

N° 96

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1986, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

Tome III

**LES MOYENS DES SERVICES
ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES**
(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 44

Défense.

EXPOSÉ D'ENSEMBLE. — DÉPENSES EN CAPITAL

Rapporteur spécial : M. Jean FRANCOU.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, *président*, Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Ponclet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 44), 2989 (tome IX), 2990 (tomes I à VI) et in-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986).

Loi de finances. — Défense nationale.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	3
EXAMEN EN COMMISSION	7
INTRODUCTION	11
Chapitre premier. — Les grandes lignes du projet de budget pour 1986	12
Chapitre II. — Les données budgétaires depuis 1981	16
Chapitre III. — Rappel de la gestion 1981-1985	17
Chapitre IV. — Octobre 1985 : l'absence totale de réévaluation	18
Chapitre V. — Appréciations sur le projet de budget militaire pour 1986 et conclusions	20
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1986. — <i>Article 31.</i> — Mesures nouvelles .	25
ANNEXES	27
Annexe 1. — Tableaux des données budgétaires	28
Annexe 2. — Rappel de la gestion 1981-1985	29

AVANT-PROPOS

1. MONTANT DU BUDGET (hors pensions)

(En millions de francs.)

	1985	1986	Pourcentage d'augmentation
Titre III :			
Crédits de paiement	78.500	82.670	+ 5,31
Titres V et VI :			
Crédits de paiement	71.700	75.680	+ 5,55
Autorisations de programme ..	85.000	85.000	»
Total crédits de paiement	150.200	158.350	+ 5,43

2. MONTANT ET POURCENTAGE DES TITRES III, V ET VI DANS LE BUDGET DE LA DÉFENSE

	1985		1986	
	En millions de francs	En pourcentage	En millions de francs	En pourcentage
Crédits de paiement :				
Titre III	78.500	52,26	82.670	52,21
Titres V et VI	71.700	47,74	75.680	47,79
Autorisations de programme :				
Titre III	5.451,2	6,03	5.739,2	6,32
Titres V et VI	85.000	93,97	85.000	93,68

**3. IMPORTANCE RELATIVE DE CHACUNE DES SECTIONS
AU SEIN DU BUDGET DE LA DÉFENSE EN 1985 ET 1986**

(En pourcentage.)

	1985	1986
Section commune	24,58	24,33
Section terre	26,71	26,77
Section marine	18,42	18,65
Section air	21,05	21,05
Section gendarmerie	9,24	9,20
	100,00	100,00

TITRES V ET VI

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1985	1986	Evolution en pour- centage	1985	1986	Evolution en pour- centage
Air	17.734,9	19.085,0	+ 7,61	22.212,4	22.425,0	+ 0,96
Terre	17.189,5	18.545,0	+ 7,88	19.833,0	15.730,0	— 20,68
Marine	15.203,7	16.450,0	+ 8,20	20.311,0	23.275,0	+ 14,59
Gendarmerie	1.294,0	1.360,0	+ 5,10	1.550,0	1.611,0	+ 3,87
Section commune ..	20.277,9	20.240,0	— 0,19	21.093,6	21.960,0	+ 4,11
Total	71.700,0	75.680,0	+ 5,55	85.000,0	85.000,0	»

(1) dont titre VI : 292 millions de francs.

(2) dont titre VI : 241 millions de francs.

4. PART DU BUDGET DE LA DÉFENSE

(En pourcentage.)

	Dans le budget de l'Etat	Dans le P.I.B.m.
1977	17,43	3,57
1978	17	3,64
1979	16,80	3,67
1980	16,9	3,77
1981	16,91	3,87
1982	15,6	(1) 3,87
1983	15,1	3,89
1984	15,1	3,80
1985	15,09	3,80
1986	15,34	3,78

(1) Compte tenu des annulations de crédits intervenues en cours d'année.

Le projet de budget de la défense se monte, au total, à 195.276 millions de francs, en progression de 7,3 % par rapport à 1985. En soustrayant les crédits qui sont venus s'ajouter ces dernières années au budget de la défense dans sa présentation mais sans augmenter réellement ses moyens (crédits d'action sociale, crédits de pensions de retraite), le budget s'établit à 158.350 millions de francs, soit une progression de 5,4 % par rapport au budget correspondant de 1985 (150.200 millions de francs).

La progression du budget de la défense est supérieure d'environ 2 points à la progression globale du budget de l'Etat. A noter que la dette publique (+ 12,3 %) représente (94,2 milliards de francs) près de 60 % du budget de la défense.

L'importance relative de chacune des sections et de chacun des titres varie peu de 1985 à 1986. Dans les crédits de fonctionnement, une certaine priorité a été donnée aux dépenses d'entraînement des forces, amoindries dans les budgets précédents.

Dans les crédits d'équipement qui s'accroissent, au total, de 5,5 %, les dépenses « nucléaires » s'accroîtront de 7,7 %.

La part du budget de la défense dans le budget de l'Etat doit être appréciée en tenant compte de la « débudgétisation » d'un certain nombre de dépenses. Sa part dans le P.I.B.m. continue de décroître. Si l'on complète ces indications relatives par une référence à une valeur fixe, on constate que, en francs constants, le projet de budget pour 1986 progresserait de 1,66 %, sur la base d'une hypothèse d'augmentation de 3,7 % des prix du P.I.B.m., par rapport à celui de 1985, qui lui-même, était, selon cette référence, en régression de 0,50 % par rapport au budget de 1984.

On peut enfin signaler que le projet de budget subit quelques modifications liées à la disparition du budget annexe des essences. Il comporte, en outre, quelques modifications dans la nomenclature et quelques transferts d'une section à l'autre.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à l'examen des crédits du ministère de la défense pour 1986, le mardi 5 novembre 1985.

Elle a d'abord entendu **M. Jean Francou**, rapporteur spécial qui a procédé à un examen d'ensemble et analysé les dépenses en capital.

M. Jean Francou a en premier lieu indiqué que le budget total du ministère de la défense s'élèverait, hors charges de pensions, à 158,3 milliards de francs en 1986 et progressait donc de 5,4 % par rapport à 1985. La part de ce budget dans le produit intérieur brut décroît par rapport à 1984, mais les débudgétisations intervenues rendent ces comparaisons peu significatives.

M. Jean Francou a ensuite évoqué le non respect de la loi de programmation militaire que traduit ce projet de budget ; celle-ci repose sur une norme de progression annuelle des dépenses d'équipement fixée à 2 % en francs constants et la réalisation de « programmes majeurs ».

La réalisation de l'objectif de progression de 2 % en francs constants en moyenne annuelle sur l'ensemble de la durée de la loi de programmation impliquerait en 1987 et 1988 une augmentation en volume de 4,3 % du budget, puisque cette augmentation n'a été que de 1,25 % en 1984 et 1985 et ne devrait pas dépasser 1,6 % en 1985 ; cet objectif paraît donc désormais très difficile à atteindre.

S'agissant des programmes majeurs, **M. Jean Francou** a indiqué que l'apparence du respect des engagements marquait en réalité d'importants retards. La construction d'un porte-avions nucléaire destiné à remplacer le *Foch* et le *Clemenceau* ne pourra, par exemple, être menée à bien dans les délais prévus ; elle suppose, en effet, une dépense de 7 milliards de francs et les crédits prévus cette année se montent à 100 millions de francs seulement.

La modernisation des forces nucléaires ne bénéficie pas non plus de moyens suffisants ; de ce fait, le septième sous-marin nucléaire lanceur d'engins n'a pas encore dépassé le stade

des études et la réalisation de la « troisième composante » de ces forces est différée en raison, notamment, de l'abandon du missile SX.

La force d'action rapide, d'autre part, a été constituée par prélèvement d'éléments existants de la 1^{re} armée ; ses moyens de transport aérien sont de plus insuffisants et la construction d'un avion gros porteur est renvoyée à 1995.

Les moyens de détection, enfin, sont insuffisants ; de ce fait, la France dépend des Etats-Unis qui seuls disposent d'avions radar de type « Awacs ».

M. Jean Francou a alors conclu au **rejet des crédits d'équipement** du ministère de la **Défense**, en raison des déficiences que connaît l'exécution de la loi de programmation militaire, qui rendent l'avenir de la défense française préoccupant.

