

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1975-1976

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juin 1976.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, portant approbation de la programmation militaire pour les années 1977-1982,

Par M. Yvon COUDÉ DU FORESTO,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Max Monichon, Jacques Descours Desacres, Henri Tournan, vice-présidents ; Yves Durand, Roger Gaudon, Joseph Raybaud, Modeste Legouez, secrétaires ; René Monory, rapporteur général ; Auguste Amic, Maurice Blin, Roland Boscary-Monsservin, Pierre Brousse, René Chazelle, Bernard Chochoy, Jean Cluzel, Yvon Coudé du Foresto, Marcel Fortier, Jean Francou, Gustave Héon, Paul Jargot, Robert Lacoste, Fernand Lefort, Georges Lombard, Raymond Marcellin, Josy-Auguste Moinet, Mlle Odette Pagni, M. Pierre Prost, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Paul Ribeyre, Edmond Sauvageot, François Schleiter, Robert Schmitt, Maurice Schumann.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 2268, 2292, 2321 et in-8° 489.

Sénat : 321 et 335 (1975-1976).

SOMMAIRE

	Pages.
PRÉAMBULE	3
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DU PROJET.....	7
I. — <i>Le contenu politique et les objectifs généraux de la programmation</i>	9
II. — <i>Le contenu financier du projet</i>	12
a) Les caractéristiques générales.....	12
b) L'évolution des crédits globaux.....	12
c) La répartition des crédits entre les deux titres.....	16
d) Les principaux programmes de matériels.....	17
III. — <i>L'impact militaire et industriel</i>	19
A. — Sur le plan militaire.....	20
Les forces nucléaires.....	20
Les forces terrestres.....	20
L'Armée de l'air.....	21
La Marine.....	22
La Gendarmerie.....	23
B. — L'impact industriel.....	23
CONCLUSION	25
ANNEXES	27
Annexe n° 1. — Les principaux programmes de matériels de l'Armée de terre	28
Annexe n° 2. — Les principaux programmes de matériels de l'Armée de l'air	29
Annexe n° 3. — Les principaux programmes de matériels de la Marine.....	30
Annexe n° 4. — Répartition des crédits de fabrication par branche d'activité	31
Annexe n° 5. — Budget militaire, budget général et produit national brut de puissances étrangères	32

PREAMBULE

La loi de programmation militaire, telle qu'elle nous a été présentée, en soulignant qu'il ne s'agissait ni d'une loi de finances ni d'une véritable loi de programme, a soulevé dès son dépôt un certain nombre d'objections et d'observations de la part de ceux mêmes qui sont pourtant toujours disposés à défendre notre indépendance militaire.

La première de ces observations porte sur le titre même. S'agissait-il d'une loi de programmation militaire ou d'objectifs militaires ?

La question a été tranchée à l'Assemblée Nationale par un compromis. On trouve le terme d'objectifs dans certains articles mais le titre est resté le même.

Seconde objection, le texte original était si vague quant aux destinations des crédits dégagés qu'il était même impossible de savoir exactement ce qui serait attribué au titre III et au titre V.

Cette question présente d'autant plus d'importance que le titre III va se trouver en diminution sensible au cours des années puisque de 58,8 % en 1977 il doit passer à 52,2 % en 1982 et qu'il comprend à la fois l'entretien et des dépenses d'entraînement.

Or, nous savons que pour celles-ci en particulier et malgré la bonne volonté du Ministre, bonne volonté qui n'est pas en cause, et le désir d'affecter des temps d'entraînement minima aux unités aériennes, maritimes et terrestres, les crédits dus aux hausses de prix de ces temps derniers n'ont pas toujours permis un entraînement suffisant.

Quant à l'entretien, il suffit de se référer aux sujétions que subit la Marine avec un centre d'essais nucléaires qui se trouve aux antipodes, pour mesurer combien cet entretien est nécessaire.

Troisième objection. La définition même des objectifs que désire atteindre le Gouvernement et en particulier le renforcement de nos armes conventionnelles qui ont gravement souffert d'un manque de crédits ces dernières années, fait craindre à certains une renonciation plus ou moins tacite à la défense nucléaire.

Nous n'avons bien entendu sur ce point particulier que peu ou pas de précisions, en dehors de la renonciation momentanée au sixième S. N. L. E. et de la mise à l'étude d'un sous-marin nucléaire lanceur d'engins adapté aux nouveaux engins.

Mais il est possible, sans qu'il nous ait été permis de nous en rendre compte sur place comme nous le faisons d'habitude, que le rythme des essais en soit affecté. Or, il n'y a dans ce domaine aucun point final et, dans ces techniques de pointe, les progrès ne peuvent être basés que sur des essais.

Enfin, et au Sénat même, il a été fait observer par M. Maurice Schumann en particulier que les prix de revient d'un matériel normalisé européen seraient certainement beaucoup moins élevés que ceux que nous subissons.

Bien entendu cette réflexion ne s'applique qu'aux matériels conventionnels et non pas à l'armement nucléaire.

Nous ne mentionnerons que pour mémoire, car cela est de la compétence stricte de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, la querelle persistante entre les partisans de l'armée de métier et de l'armée de conscription.

Pour nous cantonner dans le domaine financier qui est plus spécialement celui de notre commission, le débat qui a eu lieu à l'Assemblée concernant le taux final en 1982 du budget de l'Etat consacré à la défense nous a paru ne pas éclaircir totalement le problème.

En effet, on a bien fait remarquer que ce pourcentage s'entendait avec le maintien des structures actuelles du budget de l'Etat, mais le principe de l'annualité budgétaire, qui a semblé violé pour certains intervenants de l'Assemblée Nationale mais qui nous paraît quant à nous subsister, laisse peser de fortes incertitudes sur la réalité d'exécution des objectifs, si vagues soient-ils, de cette loi de programmation militaire.

Le Gouvernement sentant bien le malaise qui pesait sur une grande partie de l'Assemblée Nationale a déposé une lettre rectificative dans laquelle figurent à la fois une ventilation en pourcentages des crédits de paiement afférents aux titres III et V et une énumération des principaux programmes de matériels, encore que nous relevions dans cette nomenclature des anomalies apparentes qui demandent explication : des livraisons importantes devant avoir lieu après 1982 et le total entre les livraisons de la période considérée 1977 à 1982 et les livraisons après 1982 pouvant parfois dépasser le total des commandes.

