

N° 91

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1977.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense
et des Forces armées (1), sur le projet de loi de finances
pour 1978, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME VI

Défense.

SECTION « FORCES TERRESTRES »

Par M. Jacques CHAUMONT.

Sénateur.

1 Cette commission est composée de : MM. André Colin, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillères, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourgine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Mme Marie-Thérèse Goutmann, MM. Marcel Henry, Louis Jung, Jean Lecanuet, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longequeue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périquier, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Voilquin, Michel Yver.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (5^e législ.) : 3120 et annexes, 3131 (tomes I à III et annexes 50 et 51, 3150 tome V) et in-8° 770.

Sénat : 87 et 88 (tomes I, II et III, annexes 4^e et 42) : 1977-1978.

Loi de finances. — Défense nationale — Armée de terre — Armement.

SOMMAIRE

	<u>Pages.</u>
Introduction	3
Caractéristiques générales du budget de l'armée de terre	4
Dépenses de fonctionnement	8
Dépenses en capital	15
Conclusion générale	22

Mesdames, Messieurs,

Dans le même esprit que son éminent prédécesseur, M. Lucien Gautier, votre rapporteur se propose d'apprécier le projet de budget de la section des Forces terrestres, non seulement par rapport à celui de 1977 dont il est le prolongement naturel, mais aussi et surtout par comparaison avec la loi de programmation militaire pour les années 1977-1982 dont il traduit financièrement la deuxième tranche de réalisation.

S'il est possible, chapitre par chapitre, et éventuellement article par article, de comparer les propositions de ce projet aux dotations de l'année 1977, il est beaucoup plus difficile de les rapprocher des objectifs de la loi de programmation qui, sous cet éclairage, apparaît imprécise.

Votre rapporteur s'efforcera d'éviter imprécisions et ambiguïtés et d'expliquer certains écarts, afin de vous présenter une image aussi fidèle que possible de l'évolution de l'Armée de Terre, telle qu'elle est prévue au cours de l'année qui vient.

A cet effet, après avoir rappelé les principaux chiffres qui permettent de situer l'effort financier consenti à cette armée par rapport au budget de la Défense, nous analyserons les crédits correspondant aux dépenses de fonctionnement puis aux dépenses en capital, avant de tirer une conclusion d'ensemble de l'étude et enfin d'aborder deux problèmes de fond.

CHAPITRE PREMIER

CARACTERISTIQUES GENERALES DU BUDGET DE L'ARMEE DE TERRE

Avant d'aborder l'étude du budget de l'Armée de Terre pour en souligner les caractéristiques générales, il paraît nécessaire de rappeler les tendances essentielles du budget des Forces armées dont il fait partie.

I. — Caractéristiques générales du budget des Forces armées.

A. — *Note liminaire :*

1° En 1978 est inclus dans le titre III du budget de la Défense un crédit de 13 115,9 millions de francs correspondant à une participation au fonds spécial des ouvriers de l'Etat et aux pensions civiles et militaires, charges qui, avant 1977, étaient supportées par le budget du Ministère de l'Economie et des Finances.

Cette dotation, qui se situe hors programmation, est importante tant par son volume que par son taux de croissance qui a atteint 32 % par rapport à 1977. De plus, son mode d'évaluation est inconnu. Elle risque donc de peser de plus en plus sur le budget de l'Etat et, par voie de conséquence, sur celui de la Défense, pouvant ainsi remettre en cause l'exécution de la loi de programmation.

En tout état de cause, pour rendre le budget 1978 comparable à celui de 1977, le calcul des indications chiffrées figurant dans le texte ci-après a été effectué en déduisant des dotations budgétaires de 1978 les crédits en question.

2° En termes de budget il est prudent de différencier les crédits ouverts par la loi de finances initiale qui forment le *budget initial* et ceux obtenus en fin de gestion, après ouverture complémentaires par les lois rectificatives et annulations par arrêtés, crédits qui constituent le *budget définitif*.

Les chiffres et les pourcentages étant sensiblement différents lorsqu'on utilise les données de l'un ou de l'autre de ces deux budgets, la forme concernée sera à chaque fois précisée dans l'étude qui suit.

B. — *Chiffres et faits caractéristiques :*

Par rapport au produit intérieur brut, le budget de la Défense représente 3.1 % en 1977, 3,23 % en 1978 (produit intérieur brut estimé à 2 096 milliards de francs).

Par rapport aux objectifs de la programmation militaire 1977-1982, le budget de la Défense s'établit ainsi :

— la programmation avait donné deux indications pour les crédits de paiement globaux 1978 : en valeur 66 460 millions de francs, en pourcentage du budget de l'Etat : 18.04 %.

Le budget de la Défense est de 67 654 millions de francs, ce qui correspond à 16.98 % du budget de l'Etat.

Le pourcentage prévu n'est donc pas atteint et même si cet écart peut être justifié par une modification de présentation du budget de l'Etat en 1978, il n'en demeure pas moins que la référence du budget de la Défense au budget de l'Etat — telle qu'elle apparaît dans la loi de programmation — devient par ce fait insuffisante :

— la programmation avait prévu que l'équilibre entre dépenses ordinaires et dépenses en capital s'établirait en 1978 à 58.2 pour les premières et 41.8 pour les secondes.

Dans le budget étudié, cet équilibre s'établit respectivement à 57.9 et 42.1 % alors qu'il atteignait 59 et 41 % dans le budget initial de 1977.

Les dépenses de fonctionnement progressent donc moins rapidement que les dépenses en capital et cette évolution est plus rapide que celle prévue par la loi d'objectifs.

Il convient de relever cet aspect très positif du budget de 1978 qui privilégie l'équipement par rapport aux dépenses de personnel.

Par rapport au budget général de l'Etat qui s'élève à 398.4 milliards de francs en 1978 et connaît une progression de :

— 18,9 % par rapport au budget initial de 1977 ;

— 10,8 % par rapport au budget modifié par les collectifs, la part du budget de la Défense est de 16.9 %.