M. André-Georges Voisin a confirmé les difficultés suscitées par l'insuffisance des moyens de transport aérien qu'a notamment révélée l'opération « Manta » au Tchad.

M. Fernand Lefort a indiqué le rejet, par son groupe, des crédits de la défense en raison des liens qui pourraient se nouer entre le programme « Eurêka » et l'initiative de défense stratégique américaine, de la réalisation progressive de l'arme à neutrons et de la création de la force d'action rapide.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a souligné le caractère peu satisfaisant de ce budget qui ne permet pas le respect des engagements de la loi de programmation militaire.

Puis la commission a **rejeté**, à la majorité, **les crédits du titre V** prévus pour 1986 du budget du ministère de la **Défense**.

Elle est ensuite passée, sur le rapport de **M. Modeste Legouez**, rapporteur spécial, à l'**examen des crédits** prévus pour 1986 au titre des **dépenses ordinaires** du budget du **ministère de la Défense**.

M. Modeste Legouez a, en premier lieu, décrit l'évolution globale des crédits du titre III consacrés aux rémunérations et charges sociales (+ 5,3 %), aux carburants qui restent en francs courants à leur niveau de 1985, à l'entretien programmé des matériels (+ 5,6 %) ainsi qu'à la « vie courante » et aux autres dépenses de fonctionnement (+ 6,6 %).

Puis le rapporteur spécial a présenté ses principales observations en soulignant tout d'abord la tentative pour freiner en 1986 la détérioration continue du titre III qui se manifeste dans

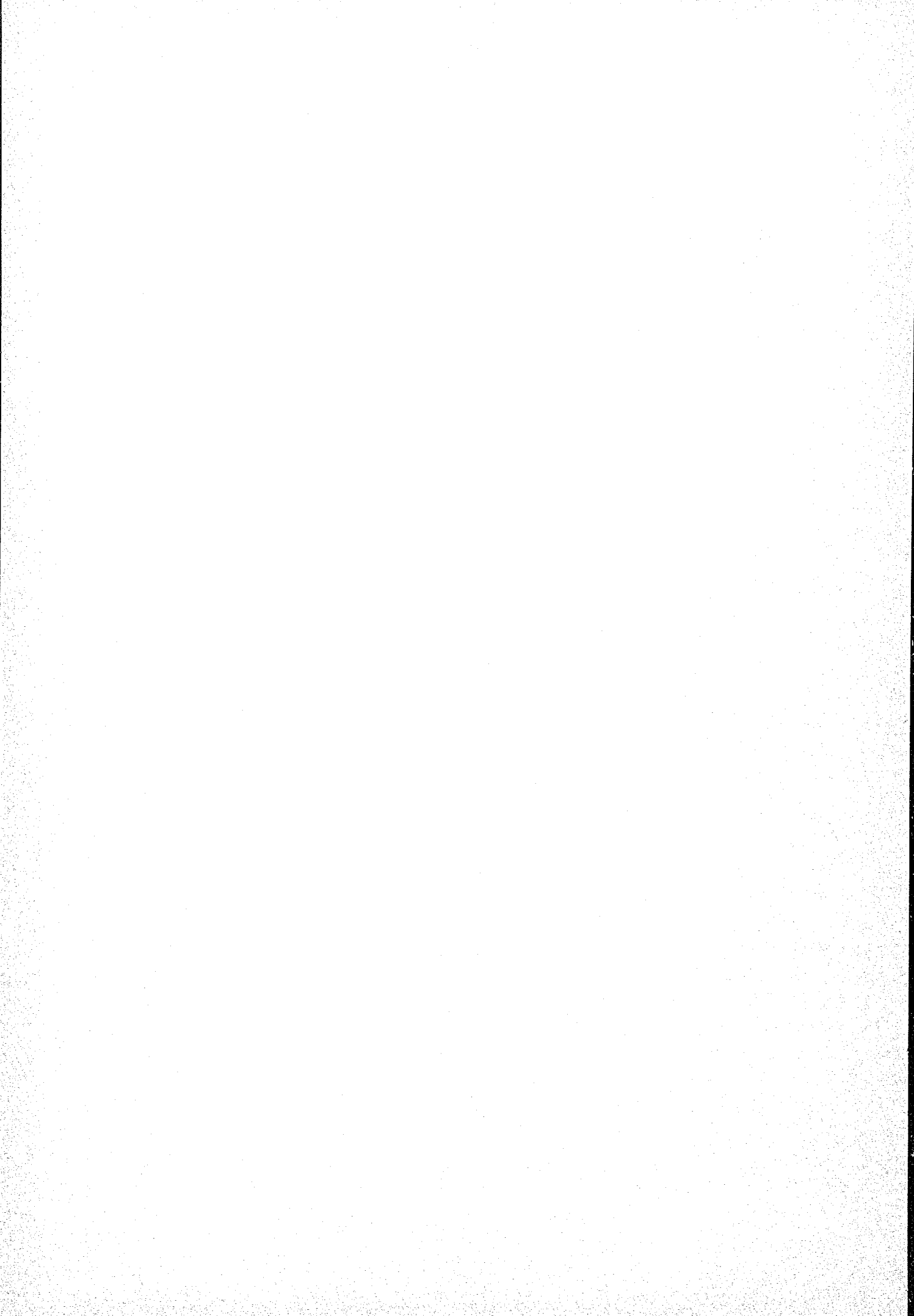
la priorité donnée à l'entraînement et à l'activité des forces, dans l'effort particulier consenti en faveur de la gendarmerie ainsi que dans l'amélioration de la situation de certaines catégories de personnel, notamment les appelés.

Toutefois, M. Modeste Legouez a estimé que l'effort était insuffisant, le redressement ne portant en effet que sur certains postes : des points faibles apparaissent tels les crédits de fonctionnement de l'armée de l'air, les dépenses de la vie courante pour l'armée de terre, l'encadrement et l'avancement dans la marine.

D'avantage, le rapporteur spécial a considéré que même dans les domaines où le redressement est sensible en 1986, le retard enregistré en 1984-1985 est loin d'être comblé et que, de surcroît, l'amélioration observée pour le titre III s'effectue au détriment du titre V.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, **M. Maurice Blin**, rapporteur général, a souligné l'imbrication existant entre les différents éléments du budget de la défense marqué globalement par une forte dérive.

Conformément aux conclusions de son rapporteur spécial, la commission a décidé à la majorité de proposer au Sénat **de ne pas adopter les crédits du titre III (dépenses ordinaires) du projet de budget pour 1986 du ministère de la Défense.**



INTRODUCTION

L'année 1985 qui se termine, appelle, comme chaque année, l'examen par le Parlement du projet du budget.

Cette année a connu, et c'est là sa marque propre, de nombreux événements parmi lesquels votre rapporteur se doit de rappeler entre autres à titre liminaire :

— au plan national, le dépôt du rapport sur l'exécution et la réévaluation de la loi de programmation militaire, qui couvre la période 1984-1988 ;

— au plan international, les vastes débats et l'effort de recherche provoqué par ce qu'il est convenu d'appeler « l'initiative de défense stratégique » du Président des Etats-Unis, qui ne doit pas occulter, toutefois, les programmes conduits dans les mêmes domaines par l'Union soviétique, tandis que les crises continuent à sévir dans le tiers-monde et que la tension Est-Ouest ne se relâche pas.

La situation internationale mais aussi — et notamment — la conduite, pour le moins incertaine et équivoque, de certaines hautes autorités de l'Etat, dans une affaire qui met directement en cause notre présence outre-mer et le maintien de notre capacité nucléaire, renforcent ainsi le sentiment d'insécurité et le prétendu « consensus » sur la défense n'est, en réalité, que la manifestation du besoin corrélatif et accru de sécurité que ressentent nos concitoyens.

L'examen de l'exécution de la programmation et du projet de budget pour 1986 doivent donc nous conduire à apprécier si notre effort de défense est à même de répondre aux exigences impératives de notre sécurité. Tel est l'objet du présent rapport.