Il en est ainsi par exemple pour les AMX 10 de différents modèles, pour l'arme 5,56, pour le Milan, etc.

C'est ainsi que nous sommes persuadés que la discussion ne pourra manquer de reprendre à chacun des débats budgétaires.

On trouvera ci-après l'analyse du projet de loi et du rapport qui l'accompagne.

PRESENTATION GENERALE DU PROJET

Conformément à l'engagement qu'il avait pris au moment du vote du budget militaire de 1976, le Gouvernement a déposé devant le Parlement, au début de mai, un « rapport sur la programmation des dépenses militaires et des équipements des forces armées pour la période 1977-1982 » ; ce rapport était constitué par seize pages d'exposé et une seule page de chiffres qui présentait deux tableaux :

— le premier décrivant l'évolution de principe des crédits militaires de 1977 à 1982 ;

— le second fournissant une liste non exhaustive de matériels majeurs avec leurs dates de commandes et de livraisons.

Quant au projet de loi lui-même, il consistait en un seul article portant approbation de la programmation telle qu'elle était retracée dans le rapport précité.

A l'Assemblée Nationale, la discussion a rapidement montré le caractère flou et peu consistant du projet de loi et de la programmation qu'il avait pour objet de faire approuver.

Des amendements ont été déposés, dont deux ont été retenus et votés ; le Gouvernement est allé au-devant des préoccupations exprimées par certains autres amendements en déposant, le 25 mai, une lettre rectificative qui complétait et précisait le rapport sur quelques points d'importance capitale.

Finalement, le projet de loi soumis au Sénat se présente ainsi :

« Sont approuvés les objectifs relatifs aux dépenses militaires et aux équipements des forces armées pour la période de 1977-1982 fixés par le document annexé à la présente loi, sous réserve qu'à la page 21 dudit document la dernière phrase du troisième alinéa de la rubrique « Les forces nucléaires » soit supprimée et remplacée par la phrase suivante :

« En outre, pendant la période de programmation, chaque année, à l'intérieur du titre V, des crédits seront affectés en priorité à l'étude puis à la construction d'un sous-marin lanceur d'engins supplémentaire, d'une nouvelle génération. »

« Le Parlement, avant le 31 octobre 1979, sera saisi d'un rapport actualisant, pour la période 1980-1982, ces objectifs relatifs aux dépenses militaires et aux équipements des forces armées. »

Le rapport comporte maintenant trois tableaux chiffrés au lieu de deux.

Malgré les précisions intéressantes apportées par la lettre du 25 mai et la nouvelle formulation du projet de loi, le document qui nous est présenté répond davantage au souci de définir les grandes orientations de notre politique militaire que de proposer une véritable programmation des dépenses correspondantes.

Ce n'est donc pas une loi-programme — et, d'ailleurs, le Gouvernement n'en voulait pas — c'est tout au plus une déclaration d'intention qui est présentée au vote du Parlement.

A vrai dire, l'expérience a montré combien délicates étaient l'élaboration et l'exécution des lois de programme militaires :

— la première en date, celle du 8 décembre 1960, ne concernait que certains équipements militaires, qui représentaient 37,7 % des crédits du titre V ; à l'exécution, les autorisations de programme ouvertes ont dépassé les prévisions de 56 %, et la part consacrée au nucléaire est passée de 6 milliards, en chiffres ronds, à 12 milliards de francs ;

— la deuxième loi de programme, en date du 23 décembre 1964, portait sur une partie plus importante du titre V (en gros, les deux tiers au lieu d'un tiers) ; à l'exécution, l'enveloppe financière globale a été à peu près respectée mais, à l'intérieur de cette enveloppe, des transferts d'autorisations de programme ont dû être effectués au profit du nucléaire et au détriment des programmes classiques des autres armées, notamment de l'armée de terre ;

— la troisième loi de programme, celle du 19 novembre 1970, concernait la totalité des équipements militaires auxquels étaient attribués 93 milliards d'autorisations de programme sur cinq ans, avec un échéancier de crédits de paiement purement indicatif ; la hausse des prix qui a marqué cette période a perturbé l'exécution de cette loi-programme : l'augmentation apparente du volume global des autorisations de programme, qui est passé de 93 à 100 milliards, masque, en fait, une perte de 15 % du pouvoir d'achat, ce qui se traduit par un retard global qu'on peut estimer à neuf mois sur cinq ans.

Ce sont vraisemblablement les difficultés éprouvées par le Gouvernement pour respecter le contenu physique des promesses inscrites dans les trois premières lois de programme qui l'ont incité à renoncer à cette procédure pour la période à venir. Mais, pour imparfaites qu'elles aient été, ces lois de programme ont eu au moins deux mérites :

— elles ont permis, d'une part, de mesurer la dérive prise dans les faits par rapport aux programmes annoncés, puisque, chaque année, le Gouvernement devait déposer un compte rendu d'exécution, et, d'autre part, de prendre en connaissance de cause, par référence aux plans de base et aux nécessités du moment, les décisions de redressement qui se révélaient à la fois souhaitables et financièrement réalisables ;

— elles ont eu, chaque fois, des conséquences heureuses dans le secteur industriel de l'armement, en ce sens que l'énoncé des volumes financiers attribués à tel ou tel programme était suffisant pour permettre aux entreprises de ce secteur d'avoir une idée des efforts qui leur seraient demandés dans les cinq années de la programmation.

Peut-on attendre les mêmes résultats du texte qui nous est présenté ?

Certainement pas, il est encore beaucoup trop flou pour cela.

Mais il présente tout de même un double intérêt :

— il définit assez clairement la politique de défense de la France et fait le point de la situation actuelle ;

— il comporte l'engagement d'augmenter la part du budget militaire, qui sera porté progressivement en six ans de 17,06 à 20 % du budget de l'Etat.

Nous allons creuser ces diverses considérations en examinant successivement le contenu politique du document, son contenu financier et l'impact militaire et industriel qu'on peut en attendre.

