le monde (5). Il faudra moderniser notre armée dans le sens où il est nécessaire d'introduire les nouveaux instruments de la guerre en réseau (C2, drones, spatial) et d'adapter nos matériels aux menaces asymétriques. Il faudra donc en conséquence retirer prématurément des matériels du service, et procéder à un examen critique des programmes d'armement qui se révèlent inadaptés aux nouvelles menaces. La rationalisation des infrastructures (bases aériennes et casernes) ne suffira en effet certainement pas à dégager suffisamment de marges d'économie, tout au moins à court terme.

Enfin, cet exercice ne doit pas conduire à casser notre outil industriel en ce qu'il est nécessaire à l'autonomie de la politique de défense française et européenne. Le fait que nous ne soyons pas le seul pays européen confronté à cette difficulté budgétaire pourrait en revanche constituer paradoxalement un avantage. Nous avons le choix en effet entre deux solutions.

Nous pouvons procéder à cet exercice de revue de programmes dans un cadre national. Dans ce cas nous risquons toutefois d'aboutir à des décisions incohérentes que ce soit par rapport aux exercices capacitaires conduits dans un cadre européen (Headline 2010 et Long Term Vision) ou par rapport à la volonté affichée par l'Agence européenne de défense de renforcer la base industrielle et technologique de défense européenne. Nous risquons également de mettre à mal les programmes d'armement en coopération au niveau européen pourtant déjà peu nombreux.

Sachant que nos principaux partenaires européens sont confrontés aux mêmes difficultés nous aurions donc tout intérêt à organiser cette revue de programme dans un cadre concerté. Dans ce cas, et contrairement à l'exercice conduit dans un cadre national, nous pourrions aboutir à un meilleur partage des tâches, à une mutualisation des moyens existants, toutes mesures synonymes d'économies, ce qui nous permettrait de faire l'effort pour combler les lacunes capacitaires dans d'autres domaines. Cela nous obligerait également à envisager l'autonomie de la base industrielle et technologique de défense dans son cadre le mieux adapté qui doit être le cadre européen et non le cadre national. Enfin, cette démarche conduirait inéluctablement à rapprocher et harmoniser les processus de planification militaire des pays européens ce qui nous permettrait de mieux coordonner nos politiques de défense à l'avenir et de relancer de nouveaux programmes d'armement en coopération au niveau européen tout en réalisant des économies. Au final, l'affichage ne serait pas celui d'une purge dans les armées mais bien au contraire d'un nouveau pas en avant dans la construction de l'Europe de la défense. Pour proposer et conduire un tel projet il faut une volonté politique forte affichée par les principaux pays européens. Les résistances seront nombreuses, mais le jeu en vaut véritablement la chandelle.

Le 21 mars 2007

(4) Là encore les principaux candidats à l'élection présidentielle ont exprimé des choix similaires sur ce sujet.

(5) Sur ce point, il peut y avoir une incohérence entre le refus affiché des candidats de céder aux théories des déclinologues et leur souhait de procéder à un examen critique des opérations extérieures de la France, c'est à dire en fait à en réduire le nombre.