CHAPITRE PREMIER
LES GRANDES LIGNES
DU PROJET DE BUDGET POUR 1986

1. Masses budgétaires.

	Crédits de paiement Titres III et V		Autorisations de programme Titre V	
	Crédits (milliards)	Accroissement en francs courants (Pourcentage)	Crédits (milliards)	Accroissement en francs courants (Pourcentage)
Budget global des armées	158,4	+ 5,4	85	0
Terre	42,3	+ 5,2	15,7	— 20,1
Marine	29,6	+ 6,4	23,3	+ 14,7
Air	33,4	+ 4,7	22,4	+ 0,9
Section commune	38,5	+ 5,8	22	+ 4,2
Gendarmerie	14,6	+ 4,4	1,6	0

Le budget militaire qui représentait 15,1 % du budget de l'Etat en 1985 en occupera 15,4 % en 1986. Ces pourcentages doivent toutefois être appréciés en tenant compte de la « **débudgétisation** » qui augmente, artificiellement, la part relative au budget de la défense.

**2. Accroissement en francs constants
du budget militaire 1986.**

L'hypothèse gouvernementale sur le taux de l'inflation de 1986 est 4 % (1). On en déduit une prévision d'accroissement en francs constants pour 1986 de + 1,4 % pour les crédits de paiement de l'ensemble du budget militaire et de — 4 % pour les autorisations de programme du titre V.

(1) Accroissement du prix du P.I.B.m. (annexe au projet de loi de finances).

3. Parts relatives du titre III et du titre V (crédits de paiement).

Le pourcentage du titre III dans le budget militaire d'ensemble qui était de 52,3 % tombe à 52,2 %, la part du titre V montant à 47,8 %.

4. Part occupée par le nucléaire dans le budget militaire (titre V).

Le pourcentage affecté au nucléaire dans le titre V (crédits de paiement) du budget 1985 était 32,7 % ; il monte à 33,4 % en 1986.

On observe que la part des S.N.L.E. dans le chapitre des constructions de la Flotte est de 53 % pour les crédits de paiement et 57 % pour les autorisations de programme.

5. Evolution de l'effort pour les trois armées.

Le budget 1986, comme d'ailleurs ses prédécesseurs, semblerait « favoriser » la Marine dont la part passe à 18,7 % du budget militaire d'ensemble — elle était de 17,6 % en 1981. Mais la Marine continue à porter l'énorme poids de la F.O.S.T. : cette « faveur » ne se traduit donc pas par le redressement attendu.

Le tableau ci-dessous montre le retard pris dans l'exécution de la programmation (en millions de francs).

	1984	1985	1986
Loi de programmation	142.100	151.500	164.450
Loi de finances	142.100	150.200	158.350
Ecart	»	— 1.300	— 6.150
		— 700	
		(dotation en capital)	
		— 2.000	

S'ajoute à ce retard, l'écart dû à l'inflation supérieure à ce qu'avait prévu la loi de programmation.

Evolution du prix du P.I.B.m.	1984	1985
Hypothèses de la loi de programmation	+ 6,2	+ 5
Evolution constatée en 1984 et 1985	+ 7,1	+ 5,6 (1)

(1) Extrapolation sur douze mois.

C'est au total à **plus de 12 milliards de francs** qu'il faut chiffrer le retard pris par la programmation.

L'armée de l'Air voit ses crédits dangereusement stagner depuis 1984, quant à l'armée de Terre on notera, sans qu'il soit besoin de commenter, que les autorisations de programme de son titre V en 1986 **diminuent** en francs courants de 20 %, et donc de l'ordre de 24 % en francs constants.

6. Le budget 1986 et la loi de programmation.

Compte tenu de la prévision d'accroissement en francs constants + 1,4 % en 1986, l'accroissement global en francs constants depuis le budget 1984 est de + 1,1 %. Or la loi de programmation de 1983 prévoyait un accroissement annuel moyen en volume de 2 % pour la période couverte, soit 1984-1988.

La deuxième phase de la programmation, confirmée par la « réévaluation » d'octobre 1985, prévoit pour les trois années 1986-1987-1988 des crédits se montant à 261 milliards pour le titre du fonctionnement et à 275,4 milliards pour le titre de l'équipement : le titre III devrait donc tomber pendant cette période à un pourcentage moyen, 48,7 % du budget militaire d'ensemble. A en juger par le budget 1986 qui voit une chute très faible de la part du titre III (de 52,4 % à 52,2 %), il semble que le Gouvernement ait compris que le fonctionnement avait dépassé le seuil critique, mais du même coup les ressources prévues pour l'équipement s'en trouveront amoindries.

7. Les programmes d'armements majeurs.

Le budget 1986 :

— inscrit la mise en chantier du premier porte-avions (à propulsion nucléaire) destiné à prendre avec un second la relève du *Foch* et du *Clemenceau*. Cette décision vient avec quatre années de retard et les autorisations de programme ouvertes ne sont que de 500 millions de francs alors que le coût du seul porte-avions est de 8 milliards de francs. Il faudrait donc seize ans pour construire un porte-avions sans avions !

— amorce le programme des satellites d'observation et de communication.

Mais ce budget est muet :

- sur la composante de diversification de la F.N.S. (le SX) ;
- sur la détection aéroportée, nécessaire à la défense aérienne : on risque fort au-delà de 1988 de ne plus trouver d'avion de ce type disponible sur le marché ;
- sur l'avion cargo lourd à long rayon d'action ;
- et bien entendu sur l'arme à radiations renforcées.

Concernant le programme majeur de l'avion de combat futur, il n'est fait allusion qu'aux études, aucune décision à prendre d'ici à 1988 n'est annoncée.

L'évaluation critique du projet de budget pour 1986 va maintenant être complétée par le **rappel des données budgétaires des armées**, très particulièrement depuis 1981, qui permet de replacer le projet dans un contexte plus vaste et de mieux « cadrer » cette évaluation.

CHAPITRE II

LES DONNÉES BUDGÉTAIRES MILITAIRES DEPUIS 1981 OU PLUS AVANT

Ces données sont récapitulées dans l'annexe 1 ci-jointe, constituée par les tableaux suivants :

— *Tableau 1* : Tableau comparatif des budgets militaires (1981 à 1986) (francs courants).

— *Tableau 2* : Evolution relative des titres de fonctionnement et de l'équipement, depuis 1962.

— *Tableau 3* : Evolution des crédits des sections du budget militaire, 1981 à 1986 (francs courants).

— *Tableau 4* : Evolution de la part faite à l'armement nucléaire dans le budget militaire (titre V) depuis 1961.

— *Tableau 5* : Evolution du pourcentage des crédits militaires dans le budget d'ensemble de l'Etat, depuis 1962.

— *Tableau 6* : Evolution des accroissements annuels en francs constants du budget militaire, depuis 1976.

— *Tableau 7* : Evolution du taux du P.I.B.m. consacré à la défense, depuis 1962.

CHAPITRE III

RAPPEL DE LA GESTION 1981-1985

Voir annexe 2 ci-jointe :

— *Chapitre 1* : 1981-1985 : le budget militaire en dégradation continue.

— *Chapitre 2* : 1983 : une loi de programmation insuffisante et incertaine.

— *Chapitre 3* : Les avertissements prodigués au pouvoir.

CHAPITRE IV

OCTOBRE 1985 : L'ABSENCE TOTALE DE RÉÉVALUATION

La « réévaluation » de la programmation est évoquée en six lignes dans le rapport de trente-sept pages adressé en juin 1985 par le Gouvernement au Parlement sur « l'exécution et la réévaluation de la loi n° 83-606 du 8 juillet 1983 » :

« La loi de programmation prévoit une augmentation de l'enveloppe financière consacrée à la défense entre 1986 et 1988. L'ensemble des crédits prévus pour la période s'élève à 536,4 milliards de francs, dont 261 milliards de francs pour le titre III et 275,4 milliards de francs pour le titre V.