I. — Le contenu politique et les objectifs généraux de la programmation.

Il n'est pas possible d'apprécier le contenu financier du projet sans dire un mot de son contenu politique, mais, cependant, nous serons bref en ce domaine, qui est avant tout celui de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

Après avoir tenté de résumer à grands traits l'environnement international dans lequel nous vivons (dans les rapports Est-Ouest la recherche de la détente a succédé à la guerre froide ; les Etats du Tiers Monde prennent une place croissante dans les relations internationales ; on aperçoit un début d'organisation économique et politique de l'Europe mais qui ne concerne pas encore, dans l'état actuel, les questions de défense), le rapport joint au projet de loi définit les objectifs que la France assigne à sa politique de sécurité, et précise les missions essentielles de nos forces armées :

« — garantir le territoire national contre toute tentative de prise de gage ou d'agression, et garantir en toute circonstance la liberté des Français ;

« — sans aliéner notre indépendance, être en mesure de participer à la défense de l'Europe, y compris dans ses approches septentrionales et méridionales. Cette participation potentielle traduit la solidarité de fait et d'intention qui nous unit à nos partenaires européens et contribue à la dissuasion d'une agression dans cette région ;

« — en dehors d'Europe, être en mesure de contribuer à la sécurité des pays avec lesquels la France est liée par des accords ou par une solidarité de fait, économique ou culturelle ;

« — en mer, être en mesure de protéger nos intérêts et de contribuer à la sécurité du trafic maritime indispensable à la continuité de nos approvisionnements. »

Il rappelle que la stratégie militaire de la France est fondée sur l'existence de forces nucléaires et de forces classiques qui se valorisent mutuellement ; il est important — et difficile — de maintenir l'équilibre entre ces deux composantes et de répartir au mieux les ressources disponibles.

Pour y parvenir, le rapport analyse ensuite la situation des forces armées telle qu'elle apparaît en 1976 après les efforts accomplis de 1960 à 1975 à travers les trois lois de programme antérieures ; on ne retiendra ici que les conclusions :

— les programmes nucléaires ont été menés à bien et continueront à recevoir, à l'avenir, une attention particulièrement vigilante ;

— pour le matériel classique, qui a supporté le contre-coup des hausses de prix au cours de l'exécution des lois de programme, et

plus spécialement de la troisième, il existe des lacunes qu'il faut combler ;

— les études générales ont vu leur volume décroître depuis quelques années ; il faut redresser cette situation afin de préserver notre capacité technologique ;

— d'autres insuffisances graves se manifestent dans le domaine de l'infrastructure, et surtout dans celui de l'entraînement des forces.

C'est à partir de ces constatations que le Gouvernement a établi la programmation 1977-1982 exposée dans la troisième partie du rapport :

— il s'agit, tout d'abord, d'une nouvelle méthode de programmation qui couvre l'ensemble des besoins du titre III et du titre V, et qui est formulée non plus en autorisations de programme, mais en crédits de paiement ;

— au cours de cette période de six ans, la croissance du budget militaire sera légèrement supérieure à la croissance moyenne du budget de l'Etat, de telle sorte que la part des crédits militaires, actuellement égale à 17,06 % du budget de l'Etat, atteindra 20 % en 1982 ; sur ce point capital, le Gouvernement s'est engagé, dans sa lettre rectificative du 25 mai, « à prendre les mesures nécessaires pour que, dès le budget de 1977, l'objectif fixé, défini par rapport à la structure actuelle du budget de l'Etat, puisse être atteint par une progression continue et régulière ».

L'objectif général de la programmation est de réaliser un juste équilibre entre les différentes dépenses à prévoir dans les six années à venir pour la condition du personnel, l'activité opérationnelle et l'entretien, l'équipement des forces nucléaires et celui des forces classiques.

Le rapport fournit quelques détails sur les objectifs spécifiques envisagés pour chacune des trois armées et pour la gendarmerie et débouche enfin en dernière page — dans la présentation actuelle — sur les trois tableaux chiffrés déjà cités :

— l'évolution de principe, en millions de francs courants, des crédits militaires de 1977 à 1982 ;

— la ventilation indicative, en pourcentage, des crédits de paiement afférents aux titres III et V ;

— les principaux programmes de matériels mis en commande ou livrés pendant la même période.

II. — Le contenu financier du projet.

Même après les compléments et les précisions apportés par la lettre rectificative du 25 mai, la partie financière du rapport sur la programmation reste de volume réduit et de consistance modeste. Nous analyserons ci-après le contenu financier du rapport, d'abord dans ses caractéristiques générales, ensuite à travers les trois tableaux qui terminent le document.

a) *Les caractéristiques générales.*

Avant de présenter les tableaux chiffrés, le Gouvernement insiste sur deux caractéristiques essentielles de la programmation qu'il présente :

— elle tient compte du contexte économique général actuel qui incite à instaurer des méthodes souples pour orienter en permanence le devenir des forces ;

— elle s'appuie sur la décision d'augmenter la part du budget de la défense dans le budget général, ce qui permet de définir une enveloppe de ressources en crédits de paiement à partir de laquelle, année par année, et dans le respect des objectifs définis, seront ajustées les autorisations de programme.

En d'autres termes, mise à part la décision nettement affirmée d'augmenter la part relative du budget militaire dans le budget de l'Etat, le Gouvernement entend conserver les mains libres au cours des six années à venir et ne s'engager que le moins possible sur une véritable programmation.