Elle est en augmentation de :

- 15,8 % par rapport au budget initial de 1977 (1) ;
- 16,46 % par rapport au budget modifié.

Enfin la comparaison du budget militaire 1978 avec le *budget de la Défense initial de 1977*, telle qu'elle apparaît au tableau I (2) indique un accroissement de 13,6 % des dépenses ordinaires et de 19 % des dépenses en capital.

C. — *La répartition des crédits de paiement entre sections budgétaires* fait l'objet du tableau II (3) :

On y constate que la proportion des crédits de la section Forces terrestres dans le budget de la Défense passe de 27,2 % à 27,5 % de 1977 à 1978.

Ce pourcentage est inférieur de presque un point à celui prévu par la loi de programmation, même après ventilation entre les Armées de certaines dépenses de rémunérations figurant en provision à la Section commune.

D. — *Dépenses en capital* :

Comme en 1977, les dépenses en capital figurent aux titres V et VI. Les crédits inscrits à ce dernier titre sont toujours négligeables en regard de ceux figurant au titre V.

II. — Présentation générale du budget de l'Armée de Terre.

A. — En 1978, le budget de l'Armée de Terre s'élèvera à 18 625 millions de francs de crédits de paiement pour l'ensemble des dépenses ordinaires (titre III) et des dépenses en capital (titre V), ce qui correspond à une augmentation de 17,41 % par rapport au budget voté en 1977. Celle-ci est supérieure à celle du budget de la Défense (15,8 %).

La part relative du titre V est plus importante en 1978 (34,75 %) qu'en 1977 (34,2 %).

1° Les crédits correspondant aux *dépenses ordinaires* se montent à 12 153 millions de francs, soit un accroissement de 16,4 % par rapport à 1977.

(1) En 1977, le budget de la Défense représentait 17,4 % du budget initial de l'Etat. Il n'est plus que de 16,1 % à l'heure actuelle. Les dépenses militaires ont donc connu une diminution relative en cours de gestion.

(2) Voir annexe, page 26.

(3) Voir annexe, page 26.

Une part importante de ces ressources (65 %) est consacrée aux rémunérations et charges sociales mais elle est proportionnellement moins élevée que celles figurant dans le budget de 1977. Le poids des dépenses de **personnel** diminuant, celui des crédits consacrés aux activités et à l'entretien programmé des matériels peut donc être accru d'autant ;

2° En ce qui concerne les *dépenses en capital*, le montant des autorisations de programme, soit 8 608 millions de francs, représente un accroissement de 39,3 % par rapport à 1977 ; celui des crédits de paiement, soit 6 472 millions de francs, une augmentation de 19,3 %.

Cette amélioration sensible du pouvoir d'achat permettra de lancer de plus nombreuses commandes, sans mettre en cause l'équilibre financier ;

3° Le projet de budget de l'Armée de Terre a été établi, dans ses grandes lignes, conformément aux objectifs généraux de la programmation. Cependant, par rapport aux prévisions annuelles de réalisation, des décalages sont perceptibles. Ces décalages s'ajouteront aux retards déjà constatés en 1977, tant dans le domaine des conditions de vie du personnel que dans ceux des équipements et de l'infrastructure.

B. — Les tableaux III et IV (1) donnent respectivement la répartition des autorisations de programme et des crédits de paiement par catégories de dépenses. Le tableau V (2) indique l'évolution du budget des Forces terrestres, par rapport au budget de la Défense, depuis 1975.

Ce dernier tableau fait apparaître une nette progression de la part des *autorisations de programme* dans le titre III et, surtout, dans le titre V, progression qui traduit essentiellement l'effort fait en faveur de l'entretien programmé des matériels et des fabrications d'armement dans le projet de budget 1978. Quant aux *crédits de paiement*, ils sont caractérisés par leur maintien, sensiblement au même niveau qu'en 1977.

Votre rapporteur se propose maintenant d'étudier successivement, dans le détail, chacun des titres.

(1) Voir annexe, pages 24 et 25.

(2) Voir annexe, page 26.

CHAPITRE SECOND

DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Titre III.

I. — Physionomie générale du titre III.

Les dépenses de fonctionnement pour 1978 s'élèvent à 12 153,6 millions de francs en *crédits de paiement*, soit un taux d'accroissement de 16,4 % par rapport au budget voté 1977, auxquels s'ajoutent 1 170 millions de francs en *autorisations de programme* au titre de l'entretien programmé des matériels (taux d'accroissement de 23,1 %).

Le tableau VI (1) donne la ventilation des mesures nouvelles à l'intérieur du titre III, par grande catégorie de dépenses, et leur comparaison dans le budget 1977 et le projet de budget 1978.

L'examen de ces chiffres permet d'apprécier les possibilités qui seront offertes à l'Armée de Terre en 1978 et appelle les remarques suivantes :

— le taux d'accroissement du titre III (16,4 %) est supérieur à celui du même titre du budget de la Défense (13,6 %) ;

— par rapport au budget de l'Armée de Terre, ce titre atteint pourtant un pourcentage plus faible en 1978 (65,8 %) ce qui indique un renversement de tendance traduisant la pression effectuée sur les dépenses ordinaires en vue de préserver au maximum les possibilités financières en matière de dépenses d'investissement ;

— l'augmentation des crédits affectés aux rémunérations et charges sociales (15,4 %) est nettement plus faible qu'en 1977 (18,6 %) et 1976 (30,3 %). Cette régression s'explique à la fois par la politique salariale du Gouvernement et par le fait que la réforme des statuts est pratiquement achevée.

(1) Voir annexe, page 27.

En fait, dans le domaine du fonctionnement courant, l'objectif poursuivi a consisté, comme en 1977, à supprimer les sous-dotations chroniques dont sont affectés certains postes de dépense. Priorité a donc été donnée aux ajustements de ressources dans les domaines jugés critiques, cette mesure de remise en ordre paraissant les dispositions déjà prises précédemment, notamment dans le domaine du chauffage.