Cette enveloppe permettra la poursuite de l'effort de modernisation de nos forces ; elle pourrait cependant être réduite en fonction des résultats acquis par le Gouvernement dans la lutte contre l'inflation, tout en assurant la poursuite des grands programmes individualisés dans la loi. »

Le Gouvernement qui se contente de rappeler en six lignes les dispositions financières inscrites dans la loi de 1983 pour la phase 1986-1988 de la programmation, va jusqu'à envisager une **réduction** en fait de réévaluation : la loi de 1983 n'est tout simplement **pas réévaluée**. Elle demeure ce qu'elle a été à son origine, insuffisante et incertaine. Les **2 milliards** dont ont été privées arbitrairement les armées dans le budget 1985 ne leur seront même pas restitués, les **6 milliards** manquant en 1986, par rapport à la programmation, la « **dérive** » due aux **hypothèses économiques trop optimistes** et démenties par les faits **ne sont nullement pris en compte**. Pas plus que ne le sont les **accroissements des coûts de certains programmes**, les conséquences des fluctuations du **cours du dollar** et **l'impossibilité** — dont témoigne le budget en projet — **de maintenir le titre III au niveau prévu**.

L'essentiel du rapport gouvernemental porte sur une description de « l'exécution » des deux premières années de la programmation qui apparaît quelque peu optimiste à en juger, par exemple, par le postulat selon lequel « les livraisons (aéronautiques) se déroulent comme prévu, l'avance sur le programme Mirage 2000 compense les retards constatés sur les programmes d'armements ». La pénible situation dans laquelle se trouve l'armée de l'air dément cet optimisme.

S'agissant de l'avenir, ou plus précisément de la deuxième phase de la programmation le seul apport positif du rapport du Gouvernement concerne le spatial. La période 1986-1988 verra l'amorce de développements relatifs à un satellite d'observation optique et un satellite de communication. Le rapport de réévaluation de la programmation est muet sur les programmes majeurs autres que ces satellites et le porte-avions. Il reste à savoir si cette amorce suffit à la nécessité d'une présence accrue dans l'espace.

CHAPITRE V

APPRÉCIATIONS SUR LE PROJET DE BUDGET POUR 1986 ET CONCLUSIONS

On ne pouvait dans ces conditions s'attendre à un budget de redressement pour l'année 1986.

La remontée de la part du budget militaire dans le budget de l'Etat du minimum 14,9 % atteint en 1985 au taux 15,4 %, n'est pas en elle-même significative compte tenu du mouvement continu de « débudgétisation ». Et la décision, par ailleurs, de construire un porte-avions, enfin prise, mais sans support financier approprié et la montée à 33,4 % de la part dans le titre de l'équipement du budget militaire des moyens affectés aux moyens nucléaires, mais au détriment des moyens conventionnels ne sauraient de toute façon masquer la réalité : une marine par force « favorisée » mais les deux autres armées dans une difficile situation budgétaire — nous ne citerons ici que la chute de 20 % en 1986 des autorisations de programme de l'armée de terre — ; les crédits pour la mise en condition opérationnelle de l'appareil militaire souvent inférieurs au taux de l'inflation ; le mutisme sur la plupart des programmes majeurs dont dépend l'avenir proche de la défense de la France.

Ce ne sont pas les crédits de paiement du budget 1986 qui, au mieux, augmenteront en francs constants de 1,4 %, sur la base fragile, on le sait, de l'hypothèse sur l'inflation — crédits de plus irrémédiablement amputés de l'inflation dite « militaire » — ; ce ne sont pas les autorisations de programme de ce budget qui, au mieux, diminueront en francs constants de 4 %, qui peuvent amorcer le redressement. **La spectaculaire chute des autorisations de programme depuis 1982 n'est-elle pas d'ailleurs la négation d'une volonté de redressement ?**

Le maintien en son état initial, insuffisant et incertain, de la loi de programmation et les budgets qui en découleront, à commencer par celui de 1986, mettent en question la suffisance et la cohérence de l'appareil militaire de la France. L'effort est bel et bien cassé.

Ainsi se trouve réduite la capacité de la France à faire face dans la responsabilité et l'efficacité à la menace ; il amoindrit le poids politique dont notre pays entend disposer sur la scène internationale, très particulièrement en Europe.

En conclusion, le budget en projet ne nous paraît apporter aucun redressement sensible à la dégradation de la situation financière de nos armées alors que l'exécution de la programmation militaire fait apparaître un décalage de plus en plus important entre les intentions exprimées dans un « discours » dont les mots restent en mémoire et la réalité constatée dans les faits et plus précisément dans les moyens financiers consacrés à notre défense.

Jusqu'en 1982, faut-il le rappeler, le budget de la défense augmentait chaque année en nominal mais aussi en volume.

Les deux années 1982 et 1983 dont le nouveau Gouvernement a entendu disposer avant de lancer la nouvelle programmation, loin d'améliorer la situation ont aggravé les retards dans l'équipement des armées : annulations en 1982 de plus de 13 milliards de francs d'autorisations de programme et de 3 milliards et demi de crédits de paiement, décroissance en volume du budget dès 1983 et « gel » de plus de 11 milliards de francs d'autorisations de programme.

Les deux premières années de la programmation — 1984 et 1985 — ont, quant à elles subi les effets néfastes de toute une série de facteurs qui ont détérioré son exécution et provoqué des annulations ou des retards dans les commandes et dans les livraisons :

— les hypothèses économiques sur lesquelles était bâtie la programmation ont été démenties par les faits, l'inflation a été plus forte que celle qui était prévue ;

— les autorisations de programme, clefs du renouvellement et de la modernisation de nos armements, sont réduites ou ne sont pas utilisées, faute de crédits de paiement pour les financer ;

— le montant des crédits budgétaires a été inférieur à celui prévu par la programmation ;

— les budgets ont dû couvrir des dépenses se chiffrant par milliards, non prises en compte par la programmation : opérations extérieures, dotation en capital des sociétés nationales, maintien de l'ordre outre-mer ;

— enfin, les retards et étalements de programmes provoquent un accroissement des coûts unitaires des matériels produits en moins grande série et subissant une dérive inflationniste plus forte ; le pouvoir d'achat des crédits, déjà insuffisante, s'en trouve encore plus atteint et oblige à retarder davantage les commandes suivantes engendrant ainsi un processus cumulatif de régression.

Or les deux premières années de la programmation sont celles dont l'exécution aurait dû être d'autant plus rigoureuse que l'effort financier était le plus léger, les trois années suivantes portant le poids

essentiel de la programmation. Ces deux premières années — 1984 et 1985 — sont en outre celles qui ont « mangé » la plus grande part des économies apportées par les réductions d'effectifs dont la réalisation a été accélérée alors qu'elle devait être étalée sur cinq ans et la plus grande part des économies provenant de réductions non renouvelables, des crédits de fonctionnement. Ainsi l'effort se trouve reculé d'année en année.

Pour 1986, le projet de budget est doublement insuffisant :

— il ne permet aucune « actualisation » de la programmation et ne comble donc aucun des retards pris dans son exécution ;

— il ne respecte pas davantage les engagements financiers de la programmation pour l'année considérée.

La loi sur la programmation militaire faisait obligation au Gouvernement de présenter, au Parlement, en 1985, un rapport réévaluant pour la période 1986-1988 les besoins de nos forces et les crédits correspondants.

Aucune réévaluation n'est faite dans le rapport déposé qui n'envisage qu'une révision à la baisse des crédits prévus !

La détérioration de l'exécution de la programmation n'est donc aucunement corrigée alors que les facteurs de cette détérioration persistent et que celle-ci doit encore être aggravée par la charge non prévue de la réalisation d'une « base stratégique » en Nouvelle-Calédonie et par le budget en projet lui-même.

N'apportant aucune réévaluation, de nature à combler les retards des années précédentes le projet de budget accroît, en effet, la « dérive » par rapport à la programmation. Il est inférieur de plusieurs milliards, en crédits de paiement, à ce que celle-ci prévoit ; les autorisations de programme, en outre, stagnent au niveau de celui de 1985, lui-même identique à celui de 1984. Des commandes continueront ainsi, d'être retardées et des livraisons d'être étalées encore davantage dans le temps.