b) *L'évolution des crédits globaux.*

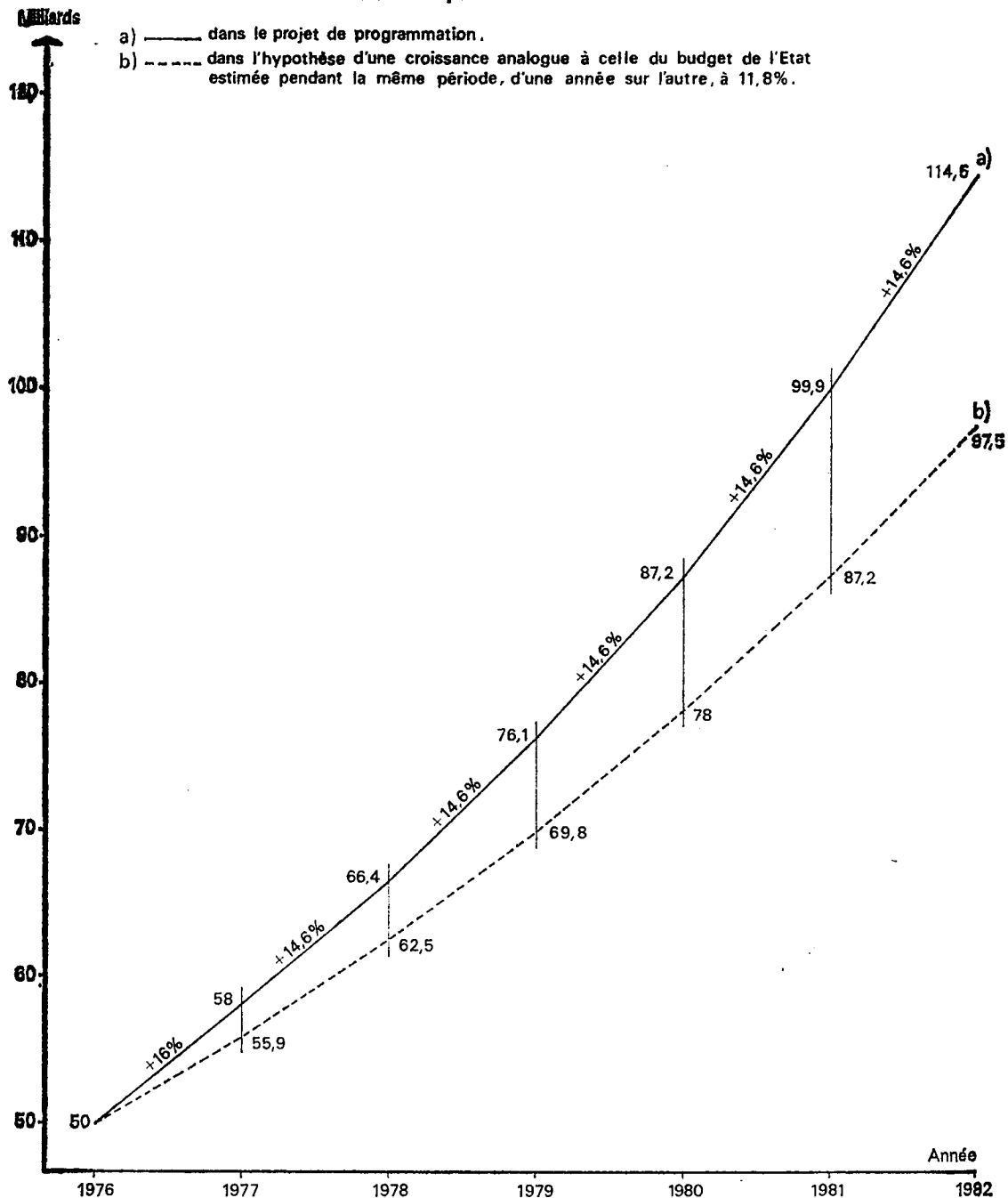
Le premier tableau chiffré montre bien que les crédits globaux de la défense croissent régulièrement de 1977 à 1982 (+ 16 % de 1976 à 1977, puis 14,6 % environ pour chacune des autres années) ; un nota précise que le budget de la défense, grâce à cette croissance régulière, atteindra 20 % du budget de l'Etat en 1982, et l'on peut constater qu'en valeur absolue, les crédits globaux passent en six ans de 58 à 114,5 milliards.

Il ne faut pas oublier que le budget général de l'Etat augmentera lui aussi pendant cette période de six ans. Si l'on adopte les éléments qui ont servi de base aux calculs de la programmation,

on doit tenir compte d'une hausse des prix de 7 % par an et d'une amélioration annuelle de la production intérieure brute de l'ordre de 4,5 %, ce qui entraîne globalement une augmentation du budget général de 11,8 %. Avec ce taux de croissance, un budget de 50 milliards en 1976 atteindrait 97,5 milliards en 1982.

Le graphique ci-dessous traduit cette évolution comparée.

Evolution comparée des crédits militaires.



Le premier tableau du rapport gouvernemental fournit aussi la répartition des crédits — titre III et titre V confondus — pour chacune des cinq sections, ce qui permet de constater que :

— la section commune diminue régulièrement d'importance (27 % en 1976, 20,1 % en 1977 et 18 % en 1982) ;

— la section Forces terrestres augmente nettement au départ puis diminue légèrement par la suite, tout en restant à un niveau plus élevé qu'actuellement (27,5 % en 1976, 31,7 % en 1977 et 1978, 30,7 % en 1982) ;

— les sections Air et Marine augmentent légèrement mais constamment (pour l'Air : 20,1 % en 1976, 21,1 % en 1977 et 23,5 % en 1982 ; pour la Marine : 15,9 % en 1976, 16,9 % en 1977 et 18,2 % en 1982) ;