En revanche, l'enveloppe financière ne permet pas d'envisager la prise en compte de toutes les améliorations inscrites dans la programmation et les retards pris restent parfois sensibles. Cependant le projet de budget 1978 garantit aux régiments et aux organismes de soutien des possibilités suffisantes de vie et d'activité. En outre des mesures de rattrapage partiel et des améliorations ponctuelles ont pu être retenues.

II. — Analyse des principales mesures nouvelles.

A. — MESURES INTÉRESSANT LE PERSONNEL

(Première et troisième partie.)

Comme indiqué ci-dessus, le taux d'accroissement des crédits alloués à ces mesures est nettement plus faible en 1978 qu'en 1977.

L'évolution des effectifs.

Les effectifs de l'Armée de Terre prévus pour 1978 sont pratiquement stables en ce qui concerne le personnel de carrière et sous contrat (115 408 au lieu de 115 633), mais enregistrent une diminution de 5 439 postes de personnel du contingent (économie brute d'environ 50 millions de francs) qui conduira à une réduction de 4 857 postes d'appelés au 31 décembre 1978.

Cette mesure, qui est une des caractéristiques de la réorganisation de l'Armée de Terre, correspond à la deuxième tranche du plan de déflation qui doit conduire, dans les cinq prochaines années, à abattre les effectifs de 20 000 postes d'appelés.

Quelques modifications sont par ailleurs à signaler :

- création gagée de 368 postes de majors, liée à l'application du statut des sous-officiers ;
- repyramidage des corps des officiers des armes ;
- transfert des officiers vétérinaires biologistes à la section commune (service de santé des armées).

Les rémunérations.

Les mesures catégorielles désignées ci-dessous s'appliquent à l'ensemble du personnel des Armées (1) :

- *personnel appelé* : augmentation du prêt qui passe de 8 F à 8,50 F à compter du 1^{er} juin 1978 ;
- *personnel du rang engagé* : augmentation de 6,50 %, à compter du 1^{er} janvier 1978, de la solde spéciale progressive et extension au personnel féminin et aux légionnaires des primes d'attachement ;
- *sous-officiers* :
 - amélioration du pourcentage d'échelles IV qui passe de 40 à 41 % ;
 - application du nouveau régime de primes d'engagement au personnel féminin ;
 - accroissement de 10 % du contingent de primes de qualification.

A noter en outre :

- le relèvement des indemnités de déplacement, notamment aux FFA ;
- la revalorisation des charges militaires.

B. — MESURES INTÉRESSANT LE FONCTIONNEMENT DES ARMES ET DES SERVICES

(Quatrième partie.)

Un effort important se manifeste en 1978 au profit de la situation matérielle et de la vie des appelés, d'une part, de l'activité des unités, d'autre part. Il se concrétise par un taux de variation

(1) Hormis la mesure concernant l'augmentation du pourcentage d'échelles IV qui n'intéresse que l'Armée de Terre et l'Armée de l'Air.

moyen de 18,3 % par rapport à 1977, année au cours de laquelle ce taux avait déjà atteint 16,5 % d'augmentation par rapport à 1976.

a) *L'alimentation.*

Les mesures nouvelles visent essentiellement à maintenir le pouvoir d'achat des unités en maintenant l'augmentation moyenne du taux de prime à 0,25 F par trimestre, comme en 1977.

b) *L'entretien et l'activité des forces.*

Ce chapitre bénéficie d'un taux de croissance important (17,9 %), mais celle-ci est inégalement répartie entre la « vie courante », qui augmente de 15,5 %, « l'activité des forces » : plus 17,2 % et la « convocation des réserves, préparation militaire », chapitre qui, bien que faible en volume, augmente de 30 %.

Sur quelles mesures ont porté les efforts financiers ?

D'abord sur la « masse de chauffage » (17,2 %) dont les sous-dotations enregistrées en 1975 et 1976 liées à la mise en service d'installations nouvelles, avait créé, au niveau des corps de troupe, une situation critique.

Le redressement amorcé en 1977 va être complété en 1978 par une dotation de 56 millions de francs qui assurera l'assainissement complet de ce poste sensible.

De ce fait, la gestion de la masse de chauffage ne devrait plus poser de problème et elle pourra être réintroduite dans le budget de fonctionnement des corps de troupe.

Ensuite sur l'activité des unités, en croissance de 17,2 %. Les dotations vont permettre d'assurer l'approvisionnement en carburant au niveau des besoins, de maintenir le taux de sorties hors garnison à cent jours par an et de porter de quarante-cinq à quarante-sept le nombre annuel de journées de sortie des unités élémentaires de combat avec matériel organique. En outre, un certain nombre d'exercices de grandes unités indispensables à la cohésion de nouvelles divisions pourront être organisés.

La durée des séjours en camp restera du même ordre qu'en 1977 : trente-cinq jours.

Enfin sur les « réserves » dont le rythme de convocation sera maintenu malgré l'augmentation des frais de déplacement et du coût élevé des exercices avec matériel.

Les autres postes figurant dans l'article « Vie courante » : « Masse d'entretien des personnels et dépenses diverses » et « Masse de casernement » voient leurs ressources augmenter plus faiblement. De ce fait le pouvoir d'achat des corps de troupe sera pratiquement rétabli au niveau de 1975 mais le programme d'amélioration des casernements ne pourra pas être poursuivi (1).

c) L'entretien programmé des matériels.

Ce chapitre, déjà sensiblement majoré en 1977, bénéficie en 1978 d'une nouvelle augmentation de crédits, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, augmentation qui permet de mettre un terme à l'assainissement de sa gestion et contribue au relèvement du rythme des activités des forces.

Cependant le plein effet des commandes de pièces de rechange lancées en 1977 et en 1978 ne pourra se faire sentir qu'à partir de 1979-1980, lorsqu'auront été affectuées les livraisons correspondantes.

III. — Entraînement des unités.

Les crédits alloués à l'activité des forces et à l'entretien programmé des matériels permettant d'envisager une légère amélioration de l'instruction et de l'entraînement de l'Armée de Terre.