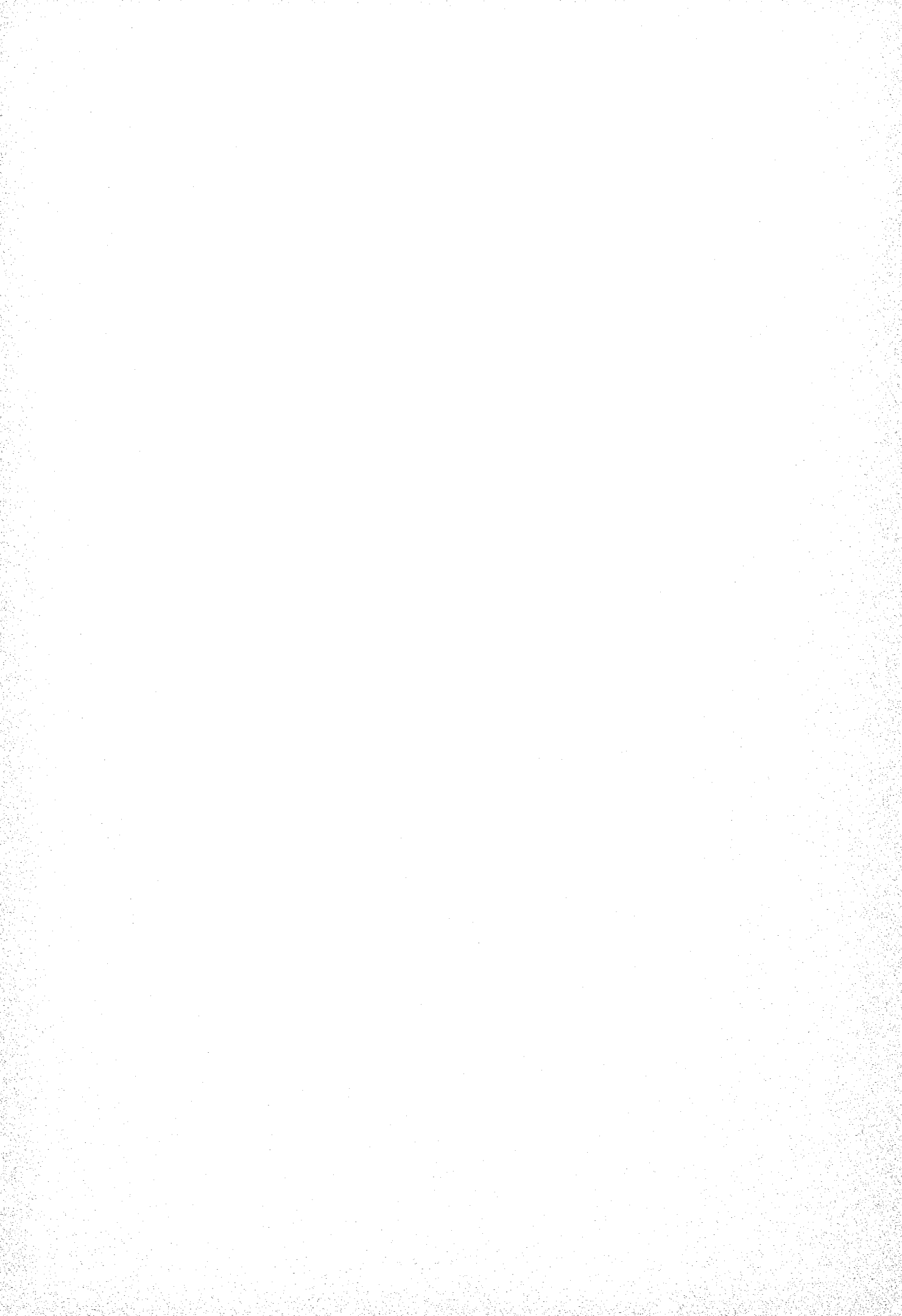
Au mieux, le projet de budget marquera, si l'hypothèse de hausse des prix est vérifiée, un accroissement en volume de 1,4 %, alors que la programmation avait prévu un accroissement en volume de 2 % par an et que lors des deux premières années de la programmation, les crédits de la défense ont régressé en volume.

Ainsi, le projet de budget accentue encore le déséquilibre initial de la programmation et fait encore davantage porter l'effort principal de la programmation sur ses deux dernières années.

Nous constatons — constatation amère — que les craintes que nous inspirait l'analyse du projet de loi de programmation et que nous avons exprimées dans notre rapport de 1983, se trouvent — hélas ! — entièrement fondées.

Du seul point de vue — exempt de tout a priori — des engagements pris par le Gouvernement lui-même et consacrés par la loi de programmation militaire qui chiffrait notre effort de défense, force est de constater que le budget en projet ne respecte ni l'engagement de réévaluation, ni celui de l'accroissement en volume du budget de la défense.

Cette seule considération — essentielle — suffit à fonder l'appréciation négative que nous inspire ce projet de budget.



PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1986

Art. 31.

Mesures nouvelles. — Dépenses en capital des services militaires.

Texte de l'article. — I. Il est ouvert au ministre de la défense, pour 1986, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des autorisations de programme ainsi réparties :

Titre V « Équipement »	84.707.700.000 F
Titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'État »	292.300.000 F
Total	85.000.000.000 F

II. Il est ouvert au ministre de la défense, pour 1986, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des crédits de paiement ainsi répartis :

Titre V « Équipement »	19.463.574.000 F
Titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'État »	211.500.000 F
Total	19.675.074.000 F

Exposé des motifs. — La comparaison par titre des autorisations de programme et des crédits de paiement prévus pour 1986, au titre des dépenses militaires en capital avec les autorisations de programme et les crédits de paiement accordés en 1985 figure au tableau VIII annexé à l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Les justifications détaillées par chapitre sont présentées dans l'annexe « Services votés. — Mesures nouvelles » établie au titre des dépenses en capital du budget de la défense.

ANNEXES

ANNEXE 1

TABLEAUX DÉTAILLÉS DES DONNÉES BUDGÉTAIRES MILITAIRES

TABLEAU 1

TABLEAU COMPARATIF DES BUDGETS MILITAIRES 1981 A 1986
(Crédits initiaux)

	1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage
<i>Crédits de paiement</i>												
Titre III	56,8	+ 16,8	66,5	+ 17,2	72,3	+ 8,7	75,5	+ 4,4	78,5	+ 4	82,7	+ 5,1
Titres V et VI	44,7	+ 19,3	56,3	+ 18,2	60,9	+ 8,2	66,6	+ 9,3	71,7	+ 7,6	75,7	+ 5,6
Budget global	104,5	+ 17,9	122,8	+ 17,5	133,2	+ 8,5	142,1	+ 6,7	150,2	+ 5,7	158,4	+ 5,4
<i>Autorisations de programme</i>												
Titres V et VI	64,3	+ 22,7	72,3	+ 12,4	78,4	+ 8,3	85	+ 8,4	85	0	85	0

TABLEAU 2

EVOLUTION RELATIVE DES TITRES DU FONCTIONNEMENT
ET DE L'EQUIPEMENT DEPUIS 1962

(En pourcentage.)

	Titre III	Titre V	Observations
1962	67,5	32,5	fin de la guerre d'Algérie.
1963	58	42	
1964	54	46	
1965	50	50	
1966	49	51	priorité absolue donnée au nucléaire.
1967	48	52	
1968	48	52	
1969	51	49	
1970	52	48	
1971	53	47	les conséquences de la « secousse » de 1968.
1972	53	47	
1973	53	47	
1974	54	46	
1975	56	44	le « trouble dans les casernes » et la situation du chapitre activité des forces obligent à remonter la part du titre III,
1976	58	42	
1977	59	41	
1978	58	42	remontée lente de la part du titre V.
1979	57	43	
1980	55	45	
1981	54,5	45,5	
1982	54	46	la remontée de la part du titre V se poursuit.
1983	54,2	45,8	
1984	53,2	46,8	
1985	52,4	47,6	
1986	52,2	47,8	le renversement de tendance entre le titre III et le titre V se poursuit en 1986 mais il est plus faible que ce que laisse prévoir la loi de programmation.