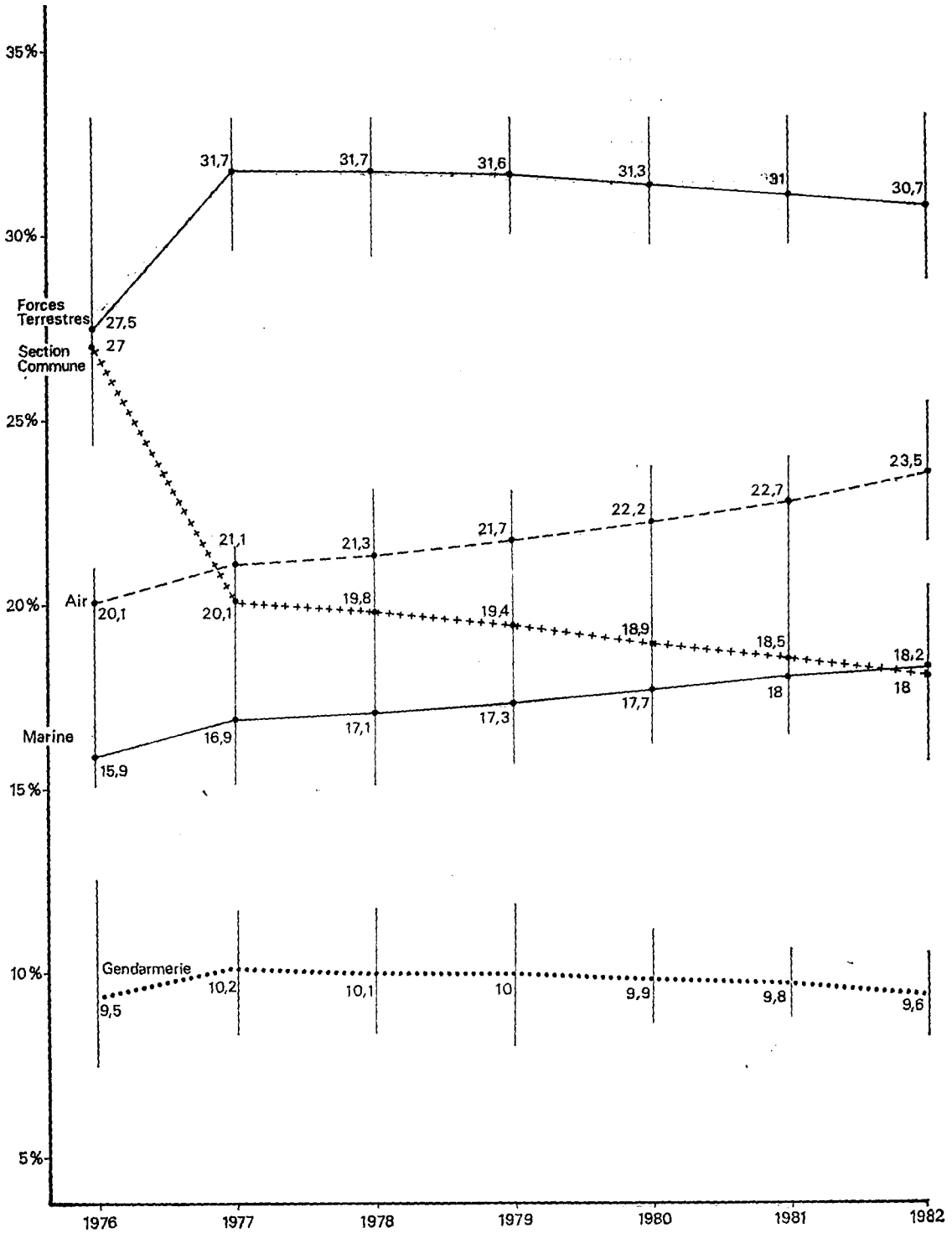
— la section Gendarmerie augmente d'abord un peu puis se rapproche de son niveau actuel (9,5 % en 1976, 10,2 % en 1977 et 9,6 % en 1982).

Il ne faudrait pas tirer des conclusions trop hâtives de ces constatations. La réduction de la section commune, par exemple, n'est pas due, comme on pourrait le craindre, à une diminution massive des études générales ou des efforts réalisés dans le secteur nucléaire, mais essentiellement au fait — qui n'est pas mentionné dans le rapport — que les rémunérations des personnels civils extérieurs, regroupées sur cette section il y a quelques années, ont été, dans la programmation, inscrites au compte de chacune des sections utilisatrices.

En revanche, l'augmentation relativement forte de la section Forces terrestres traduit bien la volonté affichée, dans la présentation des objectifs, de combler les insuffisances dont souffre actuellement l'Armée de terre.

Le tableau ci-après donne la répartition des crédits par section et par année, et le graphique ci-contre permet de suivre l'évolution comparée du volume relatif (en pourcentage du budget militaire) de chaque section.

**Pourcentages annuels de chaque section budgétaire
dans l'ensemble de la programmation.**



SECTIONS	POUR mémoire 1976.	1977	1978	1979	1980	1981	1982	TOTAL 1977-1982.
(En milliards de francs.)								
Section commune	13,5	11,7	13,1	14,8	16,5	18,5	20,6	95,2
Section Air	10,1	12,2	14,1	16,5	19,4	22,7	26,9	111,8
Section Forces terrestres	13,8	18,4	21,1	24	27,3	30,9	35,2	156,9
Section Marine	7,9	9,8	11,4	13,2	15,4	18	20,9	88,7
Section Gendarmerie	4,7	5,9	6,7	7,6	8,7	9,9	11	49,8
	50	58	66,4	76,1	87,3	100	114,6	502,4

c) La répartition des crédits entre les deux titres.

Les renseignements fournis par le tableau ajouté le 25 mai permettent de connaître la répartition de principe des crédits globaux entre les titres III et V; ce tableau, reproduit ci-dessous, montre qu'un effort est tenté pour réduire, après 1977, l'importance du titre III.

**Ventilation indicative en pourcentage des crédits de paiement
afférents aux titres III et V.**

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	MOYENNE 1977-1982.
Titre III	58,8	58,2	57,1	55,5	54	52,2	55,7
Titre V	41,2	41,8	42,9	44,5	46	47,8	44,3

On peut tirer deux autres conclusions de ce tableau :

— les dépenses de personnel et de fonctionnement prendront une large part de l'effort financier envisagé pour les armées mais, à partir de 1978, la tendance à l'accroissement du titre III est stoppée ;

— corrélativement, les crédits d'investissement resteront modestes jusqu'en 1979, année au cours de laquelle ils amorcent une remontée.

d) *Les principaux programmes de matériels.*

La première liste des matériels majeurs qui figurait sur le document initial ne couvrait pas, et de loin, la totalité des programmes importants nécessaires aux trois armées.

On pouvait en déduire que le Gouvernement, dans la mesure où il s'estimait engagé par le présent projet de loi, mettrait en place les autorisations de programme et les crédits de paiement nécessaires au lancement des commandes inscrites sur ce tableau, mais qu'à l'inverse il désirait garder son entière liberté pour les programmes qui n'étaient pas sur cette liste.

Devant les critiques formulées à cet égard, le Gouvernement a accepté de limiter sa liberté d'action, et le nouveau tableau présenté dans la lettre rectificative du 25 mai allonge nettement la liste des principaux programmes de matériels.

Le contenu physique de ce tableau sera analysé au chapitre suivant, consacré à l'impact militaire et industriel du projet de loi.

Sur le plan strictement financier, l'essentiel à retenir des considérations qui précèdent réside dans la décision du Gouvernement de porter progressivement la part du budget militaire à 20 % du budget général. Elle se présente comme une réaction contre la tendance à la baisse manifestée depuis 1969 et qui, en faisant passer ce pourcentage de 20,06 en 1968 à 17,06 en 1976, est à l'origine des retards constatés dans l'exécution des lois de programme.

Le tableau ci-après, après un bref rappel du passé, montre les principales étapes de la tendance dégressive ainsi que la remontée progressive que supposent les chiffres globaux inscrits dans le projet de loi.

Part des crédits militaires (C. M.) dans le budget général (B. G.).