Mais l'exécution de cette tâche permanente ne dépend pas seulement du volume des carburants et des munitions disponibles et des stocks de pièces de rechange. Très largement mécanisée et dotée d'armes puissantes, l'Armée de Terre a besoin également de grands camps de manœuvres et le rappel de leur superficie, qui est d'environ 120 000 hectares, permet de souligner leur insuffisance (2).

Pourtant un certain effort, dont les mesures d'application figurent au titre V, doit être, dès à présent, signalé : les crédits correspondant aux travaux d'infrastructure des camps vont doubler

(1) Le chapitre « Entretien des immeubles » figurant à la cinquième partie reçoit une dotation lui permettant de couvrir presque uniquement les hausses économiques.

(2) La République démocratique allemande met à la disposition de son armée 108 000 kilomètres carrés de camps, soit les trois cinquièmes de la superficie de son territoire.

en 1978, permettant l'achèvement du camp de Canjuers, la rénovation des camps de Mourmelon, Suippes et Mailly (zones de bivouac) et l'aménagement du camp du Larzac.

En outre un plan de rénovation étalé sur plusieurs années a été établi et sera mis en œuvre à partir de 1978.

Enfin les acquisitions de terrains visant à augmenter la superficie des camps et des terrains d'exercice se poursuivent.

Parallèlement à cet effort d'aménagement des terrains spécifiquement militaires, et pour pallier l'insuffisance de leur superficie globale, l'Armée de Terre continue à entraîner ses unités — petites et grandes — hors des camps, en terrain libre.

Après l'exercice « Vendémiaire », qui avait été conduit en 1976 en Haute-Saône avec plein succès, l'exercice « Déméter », qui s'est déroulé au début du mois de septembre dernier dans la région de Chartres et qui a concerné 4 000 hommes et 1 100 véhicules, dont 240 chenillés de la 2^e brigade mécanisée, a obtenu d'excellents résultats.

Destiné à accroître le niveau d'activité d'instruction et d'entraînement des unités de combat, à tester les capacités des grandes unités, à placer les troupes dans un cadre plus réaliste que celui des camps et à montrer aux populations les réalités profondes de leurs armées, cet exercice a été placé sous le signe de l'initiative et de la sécurité.

Le bilan a été largement positif pour ce qui concerne l'entraînement des forces et leurs relations avec la nation et remarquable en matière de sécurité, puisque, pour un total de 100 000 kilomètres parcourus par les chars, dont 50 % en tous terrains, et de 500 000 kilomètres effectués par les véhicules à roues, aucun accident corporel n'a été à déplorer.

Le développement de ce type d'exercice sera poursuivi avec prudence et progressivité, en liaison étroite avec les autorités civiles, les élus locaux, les collectivités et les personnes civiles.

IV. — Mesures de réorganisation interne.

La période couverte par la loi de programmation est mise à profit par l'Armée de Terre pour effectuer une réorganisation profonde visant à améliorer les capacités opérationnelles des forces en tenant compte de certaines contraintes en matière financière et d'effectifs.

Commencées en 1976, les opérations de réorganisation suivantes auront été effectuées en 1977 :

— restructuration du 1^{er} corps d'armée en 6^e Région militaire par création des 4^e, 6^e, 7^e et 10^e divisions blindées :

— première phase de la restructuration du 2^e corps d'armée (FFA) :

— création de la division militaire territoriale de Paris-Ile-de-France :

— mise en place de moyens de commandement et de soutien aux 14^e et 15^e divisions d'infanterie créées en 1976 :

— fusion d'états-majors de divisions militaires et de grandes unités (trois mesures).

En 1978, la réorganisation doit essentiellement concerner la deuxième phase de restructuration du 2^e corps d'armée avec création des 1^{re}, 3^e et 5^e divisions blindées.

Les économies à en attendre, compte tenu des dépenses supplémentaires qu'elle entraînera, atteindront environ 46 millions de francs.

V. — Conclusion sur le titre III.

Le titre III de la section Forces terrestres pour 1978 s'accroît de 16,4 %, augmentation supérieure à celle du budget de la Défense pour la même période.

Pour les dépenses ordinaires, la situation se présente donc globalement sous des auspices plus favorables qu'en 1977. L'effort qui, les années précédentes, avait particulièrement porté sur les rémunérations — notamment en application de la réforme des statuts — a pu être reporté sur les dépenses de fonctionnement.

Ainsi les crédits inscrits au titre III vont permettre de parachever l'assainissement de la situation dans certains domaines jugés critiques tels le chauffage des casernements et l'entretien programmé des matériels.

Ils vont également autoriser une légère amélioration de l'entraînement des unités, sans pour autant sacrifier les réserves.

Même si une part importante de la majoration de ces crédits doit être absorbée par des hausses inévitables, telle celle du prix des carburants, le renforcement de l'activité des forces et l'amélioration des conditions de vie des armes et des services est un signe encourageant pour l'Armée de Terre.

CHAPITRE TROISIEME

DEPENSES EN CAPITAL

Titre V.

I. — *Physionomie générale du titre V.*

En 1978, l'Armée de Terre disposera pour son équipement de :

— 8 608 millions de francs au titre des autorisations de programme ;

— 6 472 millions de francs au titre des crédits de paiement.

La comparaison entre le budget de 1977 et de 1978, objet du tableau VII (1), fait apparaître :

— pour les *autorisations de programme*, une progression de 2 430 millions de francs soit, par rapport au budget voté de 1977, un *taux de croissance de 39,3 %*. La progression n'était que de 5,7 % l'an dernier :

— pour les *crédits de paiement*, une progression de 1 046 millions de francs, soit un *taux de croissance de 19 %* contre 10,5 % en 1977.

L'examen des différents chiffres du tableau VII fait apparaître :

— une progression satisfaisante des crédits de paiement, ce qui améliorera sensiblement la « trésorerie » de l'Armée de Terre pour ses investissements en 1978 :

(1) Voir annexe, page 31.