TABLEAU 5

EVOLUTION DES CRÉDITS DES SECTIONS DU BUDGET MILITAIRE 1981 A 1986

	1981		1982		1983		1984		1985		1986	
	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage	En milliards de francs courants	Accroissement en pourcentage
Crédits de paiement des titres III et V												
Terre	28,3	+ 20,9	32,8	+ 15,9	35,8	+ 9	38,4	+ 7,2	40,2	+ 4,6	42,3	+ 5,2
Marine	18,4	+ 21	22	+ 19,5	23,9	+ 8,6	26	+ 8,7	27,8	+ 6,4	29,6	+ 6,4
Air	22,2	+ 20	26	+ 17,1	28,6	+ 10	30,1	+ 5,2	31,8	+ 5,6	33,4	+ 4,7
Section commune	26,1	+ 17,6	31,2	+ 19,5	32,4	+ 4	34,2	+ 5,5	36,4	+ 6,4	38,5	+ 5,8
Gendarmerie	9,5	+ 14,4	11	+ 15,7	12,5	+ 1,4	13,4	+ 7,2	14	+ 4,5	14,6	+ 4,4
Budget global	104,5	+ 17,9	122,8	+ 17,6	133,2	+ 8,5	142,1	+ 6,7	150,2	+ 5,7	158,4	+ 5,4
Autorisations de programme du titre V												
Terre	17,7	+ 30,1	19,6	+ 10,8	21	+ 7,5	21,8	+ 3,6	19,8	- 9,1	15,7	- 20,1
Marine	12	+ 29	13,5	+ 12,5	14,8	+ 9,6	18,5	+ 25	20,3	+ 8,7	23,3	+ 14,7
Air	17,8	+ 15	19,8	+ 11,2	20,9	+ 5,5	22,2	+ 6,6	22,2	0	22,4	+ 0,9
Section commune	15,8	+ 18,7	18,4	+ 16,4	20,4	+ 10,8	21,1	+ 3	21,1	0	22	+ 4,2
Gendarmerie	1	+ 11,7	1,15	+ 20	1,25	+ 8,7	1,4	+ 8	1,6	+ 14,2	1,6	0
Budget global	64,3	+ 22,7	72,4	+ 12,4	78,4	+ 8,3	85	+ 8,4	85	0	85	0

TABLEAU 4

**EVOLUTION DE LA PART FAITE A L'ARMEMENT NUCLEAIRE
DANS LE BUDGET MILITAIRE
(Titre V)**

(En pourcentage.)

Période ou année	Pourcentage du titre V du budget militaire affecté au nucléaire (crédits de paiements)	
Période 1961-1965 (première loi de programme)	27,6	
Période 1966-1970 (deuxième loi de programme)	45,5	
Période 1971-1975 (troisième loi de programme)	37	
1976	33	
1977	33,2	} rééquilibrage au profit des moyens classiques et du titre III
1978	32,5	
1979	32,5	
1980	31,2	
1981	30	
1982	30	} retour à une priorité accrue au nucléaire
1983	31,7	
1984	32,5	
1985	32,7	
1986	33,4	

TABLEAU 5

**EVOLUTION DU POURCENTAGE DES CRÉDITS MILITAIRES
DANS LE BUDGET DE L'ÉTAT**

Année	Pourcentage	Observations
1962 à 1967 ..	passe de 24,7 à 21	achèvement des séquelles de la guerre d'Algérie.
1968	20	
1969	17,9	effets des troubles de 1968.
1970 à 1975 ..	voisin de 17	
1976	17	la loi de programmation militaire pour la période 1977-1982, fixe l'objectif 20 % pour 1982.
1977	17	
1978	17	
1979	16,8	abandon de l'objectif 20 % pour un objectif exprimé en pourcentage d'accroissement de la part du P.I.P.m. consacré à la défense.
1980	16,8	
1981	16,8	
1982	15,5	
1983	15,1	} minimum jamais atteint. si l'on tient compte des « débudgétisations » successives et continues, la part du budget de la défense est en réalité inférieure à ces pourcentages.
1984	15,1	
1985	15,09	
1986	15,3	

TABLEAU 6

ÉVOLUTION DES ACCROISSEMENTS ANNUELS
DU BUDGET MILITAIRE 1976-1986

(En pourcentage.)

Année	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	Accroissement en francs courants	Inflation	Accroissement en francs constants	Accroissement en francs courants	Inflation	Accroissement en francs constants
1976	+ 14,2	+ 9,6	+ 4,2	+ 11	+ 9,6	+ 1,3
1977	+ 16,8	+ 9,4	+ 6,8	+ 1,1	+ 9,4	- 7,6
1978	+ 16	+ 9,1	+ 6,3	+ 29,8	+ 9,1	+ 19
1979	+ 14	+ 10,8	+ 2,9	+ 24,6	+ 10,8	+ 12,5
1980	+ 14,9	+ 13,5	+ 1,2	+ 22,4	+ 13,5	+ 7,8
1981	+ 17,9	+ 13,4	+ 4	+ 22,7	+ 13,4	+ 8,2
1982	(nota) + 14,5	+ 12	+ 2,5	(nota) - 7,8	+ 11,8	- 5
1983	+ 8,5	+ 9,6	- 1	+ 8,3	+ 9,6	- 1,2
1984	+ 6,7	+ 7,1	- 0,7	+ 8,4	+ 7,5	+ 0,8
1985	+ 5,7	+ 5,7	0	0	+ 5,7	- 5,7
1986	+ 5,4	+ 4	+ 1,4	0	+ 4	- 4
			(si l'hypothèse sur l'inflation se vérifie)			(si l'hypothèse sur l'inflation se vérifie)

Nota : Après l'annulation de C.P. et d'A.P. survenue en cours d'année budgétaire.

TABLEAU 7

EVOLUTION DU POURCENTAGE DE P.I.B.m. CONSACRÉ A LA DÉFENSE
1962-1986

(En pourcentage.)

	Pourcentage du P.I.B.m. consacré à la Défense	Observations
1962-1966	Tombe de quelque 6 à 4,5	Liquidation des séquelles de la guerre d'Algérie.
1966-1968	Le pourcentage se maintient à un pallier voisin de 4,5	Régime de croisière en économie saine.
1969	4	Chute brutale consécutive à la secousse de 1968.
1970-1974	Le pourcentage continue à tomber de 4 à 3,36	Diminution régulière de « l'ef- fort » en situation de bonne croissance du P.I.B.m.
1975-1976	Légère remontée à 3,4	Mise en ordre consécutive « au trouble dans les casernes ».
1977	3,5	Remontée amorcée par la loi de programmation militaire de 1976.
1978	3,61	
1979	3,61	
1980	3,69	
1981	3,85	
1982	3,88	L'objectif du précédent gouver- nement pour 1982, était de 3,94.
1983	3,91	Chute du P.I.B.m. en volume à partir de 1982 : 102,9 1983 : 100,6 1984 : 101,5 1985 : 101,5
1984	3,80	
1985	3,80	
1986	Se situera sans doute entre 3,7 et 3,8	

ANNEXE 2

RAPPEL DE LA GESTION 1981-1985

1. — 1981-1985 : LE BUDGET MILITAIRE EN DÉGRADATION CONTINUE

1. L'« héritage » trouvé en 1981.

La part du produit national brut — P.N.B. — consacré par un pays à sa défense constitue sans doute la mesure la plus sûre de l'effort consenti. Stabilisée au palier 4 % entre 1966 et 1968, époque à laquelle s'effaçaient les dernières séquelles matérielles de la guerre d'Algérie, elle amorçait en 1969 une chute qui la conduisait à 2,96 % en 1974. Pour employer le langage nouveau, celui du produit intérieur brut marchand — P.I.B.m. — l'effort pour la défense tombait de 4,5 % en 1968 à 3,36 % en 1974.

Il devenait évident qu'on ne pouvait à ce niveau d'effort à la fois « se payer » un armement nucléaire de quelque corpulence, maintenir l'armature classique en deçà de laquelle il n'y a pas de défense crédible, pourvoir à la mise en condition opérationnelle sans laquelle l'appareil militaire n'existe que sur le papier, assurer enfin la vie des personnels comme elle doit l'être. L'effort n'était pas adapté à l'ambition, et ce qui est plus grave au besoin.

