

La Lettre Défense et République

EDITORIAL

Pourquoi un budget de la défense ? Quelle partie de la richesse nationale y consacrer ? Prenons acte d'un sondage de juillet 2006 réalisé par l'institut BVA : 87% des Français affirment avoir une "bonne opinion" de l'armée. 72% d'entre eux sont en faveur du maintien (42%) ou de l'augmentation (30%) de l'effort budgétaire de défense. Le développement de l'insécurité internationale (conflit au Liban, prolifération nucléaire, utilité de la présence de 37,000 soldats français hors de France au service de la paix et de nos intérêts...), ne devrait pas modifier ce sondage. La contestation du « modèle d'armée 2015 » paraît vide de sens...

Ainsi en 2007, pour la cinquième année consécutive, les crédits du ministère sont conformes aux objectifs de la loi de programmation militaire 2003-2008. Avec 47,7 milliards d'€ de crédits de paiements, pensions incluses (47,8 milliards d'€ en 2006) ou 35,3 milliards hors pensions, le budget progresse de 0,8% en volume et de 2,5% en valeur. Le nucléaire représente 18% des investissements et 10% du budget total. La masse salariale, de 15,43 milliards d'euros, permet de maintenir les effectifs : 430,737 en 2006, 429,990 en 2007 mais seulement 263,000 soldats, hors gendarmerie. Cette stabilisation se traduit par une augmentation de ceux de la gendarmerie (+950 postes), compensée par la suppression de postes au titre de diverses mesures de réorganisation soit 4,400 postes. La veille sur les effectifs doit donc être permanente afin d'assurer une réelle efficacité militaire sur les théâtres d'opérations !

Le président

BUDGET DE LA DEFENSE ET LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE ?

Avec une constance que l'on ne peut lui dénier, lors de l'examen de chaque projet de loi de finances depuis 2003, la ministre de la défense affirme que la loi de programmation militaire est respectée. De plus, elle ne manque pas de réaffirmer la validité du modèle d'armée 2015. La réalité de l'exécution budgétaire vient quelque peu démentir cette vision volontariste. Si la France reste toujours une puissance militaire comparable au Royaume-Uni, force est de constater que les objectifs de la loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008, s'agissant des équipements mais aussi du niveau de capacité opérationnelle recherché, ne pourront pas être remplis. A fortiori, le modèle d'armée 2015 est désormais hors d'atteinte, tant dans son calendrier que dans ses composantes mêmes.

De cela le Parlement est parfaitement informé, en grande part grâce au renforcement de son contrôle sur la politique menée par l'exécutif, permis par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Mais l'accroissement du rôle du Parlement se heurte encore aux nécessités de la solidarité de la majorité parlementaire envers le gouvernement. Or le débat qui s'ouvre devant nous doit au contraire être l'occasion de déterminer, en toute connaissance de cause, l'effort budgétaire que la Nation souhaite consentir pour sa défense et pour que la France joue pleinement son rôle de puissance autonome. Une fois l'option prise, il importera à tous les acteurs (politiques, administratifs, militaires, industriels ...) de s'y tenir, loin des tentations de court terme, et de faire en sorte que les objectifs retenus soient atteints.

Le constat.

L'effort budgétaire consenti depuis le vote de la loi de finances pour 2003 en vue de redresser le niveau d'équipements nécessaire à une armée moderne est indéniable. Il ne s'est hélas longtemps traduit qu'au moment du vote par la représentation nationale. Au stade de l'exécution, la contrainte budgétaire générale a repris le dessus. Le ministère de la défense n'a pas pu résorber le très fort report de charges issu de la gestion 2002, ce qui a fortement pesé sur ses capacités de paiement. S'y sont ajoutées les régulations (limitations du niveau de paiement effectif) liées, entre autre, à l'observance des critères de déficit budgétaire de l'Union européenne. La LPM 2003-2008 se caractérisant par la prédominance des fabrications et livraisons d'équipements conçus et développés antérieurement, des décalages ont dû être consentis. Par contrecoup, les commandes ont fait l'objet de plans de « refroidissement » successifs, qui conduiront vraisemblablement, comme pour la LPM précédente, à la perte d'une annuité de commandes sur l'ensemble de la période.

Certes, les programmes majeurs auront été in fine à peu de choses près préservés. Cela notamment par le jeu des commandes globales et la réalisation de certains équipements en coopération avec certains de nos alliés. Mais d'autres programmes moins volumineux en crédits, comme les programmes dits de cohérence opérationnelle, ont davantage souffert des reports et annulations.