— un véritable bond des autorisations de programme, cet accroissement spectaculaire permettant d'assurer la couverture des commandes de l'année et d'anticiper sur les crédits de paiements à venir.

Il faut pourtant tempérer l'optimisme auquel conduit tout naturellement l'annonce de cette amélioration du titre V en rappelant que les retards enregistrés en 1976 et 1977 ne seront pas rattrapés et que certains programmes planifiés pour 1978 devront être étalés dans le temps.

II. — Principaux programmes prévus pour 1978.

Un rapide examen des chapitres du titre V va permettre de relever les variations de crédits et de faire le point, pour les programmes essentiels, des réalisations envisagées pour 1978 :

1° Etudes.

(Chapitre 51-71.)

Dotation :

En autorisations de programme.....	703 millions de francs.
En crédits de paiement.....	596,4 millions de francs.

La progression des autorisations de programme passe d'une année sur l'autre de 3,5 à 26,2 %. Cet accroissement est un motif de satisfaction puisque, après le retard pris en 1977, il permet d'envisager une amélioration sensible de la capacité des forces dans l'avenir.

L'effort, en 1978, sera porté sur les recherches « mobilité » en vue du lancement ultérieur des études sur le char futur.

Les principales opérations en cours seront poursuivies sans difficultés : hélicoptère antichar futur, 155 GCT et 155 tracté nouveau modèle, vision nocturne, détection, système de commandement, Drone, matériel amphibie de franchissement, modernisation de l'AMX 30, etc.

2' Fabrications d'habillement, couchage, campement, ameublement.

(Chapitre 53-41.)

Dotation :

En autorisations de programme..... 5 881 millions de francs.
En crédits de paiement..... 3 975,4 millions de francs.

L'augmentation de 15,7 % des autorisations de programme et de 25,8 % des crédits de paiement marque la poursuite de l'effort de 1977.

Ainsi la plus grosse partie des dotations est consacrée, comme les années précédentes, au renouvellement des matériels en service. En outre, la mise en place de matériels nouveaux sera poursuivie :

- casque toutes armes nouveau modèle (65 000) ;
- équipements de toile (50 000) ;
- sac de combat (82 000) ;
- survêtement de protection NBC (30 000).

Enfin le démarrage de nouvelles fabrications est prévu :

- casque de pilote d'engin blindé ;
- transformation de capotes ;
- mobilier nouveau modèle pour les chambres de sous-officiers ;
- tenues.

3" Fabrication d'armement.

(Chapitre 53-71.)

Dotation :

En autorisations de programme..... 5 881 millions de francs.
En crédits de paiement..... 3 975,4 millions de francs,
ce chapitre englobant plus de 60 % des dotations du titre V.

Les pourcentages d'accroissement qui atteignent respectivement 47,9 et 16,8 sont largement supérieurs à ceux de 1977 (8,7 et 11). Cette augmentation spectaculaire est la caractéristique fondamentale du titre V et indique que c'est dans ce domaine que l'Armée de Terre a fait porter son effort en 1978.

Les principales commandes à effectuer figurent dans le tableau ci-après :

PROGRAMMES	NOMBRE de matériels.
I. — Matériels inscrits dans l'annexe à la loi de programmation.	
AMX 30	30
AMX 10 PPC	40
AMX 10 RC	40
VAB	130
Camions SM 8	550
Milan	140
Missiles	5 500
Hot	32
Missiles	1 050
Arme 5,56	24 000
Mortiers 120 R	30
SA 342	20
Roland	20
Missiles	560
Rita	12
II. Autres matériels.	
Rénovation radio	
Amorce du dégivrage SA 330	
Poursuite du programme HAWK-HIP	
Missiles d'exercice Pluton	10
Programme Drone	50
Matériels guerre électronique	
Méharis	1 300
Motos	500
Porte chars	20
Gros porteurs	250
Véhicules divers	1 300
Matériels divers du génie	Pour mémoire 280 millions de francs en autorisation de programme
Detalac	500
Parachutes	2 150
Véhicules Lohr	60
Munitions de guerre et d'exercice	Pour mémoire 2 060 millions de francs en autorisation de programme

A noter que certaines commandes qui auraient dû être lancées en 1978 ont été étalées dans le temps. Il s'agit, en particulier, de celles concernant les premiers canons de 155 mm GCT, les deux

hélicoptères SA 342, la tranche annuelle des véhicules tactiques et les fusils de 5,56 dont la commande devrait atteindre 236 000 exemplaires d'ici à 1982.

En outre les retards enregistrés lors des budgets 1976 et 1977 (AMX 10 P et PC, VAB, mortiers de 120) ne seront pas rattrapés.

4° Infrastructure opérationnelle et de stationnement.

(Chapitre 54-61.)

Dotation :

En autorisations de programmes 895 millions de francs.
En crédits de paiement 838,1 millions de francs,
en accroissement respectif de 31,8 et de 33,4 p. 100 alors qu'en 1977 les autorisations de programme pour l'infrastructure avaient régressé par rapport à 1976.

Cette augmentation ne correspond donc qu'à un rattrapage dont le taux ne dépassera pas 10 % en moyenne pour chacune des années de 1976 à 1978. Elle est encore trop faible si l'on considère en particulier que l'amélioration des conditions de vie de la troupe dépend très largement de l'aménagement des casernements.

Les crédits en autorisations de programme de l'infrastructure des forces françaises en Allemagne augmentent considérablement et passent de 16,5 millions de francs à 69 millions de francs. Ils permettront une rénovation sérieuse des casernements anciens, mesure attendue depuis longtemps.

En revanche les dotations des forces terrestres stationnées outre-mer n'atteignent que 27 millions de francs en autorisations de programme et 30,4 millions de francs en crédits de paiement. Elles autoriseront la poursuite à la Réunion de la construction des casernements de Pierrefonds et en Nouvelle-Calédonie de ceux de Nouméa.