ANNEES	POURCENTAGE (C. M./B. G.)	OBSERVATIONS
1933	23,5	
1938	35,7	Plan de réarmement.
1952	23,2	
1958	27,04	Algérie.
1959	28,18	Algérie.
1962	24,68	Algérie.
1965	22,53	Déflation progressive après l'Algérie.
1966	21,81	Déflation progressive après l'Algérie.
1967	20,69	
1968	20,06	
1969	17,87	Réduction brutale.
1972	17,01	Déflation légère, mais continue.
1975	16,89	Déflation légère, mais continue.
1976	17,06	Début d'une remontée légère.
1977	17,55	Prévisions (implicites) de la programmation.
1980	19,02	Prévisions (implicites) de la programmation.
1982	20	Prévisions explicites de la programmation (voisines du taux de 1968).

Ce tableau montre bien que l'effort de déflation progressive amorcé tout naturellement après la guerre d'Algérie a pris une accélération brutale en 1969 : ce sont les événements de 1968, il n'en faut pas douter, qui ont mis au premier plan d'autres priorités que le maintien de nos forces de défense à niveau élevé. Et c'est le sentiment que, dans « un monde qui reste potentiellement dangereux », on est allé trop loin dans la déflation, qui conduit aujourd'hui à la décision de relever progressivement la part des crédits militaires à un taux voisin de celui de 1968.

Les discussions à l'Assemblée Nationale ont montré que la simple référence au budget général était une garantie ambiguë dans la mesure où certaines dépenses de l'Etat peuvent être débudgétisées, tandis que d'autres, actuellement hors budget, peuvent y être intégrés à l'avenir ; mais la précision apportée sur ce point par le Gouvernement dans sa lettre du 25 mai témoigne de son désir d'éviter précisément toute ambiguïté, puisqu'il s'engage à maintenir l'objectif fixé par rapport à la structure actuelle du budget de l'Etat.

La discussion à l'Assemblée Nationale a également mis l'accent sur le fait que la mise en œuvre du plan qui nous est présenté est obérée dès le début par une double charge :

— les dépenses effectives de l'année 1976 vont excéder d'au moins 2,6 milliards les crédits alloués aux armées, à moins que des ressources supplémentaires ne soient votées en cours d'année ;

— au 1^{er} janvier 1977, il restera 44,3 milliards à payer pour les commandes lancées au titre des années antérieures, ce qui représente 24 % des crédits du titre V sur les six années de la programmation.

Sur le premier point, la réponse du Ministre de la Défense, se référant d'ailleurs aux déclarations de son collègue, le Ministre des Finances, a été très nette : aucun « préciput » ne pèsera sur le démarrage de la programmation, et des crédits frais — d'un montant à débattre le moment venu — seront alloués par collectif avant la fin de la présente année.

Quant au poids des commandes antérieures, il tient à la nature des choses, et la mise en route des opérations nouvelles en subira sans doute le contrecoup jusqu'en 1979.

III. — L'impact militaire et industriel.

La Commission des Finances a, bien évidemment, le devoir de se préoccuper de l'utilisation des crédits inscrits dans le rapport, et de répondre en quelque sorte à la question que chacun se pose : Des crédits ? Pour quoi faire ?

A. — SUR LE PLAN MILITAIRE

On a vu précédemment que le rapport s'étendait longuement sur les conditions de la sécurité nationale et sur la situation actuelle des forces armées avant de définir les objectifs généraux de la programmation qu'il propose.

On cherchera surtout ici à définir l'impact de cette programmation sur chacune des composantes de notre défense.

Les forces nucléaires.

Le rapport et les déclarations ministérielles à la tribune de l'Assemblée réaffirment nettement la priorité des forces nucléaires. Le Ministre a même affirmé qu'il entendait affecter en moyenne 15,7 % par an des crédits du titre V au nucléaire, mais il a repoussé l'amendement de M. Le Theule qui lui demandait de s'engager sur un minimum annuel de 15 %, ce qui ne manque pas de nous laisser rêveurs. L'explication du refus serait que le Gouvernement ne veut pas voir la programmation « tronçonnée en tranches de saucisson », mais, s'agissant de la force de dissuasion, la « tranche de saucisson » vaudrait peut-être bien une exception ?

En fait, il semble bien que tous les programmes nucléaires seront quelque peu réduits, hormis le système S 3 du plateau d'Albion et le missile M 4 à têtes multiples.

A la suite de plusieurs interventions à la tribune de l'Assemblée, le Gouvernement a accepté un amendement tendant à ce que des crédits soient affectés en priorité, chaque année, à l'étude puis à la construction d'un sixième S. N. L. E., qui sera d'une nouvelle génération. La mise en chantier n'est pas envisagée au cours de la période considérée.

Les forces terrestres.

Le document de programmation prévoit une légère déflation des effectifs du contingent, sans remise en cause du service national, et les effectifs de l'Armée de terre seront ramenés de 330 000 à 310 000 hommes.

En même temps sera poursuivi un allègement des circuits et des frais généraux, afin de conférer aux unités plus de mobilité et de polyvalence (l'échelon de la brigade sera supprimé ; la division redeviendra la première grande unité).

Sur le plan des matériels, le texte initial donnait un relevé de six programmes majeurs, auxquels la lettre rectificative vient d'ajouter neuf autres programmes importants. La liste complète est donnée en annexe n° 1. On relève notamment, dans la liste complémentaire, le fameux fusil moderne, de calibre 5,56, dont 148 000 unités sortiront d'ici à 1982.

Sans entrer dans le détail, il faut souligner que les crédits accordés à l'Armée de terre, malgré la progression très nette signalée plus haut, ne permettront de combler que la moitié du retard actuellement constaté sur le plan d'équipement terrestre.

Les besoins suivants, à titre d'exemple, ne seront satisfaits que partiellement :

- le Roland : 50 % ;
- les véhicules de l'avant blindés : 40 % ;
- les AMX 10 R. C. : 50 % ;
- les AMX 10 chenillés : 60 % ;
- le fusil 5,56 : moins de 50 %.

De même, devra-t-on attendre la fin de la programmation pour commander le Syra, « système multitubes de roquettes d'artillerie », qui assure la saturation anti-blindés d'une grande superficie de terrain à 20 kilomètres de distance.

Enfin, l'infrastructure, dont on connaît le retard, devra attendre 1978 pour bénéficier d'un pourcentage significatif des crédits de l'Armée de terre.

L'Armée de l'air.