Après deux années consacrées à la remise en ordre nécessitée par certains mouvements dans les armées et à la restauration de la condition militaire, la loi de programmation votée le 19 juin 1976 faisait repartir la courbe représentative de l'effort dans le bon sens. Elle ambitionnait de faire passer le pourcentage du budget militaire dans le budget global de l'Etat de 17 % à 20 % en six années. Cet objectif reconnu irréalisable en 1979 était transformé en un accroissement annuel moyen du budget de 0,09 % du P.I.B.m. La part du produit intérieur brut marchand consacrée à la défense passait ainsi à 3,85 % en 1981 et devait atteindre 3,94 % en 1982. La longue marche vers un effort adapté au besoin avait fait une part notable du chemin.

En définitive, ce qui compte, c'est l'évolution en francs constants des masses budgétaires militaires. Entre 1976 et 1981, l'accroissement annuel moyen a été de 4,2 % pour les crédits de paiement et de 6,9 % pour les autorisations de programme. La France faisait mieux qu'aucun autre de ses voisins et alliés européens.

2. L'héritage dilapidé.

Le budget militaire pour l'année 1982 satisfaisant sur le chapitre des crédits de paiement, pouvait donner à penser que l'effort pour la défense des années précédentes allait se poursuivre — avant que survienne dans le courant de l'année budgétaire une importante annulation de crédits votés. A la vérité, en ramenant à 3,895 % du P.I.B.m. l'objectif 3,94 du pouvoir précédent et en réduisant de 50 % l'accroissement des autorisations de programme qui avait été tenu pendant la période 1978-1981, le premier budget socialiste amorçait dès son vote en novembre 1981 une dérive négative dans la politique militaire de la France. Les budgets des années 1983, 1984 et 1985 entraient, eux, franchement dans la récession.

L'étude des tableaux chiffrés détaillés ci-joints en annexe 2 conduit aux conclusions suivantes :

a) Part occupée par le budget militaire dans le budget d'ensemble de l'Etat.

Le budget militaire occupait en 1981 16,8 % du budget de l'Etat. Il n'en occupait plus en 1985 que 15,1 %. La croissance annuelle moyenne des budgets civils a dépassé celle du budget militaire depuis 1981. Compte tenu du fait, en particulier, de l'évolution des structures budgétaires et de la « débudgétisation », force est de constater que la part faite à la défense dans les dépenses de l'Etat a diminué.

b) *Evolution annuelle du budget militaire.*

L'évolution des accroissements annuels, en termes réels, des masses budgétaires militaires traduit mieux que tout autre paramètre la réalité de ce qui est donné aux armées pour vivre et se moderniser, en d'autres termes leur pouvoir d'achat. Celui-ci diminue, c'est un fait.

L'objectivité oblige tout d'abord de reconnaître que l'accroissement en francs constants ds crédits de paiement inscrits dans le budget 1982, égal à 5,1 %, était supérieur à ce qu'il avait été pendant la période 1976-1981. Mais la chute spectaculaire des autorisations de programme, dont l'accroissement en francs constants par rapport à 1981 n'était plus que de 0,5 %, était annonciatrice de l'affaiblissement prochain.

Celui-ci devait être confirmé dès février 1982 : le gel, puis les annulations de crédits votés faisaient tomber l'accroissement en francs constants des crédits de paiement au taux de + 2,5 % et celui des autorisations de programme à — 5 %.

Plus aucune ambiguïté ne demeure à partir du budget 1983 : l'accroissement annuel moyen en francs constants des crédits de paiement pour la période 1983-1985 passe du taux de 4,2 % tenu pendant la période 1976-1981 au taux négatif — 0,5 %. La situation en matière d'autorisations de programme, indicatrice des intentions à terme, est plus mauvaise encore : l'accroissement annuel moyen pour la période 1983-1985 passe du taux positif 6,9 % au négatif — 1,9 %. Ces niveaux « d'accroissement » sont dans la réalité plus faibles encore, de l'ordre d'un point pour les crédits de paiement (ensemble des titres III et V) et de 2 % pour les autorisations de programme (titre V seulement), si l'on tient compte de l'imparable « inflation militaire spécifique », phénomène bien connu dû aux « hausses de prix techniques » en cours de réalisation des programmes.

c) *La part du P.I.B.m. consacrée à la défense.*

L'évolution des pourcentages du produit national consacrés à la défense traduit « l'effort » consenti. Force est de constater qu'il y a, là aussi, affaïssement.

Le premier budget socialiste plafonnait l'effort en limitant à 3,895 % le pourcentage du P.I.B.m. au lieu de passer à 3,94 comme l'entendait le précédent Gouvernement. A partir de 1983 on passe du palier à la chute. En dépit des assurances répétées du ministre de la défense, nous en sommes en 1985 à 3,8 % du P.I.B.m., en 1986 à moins de 3,8 %. Voici cependant ce que disait devant la commission de la défense le 20 avril 1983, quelques jours avant le vote de la nouvelle loi de programmation militaire, le ministre de la défense :

« en admettant que la croissance du P.I.B.m. sera faible en 1984, plus soutenue en 1985 et retrouvera un rythme de croisière en 1986 et 1987, cette part serait de 3,91 % en 1984 et atteindrait 4 % en fin de période ».

d) *Le facteur aggravant du manque de rigueur dans l'exécution des budgets votés et de la loi de programmation.*

A deux reprises depuis 1981, le Gouvernement, en dépit de ses engagements, a procédé à des gels de crédits votés, dont certains se sont transformés en annulations pures et simples, qui aggravent la dérive négative résultant de la dégradation des budgets eux-mêmes. Le gel survenu au printemps 1982 de quelque 7 % des crédits de paiement et de quelque 15 % des autorisations de programme du titre de l'équipement du budget en cours d'exécution, gel transformé en annulations en octobre, a entraîné :

- l'annulation de la commande de 25 Mirage 2000 ;
- le report du programme du nouvel avion de patrouille maritime, l'Atlantic 2 ;
- le blocage de la commande de 47 AMX 10 RC et de 26 automoteurs de 155 à grande cadence de tir ;
- un retard dans le projet de satellite militaire d'observation Samro.

Le gel d'autorisations de programme à nouveau survenu au printemps 1983 — mais débloqué à l'automne — n'a pas pu, de son côté, ne pas introduire un nouveau retard dans la réalisation des programmes.

Le manque de rigueur dans l'exécution des budgets votés s'accompagne d'un manque de rigueur dans l'élaboration des budgets. C'est ainsi que, contrairement aux règles, une somme de 700 millions de francs inscrite au budget 1985 des armées est purement et simplement destinée à l'augmentation du capital de deux sociétés industrielles, la S.N.I.A.S. et la S.N.E.C.M.A. Cela prive l'armée de terre de l'ordre de 33 chars AMX 30 B2 ou 4 batteries de 155 AUF 1 avec leurs munitions, ou l'armée de l'air de l'ordre de 3 à 4 Mirage 2000 avec leurs équipements.

La programmation elle-même, votée le 19 mai 1983, n'est pas respectée : le budget 1985 est inférieur de 1,3 milliard de francs — le coût d'un sous-marin d'attaque à propulsion nucléaire — au chiffre inscrit dans la loi.

La situation dans les armées est plus inquiétante encore que celle dont on prend la mesure à la seule lumière de la lettre des documents budgétaires.

En résumé, voici comment en toute objectivité arithmétique, se présente la gestion budgétaire militaire du pouvoir socialiste : la défense n'a plus la priorité dans les dépenses de l'Etat ; le pouvoir d'achat des armées, pour la première fois depuis longtemps, diminue ; l'effort pour la défense engagé en 1976 est non seulement arrêté, mais renversé.

C'est bien ce qu'a signifié publiquement, en mars 1985, un officier général occupant un poste élevé à l'état-major des armées :

« Il est maintenant de la plus haute importance que la récession des budgets militaires 1984 et 1985 prenne fin. »

La récession, à la vérité, a commencé dès 1982.

2. — UNE LOI DE PROGRAMMATION INSUFFISANTE ET INCERTAINE

Les mauvais budgets 1984 et 1985, survenant après le mauvais budget 1983 hors programmation, procèdent de la mauvaise programmation du 19 mai 1983, qui n'est même pas respectée, nous venons de le constater alors qu'elle avait été soi-disant élaborée sur la base de la « rigueur ».