L'examen détaillé des 796,7 millions de francs d'autorisations de programme consacrés aux travaux en Métropole fait apparaître une augmentation de 27,1 % par rapport à 1977. Leur ventilation

entre les postes les plus importants de cet article apparaît ci-dessous :

MESURE	DOTATION en autorisations de programme.	
	1977	1978
Casernements neufs	120	240
Revalorisation des casernements :		
Programme principal	(1) 250	350,1
Programme complémentaire	(1) 123	35
Programme chauffage	(1) 58	31
Camps, écoles, champs de tir	145	110,6

(1) Dotation du budget définitif tenant compte des hausses des prix et des dépenses liées à la reorganisation.

A remarquer que, pour la première fois, les mesures concernant les économies d'énergie apparaissent dans ce chapitre avec une dotation de 30 millions de francs.

En ce qui concerne les casernements, ces crédits vont permettre d'effectuer simultanément :

- la poursuite de la construction de ceux de Châteaulin ;
- le lancement de la construction de casernements neufs à Pamiers, dans le cadre d'un échange compensé, et à Pau-Le Hameau ainsi qu'à Toulouse-Francazal et Charnay-lès-Mâcon ;
- la poursuite de la rénovation des casernements anciens : centres.

A noter que, malgré le doublement des crédits alloués aux casernements neufs, la construction de celui de Draguignan ne pourra pas être lancée en 1978.

Dans les écoles, les opérations en cours seront poursuivies, ces actions intéressant principalement l'Ecole militaire des transmissions d'Agen, l'Ecole d'application du génie d'Angers et l'Ecole d'application de l'arme blindée et cavalerie de Saumur.

Enfin, comme nous l'avons déjà signalé, l'année 1978 verra commencer la première tranche du plan de rénovation des camps nationaux (50 millions de francs) dont le but est de remettre en état, par étapes, les grands camps — en particulier ceux de l'Est — qui souffrent depuis plusieurs années d'une utilisation intensive.

En outre, l'achèvement du camp de Canjuers et les travaux d'installation du BMGL au camp du Larzac sont prévus.

III. — Conclusion sur le titre V.

La nette progression des crédits alloués au titre V dans le budget de 1978 correspond à un véritable renversement de tendance qui va se traduire par un sérieux effort d'équipement.

L'importance de la dotation en autorisations de programme marque enfin le redressement du pouvoir d'achat de l'Armée de Terre. C'est ainsi que tout en maintenant à un bon niveau les commandes de matériel d'intendance, il sera possible d'augmenter sensiblement les crédits réservés aux études et à l'infrastructure et de faire porter un effort considérable sur les fabrications d'armement.

Les crédits de paiement pour leur part vont permettre de faire face aux engagements antérieurs tout en lançant dans de bonnes conditions les commandes prévues, la couverture des mesures nouvelles dépassant 16,5 % en 1978 contre 15,9 et 14,2 en 1977 et 1976.

Il faut pourtant souligner que, comparées aux objectifs de la loi de programmation, ces possibilités financières paraissent encore insuffisantes. Non seulement elles ne permettent pas de combler les retards déjà enregistrés depuis 1976 mais elles obligent à étaler l'exécution de certaines commandes qui faisaient partie de la « tranche 1978 » de la loi.

CHAPITRE QUATRIEME

CONCLUSION GENERALE

A l'issue de l'étude détaillée de ce projet de budget qui fait ressortir, pour l'essentiel, un net accroissement des crédits alloués en 1978 aux Forces terrestres, votre commission reconnaît l'importance de l'effort consenti par le Gouvernement dans la conjoncture économique actuelle et se félicite de la priorité ainsi accordée à la Défense.

Pourtant un examen plus attentif et plus critique des chiffres qui ont été présentés, mené dans le cadre des prévisions de la loi de programmation dont ce budget représente la deuxième annuité, amène à nuancer ce jugement et à ajouter aux nombreux motifs de contentement de l'Armée de Terre un certain nombre de raisons de douter.

Parmi les éléments positifs, la commission note d'abord le renversement de tendance qui marque l'évolution relative des titres III et V à l'intérieur du budget. Pour la première fois depuis de nombreuses années, l'augmentation constante des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'équipement est stoppée et un mouvement en sens inverse est amorcé. Cette mesure très encourageante traduit la pesée effectuée sur les dépenses ordinaires dans le but d'augmenter les possibilités financières de l'Armée de Terre en matière de dépenses d'investissement.

Dans le même ordre d'idées, elle relève à l'intérieur du titre III une décélération dans la croissance des rémunérations qui permet de dégager des ressources supplémentaires au profit de l'activité des forces et l'entretien programmé des matériels.

Elle remarque aussi que grâce à l'augmentation spectaculaire des autorisations de programme (39 %), l'Armée de Terre peut enfin appliquer une véritable politique d'investissements qui se caractérisera en 1978, dans le titre V, par un fort accroissement des fabrications d'armement et une augmentation des études et des opérations d'infrastructure.

Enfin, elle doit ajouter à l'énumération des principaux aspects positifs du projet de budget, l'assainissement de certains postes qui étaient grevés depuis plusieurs années d'un lourd déséquilibre financier, chauffage en particulier.

Mais il est nécessaire que votre commission souligne certaines insuffisances de ce projet : faiblesse relative de l'augmentation des crédits d'approvisionnement en carburant qui, déjà desservie par sa référence à la situation critique de 1977, risque d'être totalement absorbée par le renchérissement des produits pétroliers en 1978 ; médiocrité de certaines dotations qui interdira le rattrapage des retards accumulés dans d'importants domaines : recherches, fabrications, modernisation de l'infrastructure. Ces insuffisances doivent être prises au sérieux puisqu'elles influent directement sur les conditions de vie du personnel et sur l'activité des unités...

Il importe enfin qu'elle se penche sur le problème crucial que posent les crédits attribués en 1978 aux Armées, problème qui tient dans la question suivante : ces dotations sont-elles conformes aux prévisions de la loi de programmation ?