La liste initiale des programmes majeurs de l'Armée de l'air comprenait, à côté des avions d'armes (Jaguar, Mirage F 1 et Mirage 2000), la commande de 144 avions-écoles Alphajet, dont 142 sont attendus avant 1982, 50 hélicoptères nouveaux (qui seraient pris sur le marché, sans étude d'une nouvelle génération) et enfin d'un avion-école à hélices, l'Epsilon ; 60 exemplaires seraient mis en commande, mais aucun n'est prévu pour être livré avant 1982.

La liste complémentaire de la lettre rectificative comporte les Crotale (5 commandés, 15 livrés), les Super-Crotale (12 commandés, aucun livré), des batteries anti-aériennes de 20 mm (152 commandées, 48 livrées) et, enfin, des engins air-air (1 770 commandés et 1 150 livrés).

On peut émettre des doutes sur l'inscription d'une commande de 12 Super-Crotale en cours de plan, étant donné que cette extension du Crotale actuel n'en est même pas au stade des études de conception.

L'annexe n° 2 reproduit la liste complète des programmes annoncés dans le rapport et dans la lettre rectificative, avec les prévisions de commandes et celles de livraisons.

La Marine.

Le rapport souligne que les constructions neuves n'ont pas permis, au cours des trois lois de programme antérieures, de renouveler suffisamment la flotte classique, de telle sorte qu'en raison du vieillissement des bâtiments, il sera difficile d'éviter une chute temporaire du tonnage aux environs de 250 000 tonnes dans les années 1985-1987.

Le tableau initial des programmes majeurs de la Marine prévoyait notamment la mise en chantier d'un porte-aéronefs (PA 75), de 6 corvettes C 70, de 4 sous-marins nucléaires d'attaque, de 12 bâtiments antimines et de 6 patrouilleurs, ainsi que, dans le domaine de l'aéronavale, la commande de 44 Super-Etendard et de 14 hélicoptères WG 13.

Ce tableau est maintenant complété par la lettre rectificative qui rappelle que 2 S. N. L. E. et 4 sous-marins Diesel seront *livrés* avant 1982, et ajoute 4 autres programmes aux précédents (1 ravitailleur, 2 transports, 230 torpilles et 28 Masurca).

Le relevé des deux tableaux est donné en annexe n° 3.

On rappelle également que le nouvel article de loi comporte l'engagement du Gouvernement de consacrer des crédits à l'étude et à la construction d'un sous-marin nucléaire lance-engins qui serait le sixième du genre mais inaugurerait une nouvelle génération.

La Gendarmerie.

La Gendarmerie bénéficie d'une augmentation d'effectifs, que le Ministre de la Défense a estimé pouvoir être de 11 000 hommes au cours des discussions à l'Assemblée.

Le rapport ne comporte pas de liste d'opérations majeures pour la Gendarmerie, mais précise que les programmes d'équipement doivent permettre de moderniser le réseau de transmissions, de développer les moyens informatiques, de maintenir le rythme de renouvellement de l'infrastructure, d'achever la réalisation de véhicules blindés à roues de la Gendarmerie et de rénover après 1980 l'armement léger et le parc d'hélicoptères.

B. — L'IMPACT INDUSTRIEL

Le rapport initial ne donnait en ce domaine que des vues très incomplètes, puisque la liste des commandes et des livraisons prévues pendant la période considérée était limitée à certains programmes majeurs seulement.

La situation s'est un peu améliorée avec le dépôt de la lettre rectificative du 25 mai qui a étendu la liste à l'ensemble des principaux programmes d'équipement militaire ; les arsenaux d'Etat et l'industrie privée sont maintenant mieux à même d'apprécier l'effort qui leur sera demandé.

Il faut toutefois souligner que la méthode employée laisse encore beaucoup de choses dans le vague : aucun volume de crédits, même globaux, n'est annoncé officiellement par secteur industriel ; seules sont indiquées les prévisions de commandes et de livraisons.

Sans doute dispose-t-on maintenant de renseignements qui ont été communiqués lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée et qui donnent une répartition de principe des crédits de fabrications entre les diverses branches d'activités.

L'annexe n° 4 présente cette répartition, mais, à son égard, une attitude prudente s'impose : on sait déjà qu'une loi-programme

n'est que modérément contraignante puisque, seule, la loi de finances annuelle ouvre réellement les autorisations de dépenser ; que dire, alors, de la valeur de ces éléments officieux qui ne figurent pas dans le rapport de présentation ?

Sous cette réserve, on croit pouvoir dégager les commentaires suivants :

— le Gouvernement, conscient du danger que lui ferait courir pour l'avenir un ralentissement des efforts en ce domaine, a décidé d'augmenter les crédits affectés aux études générales et aux recherches de défense ;

— les fabrications militaires, dans le secteur aérospatial, seront à peu près du même ordre qu'actuellement, ce qui suppose que les exportations se maintiennent à niveau élevé pour assurer le plan de charge de l'industrie aéronautique ;

— pour l'Armée de mer, l'ensemble des commandes envisagées risque d'entraîner une baisse d'activité de l'ordre de 5 % par an jusqu'en 1979-1980, si les exportations de matériel naval ne viennent pas au secours des arsenaux ;

— de même s'attend-on à une réduction de l'activité industrielle dans le secteur des armements terrestres, sauf si les exportations passent de 35 à 40 ou 50 % du chiffre d'affaires de ce secteur.

En bref, il apparaît que, pendant les six années couvertes par le projet de loi, le plan de charge des industries d'armement restera lié partiellement au volume des exportations.

CONCLUSION

La Commission des Finances, après les interventions de M. Maurice Schumann rappelée plus haut sur l'intérêt de normalisation européenne des équipements, de M. Héon, ancien rapporteur du titre III, et de M. Descours Desacres, ancien membre du Comité des prix de revient des fabrications d'armements, ainsi que de M. Tournan, vice-président de la commission, n'a pas émis d'objections au texte de la loi de programmation militaire pour les années 1977-1982, telle qu'elle nous a été transmise par l'Assemblée Nationale.

Toutefois, les très récentes déclarations du chef d'état-major général, M. Méry, que nous n'avons pas encore eu l'occasion d'étudier dans le détail, nous fourniront matière à poser, lors de notre intervention orale, un certain nombre de questions auxquelles s'ajouteront celles qui ont déjà été enregistrées lors de la discussion de la Commission des Finances.