De nombreuses fonctions opérationnelles sont touchées, accroissant le risque d'impasses ou de ruptures capacitaires, dont certaines sont désormais avérées.

D'une conception déjà risquée à cet égard, l'exécution de la LPM 2003-2008 pâtit de la conjonction, non prévue à l'origine, de la fin de vie d'équipements livrés dans les années 1970 et 1980, de la livraison tardive des derniers équipements conçus pendant la Guerre froide et du lancement contrarié de nombreux et nouveaux programmes interdépendants.

Les contraintes de gestion touchent également les autres composantes de la capacité opérationnelle des forces, moins visibles mais tout aussi incontournables. Celles concernant les investissements dits « à flux »¹ remettent en cause une grande part des politiques de modernisation des soutiens, potentiellement génératrices d'économies.

Enfin la contraction lente mais continue des crédits de fonctionnement entraîne une dégradation sensible du niveau de préparation opérationnelle et donc une remise en cause des objectifs quantitatifs et qualitatifs d'entraînement, pourtant inscrits dans la LPM. La même contrainte sur le fonctionnement global (dont la maintenance courante et l'entretien des installations) produit déjà ses effets en termes d'investissements de remplacement.

Que faire ?

Il importe tout d'abord de rappeler que le chemin vers le modèle d'armée 2015 (s'il est toujours valide) n'est pas qu'un calendrier et un inventaire de moyens, notamment de volume de forces. Il s'agit de préparer celles-ci à la maîtrise de plus en plus exigeante de leur milieu, afin d'agir à très court préavis, sur de longues distances, face à des situations complexes, imprévisibles et réversibles, caractérisées par l'urbanisation croissante des conflits et l'imbrication entre les combattants et les populations civiles.

La ministre de la défense a eu raison de rappeler devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale que le volume d'équipements et le niveau technologique recherchés ne sauraient répondre seuls aux besoins capacitaires des forces. Un volume suffisant d'effectifs combattants reste donc nécessaire pour intervenir et maîtriser le terrain. **A cet effet, aucune impasse capacitaire ne peut être consentie.**

¹Maintien en condition opérationnelle, infrastructure, soutien de l'homme.

S'agissant des équipements, il est nécessaire de maintenir l'équilibre entre toutes les fonctions opérationnelles, ainsi qu'entre les programmes majeurs et les autres programmes, faute desquels les capacités opérationnelles correspondant au rôle que la France entend jouer sur la scène internationale ne seront pas réalisées ; même dans un cadre de stricte suffisance technologique, les nouveaux équipements nécessiteront une maintenance plus coûteuse ;

Le niveau actuel d'effectifs (militaires et civils) doit être maintenu ; il importe à cet égard de bien peser les conséquences des projets de réductions supplémentaires, s'appuyant notamment sur le « modèle » britannique².

Au-delà même des effectifs, il y a lieu de renforcer les qualifications et d'améliorer la qualité de la préparation opérationnelle ; cela repose sur des moyens de fonctionnement, de soutien et de formation d'un volume suffisant ; il conviendra également de ne pas laisser se reproduire l'écart entre la condition militaire et l'évolution de la société : la fidélisation est aussi à ce prix. Formons enfin le vœu que le débat sur l'effort budgétaire de défense ne souffre plus de la confusion avec d'autres préoccupations, légitimes ou non : l'aménagement du territoire, « l'empreinte » économique et sociale, les effets de mode³.

Groupe d'étude sur la politique de défense

Thèmes précédents ou à venir :

Quelle politique de défense après 2007 ?

Quelle autonomie nationale de décision ?

Des forces armées : pourquoi faire ?

Service militaire, service civique, service national ?

Europe de la défense et OTAN: quelle défense européenne ?

Pour tout contact, réactions ou questions : R. Annette
contact@defense-et-republique.fr

² Pour un effort budgétaire global un plus élevé (norme OTAN, Grande-Bretagne, 2,2% en 2005, 1,67% du PIB en 2006 pour la France, taux très supérieur à ceux de l'Allemagne, de l'Espagne et de l'Italie), le Royaume-Uni ne compte que 202,000 militaires contre 263,000 hors gendarmerie pour la France. Mais cela ne lui autorise pas un effort d'équipement militaire plus substantiel (10,8 milliards d'€ pour les deux pays) et lui occasionne des dépenses de fonctionnement (personnel et externalisation notamment) autrement plus élevées (27,1 milliards d'€) que celles de la France (17,9 milliards d'€).

³ Externalisation et autres financements innovants : l'accroissement de l'efficacité de la défense peut aussi résulter de restructurations et du renouvellement des processus internes, comme le montrent les audits de modernisation diligentés par le gouvernement.