Il semble bien qu'il faille donner une réponse négative à cette question et les écarts déjà signalés entre les chiffres figurant dans l'annexe de la loi et les crédits de 1978 le prouvent.

Cette inadéquation peut, certes, être expliquée — et peut être excusée — par l'imperfection même de la méthode de programmation et, plus précisément, par l'ambiguïté des notions devant servir de critère à la croissance des crédits à accorder annuellement aux Armées : le budget de l'Etat est de nature essentiellement mouvante, la formulation des budgets des sections en crédits de paiement restera aléatoire tant que leur relation avec les autorisations de programme ne sera pas connue avec précision...

Il n'en demeure pas moins qu'en 1978 la part du budget de la Défense dans le budget de l'Etat n'est pas conforme à la loi de programmation — il s'en faut d'un point — et, par voie de conséquence, l'Armée de Terre qui devrait recevoir 31,7 % des crédits réservés à la Défense ne sera créditée que de 30,8 %.

Ce « manque à gagner » va naturellement entraîner une décélération de la croissance régulière et garantie du budget de cette armée ainsi qu'une amputation dommageable des ressources nécessaires aussi bien aux mesures nouvelles qu'au rattrapage des retards déjà enregistrés.

Mais, après l'alerte de 1977, le non-respect de la loi de programmation en 1978 risque surtout de provoquer la perte de confiance en un instrument dans lequel l'Armée de Terre avait mis tous ses espoirs.

C'est pourquoi, consciente de l'importance considérable qu'elle présente pour l'avenir des armées, votre commission rappelle une fois encore l'impérieuse nécessité de respecter cette loi de programmation, non seulement dans son esprit, mais aussi dans ses mesures d'exécution.

Au-delà de ces considérations techniques, votre rapporteur souhaiterait aborder deux problèmes de fond.

Le premier est celui du service national et de l'évasion d'une partie des jeunes devant ce service. Comme nous l'avons indiqué, le budget de 1978 comporte une réduction de 4 857 postes d'appelés au 31 décembre 1978, réduction qui sera amplifiée pour atteindre 20 000 postes en 1982.

20 000 postes, cela représente environ 10 % du contingent incorporé dans l'Armée de Terre et, si l'on tient compte du fait que, selon les années, entre 25 % et 30 % de la classe d'âge sont actuellement dispensés ou exemptés de service actif, on voit qu'en 1982 quelque 40 % des jeunes gens n'effectueront plus de service.

Cela pose donc avec acuité le problème du service national et de l'égalité des jeunes devant ce service. Votre rapporteur a demandé à M. le Ministre de la Défense de fournir à notre commission le pourcentage, par catégorie socio-professionnelle, des dispensés et exemptés afin de déterminer si certaines catégories sociales n'échappaient pas plus facilement que d'autres au service militaire ; il a insisté auprès du Ministre pour que seuls des médecins militaires de carrière soient affectés dans les centres de sélection ; mais, quand bien même une plus grande justice présiderait aux attributions d'exemption, le problème du service national est désormais posé.

Or il n'est pas possible qu'il ne soit réglé ou évoqué que par le biais du budget. Il faut donc le traiter au fond et ne pas s'installer durablement dans la situation hypocrite et injuste dans laquelle nous nous trouvons actuellement.

Notre deuxième remarque est qu'après le grand traumatisme des années 1961-1962, il a fallu refaire une armée de terre — tout au moins au niveau des cadres. Un effort, qui n'a pas été négligeable, a permis de revaloriser la condition de vie des officiers et des sous-officiers. C'est un effort identique qui doit être poursuivi en faveur du contingent.

La dissuasion, c'est la force nucléaire et la crédibilité de ceux qui pourraient être amenés à la mettre en œuvre, mais c'est aussi l'estimation par des adversaires potentiels de la volonté de défense du peuple et de son armée.

Cette volonté de lutter et de vaincre ne peut naître dans le désœuvrement et l'ennui, dans l'obéissance passive et indifférente.

Il faut donc que les hommes du rang aient conscience de participer à une institution vivante dont la finalité, si humbles ou modestes que soient leurs tâches, est la conservation de la paix et de la liberté.

Cela exige donc que le commandement, qui ne doit être ni laxiste ni lointain, dispose des moyens de faire fonctionner les unités, d'entraîner les troupes et d'assurer à chacun des appelés des conditions décentes d'existence.

La nécessité de dégager des crédits pour l'instruction du contingent, pour son logement, pour son entretien, devrait inspirer en 1979 le souci dominant de l'Etat-major comme du Ministre de la Défense.

*
* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission donne un avis favorable à l'adoption des crédits « Forces terrestres » du budget de la Défense pour 1978.

ANNEXE

TABLEAU I

**Comparaison du budget militaire 1978
avec le budget militaire initial de 1977.**

(En millions de francs.)

TITRE	ANNEES		VARIATIONS	
	1977	1978	En valeur.	En pourcentage.
Dépenses ordinaires (titre III)....	34 482,5	39 175	+ 4 692,5	+ 13,6
Dépenses en capital (titres V et VI)	23 932,6	28 479	+ 4 546,4	+ 19
Totaux	58 415	67 654	+ 9 239	+ 15,8

TABLEAU II

Répartition des crédits de paiement entre sections budgétaires.

(En millions de francs.)

SECTION	1977		1978	
	Crédits.	Pourcentage.	Crédits.	Pourcentage.
Section commune	15 553	26,6	17 466	25,8
Section Air	11 592	19,8	13 644	20,2
Section Forces terrestres.....	15 863	27,2	18 625	27,5
Section Marine	9 692	16,6	11 298	16,7
Section Gendarmerie	5 715	9,8	6 620	9,8
Total	58 415	100	67 654	100

TABLEAU III

Répartition des autorisations de programme par catégories de dépenses.

(En millions de francs.)