1. L'apparence.

La programmation de 1983 est insuffisante et de plus incertaine. Elle avait pu cependant induire en erreur l'observateur non averti ou partisan :

a) *L'annonce d'une augmentation budgétaire* annuelle moyenne de 2 % en termes réels pour la période 1984-1988 pouvait paraître honorable dans la situation économique qui prévaut ;

b) *L'évaluation du danger* auquel est confrontée la France était lucide.

c) La « *continuité* » était proclamée en matière de doctrine.

d) Enfin, n'oublions pas qu'il s'agit de programmation, l'essentiel des *choix physiques* attendus était retenu :

— poursuite du programme de développement de la Force Océanique Stratégique et étude du « missile stratégique mobile susceptible d'entrer en service à partir de 1996 » ;

— effort qualitatif en faveur des systèmes nucléaires et de leur environnement ;

— poursuite du renouvellement de l'armement nucléaire tactique ;

— volonté affichée d'accroître la mobilité et la puissance de feu des forces terrestres ;

— maintien du projet de porte-avions à propulsion nucléaire et effort en faveur des sous-marins d'attaque à propulsion nucléaire (SNA) ;

— maintien du niveau 450 avions de combat de l'armée de l'air ; étude de l'avion de combat futur et de l'avion de transport à long rayon d'action ; acquisition de la détection basse aéroportée, vitale à la défense aérienne.

La tentation a été grande, chez certains, de se dire que la programmation n'était, après tout, pas si mauvaise.

2. La réalité.

La réalité est sans rapport avec l'apparence. La voici :

a) Un accroissement annuel moyen du budget militaire de 2 % en termes réels pour la période de la programmation est insuffisant pour éponger les effets de la dégradation du budget des armées depuis 1981 et reprendre l'effort engagé en 1976 pour adapter l'appareil militaire de la France au besoin. De plus, dès 1983, tout indiquait que le taux d'accroissement de 2 % n'avait aucune chance d'être atteint, ce qui est aujourd'hui une évidence.

b) Ce taux d'accroissement 2 % découle d'une décision de plafonnement à 3,9 % du pourcentage du P.I.B.m. consacré aux armées ce qui traduisait dès 1983, en mettant les choses au mieux, la volonté de freinage de l'effort antérieur. Nous savons aujourd'hui que ce taux 3,9 % n'est lui-même pas tenu.

c) L'objectif 705 milliards de francs 1983 fixé pour la programmation quinquennale, résultant du taux d'accroissement annuel théorique 2 %, est transformé dans la loi en 830 milliards de francs courants, ce qui enlève toute rigueur à la programmation du fait de la fragilité des hypothèses économiques utilisées pour le passage de 705 à 830 :

- Une inflation de 6,2 % en 1984 et de 5 % en moyenne les quatre années suivantes ;
- Un P.I.B.m. « retrouvant son rythme de croisière en 1986 » (1).

d) Le report du gros des commandes de matériels sur la deuxième période de la programmation, 1986-1988, introduit un nouveau glissement — et l'incertitude — dans le renouvellement des moyens. Ainsi la mise sur cale du premier porte-avions à propulsion nucléaire destiné à remplacer le *Clemenceau* « glisse » de 1982 à 1986 !

e) L'annonce que, pendant cette deuxième période, le titre de l'équipement des armées sera supérieur au titre du fonctionnement paraît aventurée.

f) Le recours à la solution de facilité de la réduction des effectifs et le silence sur certains programmes majeurs — l'arme à radiations renforcées, en particulier — ne laissent pas, enfin, d'inquiéter.

Le gouvernement socialiste qui en 1981 reprochait à son prédécesseur des hypothèses trop optimistes sur le taux d'inflation — qui avait entraîné, c'est vrai, un retard de près d'une année sur l'exécution de la programmation de 1977-1982 — se livre, quant à lui, à un véritable camouflage. La réalité de la programmation socialiste de 1983, c'est l'insuffisance, les retards acceptés a priori, l'incertitude. C'est donc, à terme, l'échec assuré d'un certain nombre de rendez-vous qui sont impératifs pour la suffisance, la cohérence et l'efficacité de notre appareil militaire.

3. — LES AVERTISSEMENTS PARLEMENTAIRES

Le budget militaire pour l'année 1985 n'engendre pas l'optimisme quant aux chances d'un bon budget pour l'année 1986 et d'une révision sérieuse de la loi de programmation — révision inscrite dans le texte même de la loi et attendue en octobre 1985.

L'effondrement des autorisations de programme est, en particulier, très inquiétant à cet égard. La loi de programmation prévoit, en effet, dans son article 2 que « les autorisations de programme seront déterminées, année par année, en cohérence avec les crédits

(1) Déclaration du ministre de la défense devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale, avril 1983.

de paiement » ; ne peut-on craindre la cohérence inverse quand viendra le temps de la révision ? L'effondrement des autorisations de programme ne risque-t-il pas de mettre en péril la possibilité d'un rajustement en hausse des crédits de paiement, en fournissant le prétexte « technique » du refus de tout accroissement pour la deuxième période de la loi de programmation ?

Par ses déclarations martiales, M. Hernu a tenté, ces dernières années, de masquer l'affaïssement de la défense de la France :

« La loi de programmation 1984-1988 ne sera pas soumise à des à-coups conjoncturels qui limiteraient sa portée » (1).

« Si des sacrifices sont à faire ils devront être faits ailleurs que sur le budget de la défense... Le programme de matériels continue une priorité absolue qui sera exécutée quoi qu'il advienne » (2).

« (Le budget militaire) assurera la préservation du pouvoir d'achat des armées... L'engagement solennel de respecter la loi de programmation est tenu » (3).

Nous savons ce qu'il en est dans la réalité. Et il n'est pas jusqu'à des parlementaires amis du pouvoir qui ne tirent le signal d'alarme. Dès le 12 novembre 1982, M. Huygues des Etages, député socialiste de la Nièvre, rapporteur du budget militaire devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale s'exprimait à la tribune du Palais Bourbon comme nous aurions pu le faire :

« J'appelle l'attention des Français sur le fait que sans défense globale forte, servie par des gens motivés et bien entraînés, pour protéger les valeurs de civilisation auxquelles ils tiennent, toutes leurs aspirations tomberont. Aujourd'hui, monsieur le ministre, nous devons poser la question suivante : le projet de budget de 1983 répond-il à cette attente et à la situation internationale ? »

Un an plus tard, le 6 octobre 1983, M. Le Drian, député socialiste du Morbihan, rapporteur spécial pour la défense devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, faisait écho à son collègue M. Huygues des Etages :

« L'effort de défense, qui ne peut faire abstraction de la richesse du pays, doit d'abord se préoccuper des menaces extérieures. »

Sur ces menaces, voilà d'ailleurs ce que devait dire le 9 novembre 1984 le ministre de la défense lui-même à la tribune de l'Assemblée :

« Les tensions internationales en Afrique, en Amérique centrale, au Proche-Orient et en Afghanistan, ailleurs encore, le déséquilibre des armements entre l'Est et l'Ouest, les menaces susceptibles d'affecter nos intérêts dans le monde, rien de tout cela — vous le reconnaissez — n'a décliné en 1984. »

Nous le reconnaissons, c'est sûr. Mais le cri d'alarme lancé dès 1982 par les rapporteurs parlementaires de la majorité elle-même n'ont pas été entendus. Le budget militaire pour l'année 1986 et la révision de la loi de programmation, en tiendront-ils compte ? Répondront-ils au danger accru souligné par le ministre lui-même ?

Sous la réserve d'un sursaut à l'occasion de la révision de la programmation militaire, qu'il paraît utopique d'escompter, force est de constater que l'effort pour la défense est cassé.

La dérive négative dans laquelle notre défense est installée depuis 1981 risque de priver notre pays de sa capacité de proposition vis-à-vis de ses partenaires européens et plus largement de ses alliés. Elle réduit le poids politique dont la France entend disposer sur la scène internationale.

(1) Dossier d'Information n° 72 du ministère des armées, printemps 1983.

(2) Le ministre devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale, le 20 avril 1983.

(3) Le ministre devant la commission de la défense de l'Assemblée nationale, le 9 octobre 1984.