La Commission des Finances ayant examiné par comparaison les dépenses affectées à la défense par les pays les plus importants et qui figurent en annexe n° 5 constate que l'effort demandé à la France ne paraît pas incompatible avec ses possibilités financières.

Il reste à savoir si l'efficacité qui résulte de l'utilisation de ces crédits permet aux ambitions militaires qui se manifestent çà et là dans des déclarations officielles de se satisfaire. C'est une question qui intéresse à la fois la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur le plan strictement militaire mais également la Commission des Finances qui a pour mission, non seulement d'examiner si les crédits demandés sont supportables, mais de savoir s'ils sont judicieusement employés.

ANNEXES



ANNEXE N° 1

LES PRINCIPAUX PROGRAMMES DE MATERIELS DE L'ARMEE DE TERRE

MATERIELS	PERIODE 1977-1982		LIVRAISONS après 1982.
	Commandes.	Livraisons.	
AMX 30 (non valorisés et valorisés)....	320	207	140
AMX 10 RC	330	190	160
155 mm GCT	190	110	80
155 mm tracté nouveau modèle.....	100	20	80
Roland	133	110	73
Hélico SA 341 « Gazelle ».....	128	109	62
AMX 10 P.PC.....	450	512	250
VAB antiaérien	345	120	225
Arme 5,56	236 000	148 000	88 000
Hot	192	167	64
Véhicules tactiques à roues.....	18 200	10 100	8 100
VAB	1 830	1 732	740
Rita	73 %	51 %	26 %
Milan	692	930	132
Mortier 120 rayé.....	240	158	130

ANNEXE N° 2

LES PRINCIPAUX PROGRAMMES DE MATERIELS DE L'ARMEE DE L'AIR

MATERIELS	PERIODE 1977-1982		LIVRAISONS après 1982.
	Commandes.	Livraisons.	
Jaguar	»	84	»
Mirage F1	109	123	23
Mirage 2000	127	10	117
Alphajet	144	142	58
Avion-école Epsilon.....	60	»	60
Hélicoptère nouveau	50	»	50
Crotale	5	15	»
Super-Crotale	12	»	12
Batteries antiaériennes de 20 mm.....	152	48	152
Engins air-air	1 770	1 150	1 010

ANNEXE N° 3

LES PRINCIPAUX PROGRAMMES DE MATERIELS DE LA MARINE

MATERIELS	PERIODE 1977-1982		LIVRAISONS après 1982.
	Commandes.	Livraisons.	
Porte-aéronefs PA 75.....	1	»	1
Corvettes C 70.....	6 (dont 3 AA)	4	5 (dont 3 AA)
Avisos A 69.....	»	11	»
Sous-marins nucléaires d'attaque.....	4	1	4
Bâtiments anti-mines.....	12	3	9
Patrouilleurs	6	1	6
Super-Etendard	44	80	»
Hélico WG 13.....	14	40	»
S. N. L. E.	»	2	»
Sous-marins Diesel.....	»	4	»
Ravitailleur	1	1	1
Transport	2	»	2
Torpilles	230	250	90
Masurca	28	126	5

ANNEXE N° 4

REPARTITION DES CREDITS DE FABRICATIONS PAR BRANCHE D'ACTIVITE

(De 1977 à 1982 : en millions de francs constants 1977.)

DESIGNATION	1976		1977		1978		1979		1980		1981		1982	
	Millions de francs.	%	Millions de francs.	%	Millions de francs.	%	Millions de francs.	%	Millions de francs.	%	Millions de francs.	%	Millions de francs.	%
Electronique	3 494	23,3	3 999	22,9	4 406	23,3	4 925	23,9	5 661	24,3	6 429	24,5	7 233	24,3
Aéronautique :														
Cellules	1 797	12	2 170	12,5	2 367	12,5	2 620	12,7	3 042	13,1	3 502	13,4	4 060	13,7
Moteurs	915	6,1	1 112	6,4	1 215	6,4	1 350	6,5	1 570	6,7	1 812	6,9	2 105	7,1
Equipements	954	6,4	1 154	6,6	1 263	6,7	1 405	6,8	1 636	7	1 890	7,2	2 204	7,4
Véhicules de combat.....	624	4,2	731	4,2	775	4,1	746	3,6	901	3,9	1 073	4,1	1 210	4,1
Génie. — Véhicules de servitude (V. A. B.)	474	3,2	566	3,2	634	3,4	869	4,2	1 094	4,7	1 343	5,1	1 514	5,1
Armement terrestre.....	300	2	428	2,5	484	2,6	593	2,9	751	3,2	947	3,6	1 105	3,7
Munitions. — Engins.....	2 336	15,6	2 644	15,2	2 906	15,4	3 114	15,1	3 384	14,5	3 668	14	4 178	14,1
Constructions navales.....	1 932	12,9	2 233	12,8	2 372	12,5	2 552	12,4	2 906	12,5	3 415	13	3 885	13,1
Nucléaire	1 412	9,4	1 426	8,2	1 416	7,5	1 391	6,7	1 371	5,9	1 138	4,3	1 143	3,8
Divers	770	5,1	966	5,5	1 075	5,7	1 080	5,2	978	5,4	995	3,8	1 098	3,7
Total fabrications.....	15 010	100	17 430	100	18 910	100	20 650	100	23 290	100	26 210	100	29 740	100

ANNEXE N° 5

BUDGET MILITAIRE, BUDGET GENERAL ET PRODUIT NATIONAL BRUT DE PUISSANCES ETRANGERES (1976)

P A Y S	MONTANTS EN VALEUR (milliards d'unités monétaires nationales courantes).			R A P P O R T S en pourcentage.		
	Budget militaire (B. M.).	Budget général (B. G.).	Produit national brut. (P. N. B.).	B. M. B. G.	B. M. P. N. B.	B. G. P. N. B.
	U. R. S. S.....	29,1	208,6	372,8	14	7,8
U. S. A.....	85,916	349,4	1 686	24,6	5,1	20,8
R. F. A.....	30,995	155,9	1 092,4	19,9	2,8	14,3
Grande-Bretagne (a) ...	4,3146	(b) 18,5	(c) 89,364	23,3	4,8	20,7

(a) Données de 1975-1976 (estimations 1975).

(b) Estimation.

(c) P. D. B. (produit domestique brut) au lieu de P. N. B.