	MONTANT	POURCENTAGE du titre.
<i>Titre V.</i>		
Etudes	703	8,17
Fabrications d'habillement, couchage, campement, ameublement	773	8,98
Fabrications d'armement	5 881	68,32
Fabrications de matériels divers	222	2,58
Infrastructure des services	105	1,22
Infrastructure opérationnelle et de stationnement.	895	10,40
Acquisitions immobilières	29	0,32
Total partiel	8 608	100
<i>Titre III.</i>		
Entretien des matériels programmés	1 170	»
Total général	9 778	»

TABLEAU IV

Répartition des crédits de paiement par catégories de dépenses.

(En millions de francs.)

	MONTANT	POUR- CENTAGE titre	POUR- CENTAGE budget.
<i>Titre III.</i>			
Rémunération et charge sociales.....	7 898,9	65	42,40
Entretien et activité des forces.....	1 351,4	11,1	7,25
Alimentation	928,1	7,6	4,98
Entretien de l'infrastructure.....	335,5	2,8	1,80
Dépenses centralisées de soutien.....	550,6	4,6	2,95
Entretien des matériels programmés.....	865	7,2	4,64
Servies centraux et frais d'exploitation des services	206,3	1,7	1,10
Autres dépenses Informatique.....	17,7	0,014	0,09
Total	12 153,6	100	65,25
<i>Titre V.</i>			
Etudes	596	9,2	3,20
Habillement, couchage, ameublement.....	693	10,7	3,72
Armement	3 976	61,4	21,34
Fabrications diverses	218	3,4	1,17
Infrastructure des services.....	122	1,9	0,65
Infrastructure opérationnelle	838	12,9	4,50
Acquisitions immobilières	29	0,4	0,15
Total	6 472	100	34,75
Total général	18 625,6		
Titre III	65,25 (1977 : 65,80)		
Titre V	34,75 (1977 : 34,20)		

TABLEAU V

Evolution, depuis 1975, du budget des Forces terrestres par rapport au budget de la Défense.
(En millions de francs.)

TITRES	1975 (budget voté).		1976 (budget voté).		1977 (budget voté).		1978 (budget voté).	
	Montant.	Pourcentage (1).						
<i>Titre III.</i>								
Autorisations de programme	633,02	26,36	670,00	26,27	950,00	29,23	1 170,00	31,19
Crédits de paiement.....	7 239,39	29,27	8 852,64	30,48	10,437,70	30,27	12 153,60	30,98
<i>Titre V.</i>								
Autorisations de programme	5 486,10	23,21	5 847,60	22,32	6 178,00	23,28	8 608,00	25,01
Crédits de paiement.....	4 451,00	23,36	4 909,45	23,43	5 425,10	22,68	6 471,70	22,76
Totaux :								
Autorisations de programme	6 119,12	23,50	6 517,60	22,67	7 128,00	23,93	9 778,00	25,62
Crédits de paiement.....	11 690,39	26,60	13 762,09	27,53	15 862,80	27,16	18 625,30	27,53

(1) Par rapport à l'ensemble du budget de la Défense (transferts divers déduits) pour chaque catégorie de crédits.

TABLEAU VI

Comparaison des titres III des budgets 1977 et 1978.

(En millions de francs.)

	BUDGET voté 1977.	PROJET de budget 1978.	BALANCE	TAUX de variation.
<i>Première et troisième parties. —</i> Rémunérations et charges sociales	6 841,4	7 898,9	+ 1 057,5	+ 15,4
<i>Quatrième partie. — Services cen-</i> <i>traux :</i>				
Fonctionnement	69,8	65,3	— 4,5	— 6,4 (1)
Alimentation	837,7	928,1	+ 90,4	+ 10,8
Entretien et activités des for- ces terrestres	1 146,4	1 351,4	+ 205,0	+ 17,9
Dépenses centralisées de sou- tien	473,9	550,6	+ 76,7	+ 16,2
Frais d'exploitation des ser- vices	131,4	141,0	+ 9,6	+ 7,3
Entretien programmé des matériels	642,6	865,0	222,4	+ 30,6
Dépenses informatiques	0	17,7	+ 17,7	»
Totaux quatrième partie.	3 301,8	3 919,1	+ 617,3	+ 18,7
<i>Cinquième partie. — Entretien</i> <i>des immeubles et du domaine</i> <i>militaire</i>	294,4	335,5	+ 41,1	+ 14
Totaux généraux ..	10 437,6	12 153,5	1 715,9	16,4

(1) Incidence du regroupement des dépenses informatiques.

TABLEAU VII

Comparaison des titres V des budgets 1977 et 1978.

(En millions de francs.)

DESIGNATION DU CHAPITRE	AUTORISATIONS DE PROGRAMME					CREDITS DE PAIEMENT				
	1977		1978			1977		1978		
	Montant (a)	Pour- centage.	Montant (b)	Pour- centage.	Taux d'augmen- tation b - a a	Montant (c)	Pour- centage.	Montant (d)	Pour- centage.	Taux d'augmen- tation d - c c
51-71. — Etudes	556,9	9	703,0	8,2	26,2	523,5	9,6	596,4	9,2	13,9
53-41. — Fabrications, habillement et ameublement	668,1	10,8	773,0	9	15,7	551,4	10,2	693,4	10,7	25,8
53-71. — Fabrications, armement	3 976,6	64,4	5 881,0	68,3	47,9	3 404,0	62,7	3 975,4	61,4	16,8
53-91. — Fabrications, matériels divers.	170,0	2,7	222,2	2,6	30,7	181,7	3,3	217,9	3,4	19
54-51. — Infrastructure des services...	96,2	1,5	104,8	1,2	8,9	112,1	2,1	121,5	1,9	8
54-61. — Infrastructure opérationnelle et de stationnement....	679,5	11	895,0	10,4	31,7	627,8	11,6	838,1	13	33,5
54-62. — Acquisitions immobilières....	30,7	0,5	29,0	0,3	— 5,5	24,5	0,5	29,0	0,4	18,4
Totaux	6 178,0	100	8 608,0	100	39,3	5 425,1	100	6 471,7	100	19