

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1983.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988.

Par MM. Jean FRANCOU et Modeste LEGOUEZ,

Sénateurs.

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Henri Duffaut, Jacques Descours Desacres, Geoffroy de Montalembert, Jear. Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Paul Jargot, Yves Durand, Louis Perrein, secrétaires ; Maurice Bliu, rapporteur général ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Henri Caillaudet, Jean Chamant, René Chazelle, Pierre Croze, Marcel Debarge, Gérard Delfau, Marcel Fortier, André Fosset, Jean-Pierre Fourcade, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Tony Larue, Georges Lombard, Michel Manet, Josy Moinet, René Monory, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Robert Schmitt, Henri Torre, Camille Vallin.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1452, 1485 et in-8° 364.

Sénat : 336 (1982-1983).

Défense nationale. - Alliance Atlantique - Armée - Armée de l'air - Armée de terre - Armement nucléaire - Armes et munitions - Dépenses militaires - Dissuasion - Etats-Unis - Europe - Gendarmerie - Lois de programmation - Marine nationale - Pays en voie de développement - Politique extérieure - Programmation militaire - Sécurité - Service national - Technologie - U.R.S.S.

SOMMAIRE

	Pages
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE ET ANALYSE DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE 1984-1983	3
Chapitre premier. – Présentation générale	3
Chapitre II. – Analyse	5
DEUXIÈME PARTIE : COMMENTAIRES : HYPOTHÈQUES ET HYPOTHÈSES ..	9
Chapitre premier. – De lourdes hypothèques au départ	9
1° Le « préciput » 1982-1983 : annulations et retards	9
2° Les à-coups de la programmation	11
3° Les insuffisances de crédits	13
4° Les déséquilibres entre les autorisations de programme et les crédits de paiement	16
5° La dilution de la programmation militaire dans la planification générale	17
Chapitre II. – Des hypothèses d'évolution peu réalistes	19
A. – <i>Des données peu fiables</i>	19
1° La programmation militaire et le IX ^e Plan	19
2° Des présupposés	20
B. – <i>Une indispensable simulation</i>	22
1° Des schémas d'évolution	22
2° Les principaux résultats des projections	26
C. – <i>L'application des projections à la programmation militaire</i>	34
1° L'évolution possible des crédits militaires	34
2° L'accroissement des crédits de paiement	36
3° La confrontation des scénarios et du projet de loi	38
Examen en Commission	41

PREMIÈRE PARTIE

PRÉSENTATION GÉNÉRALE ET ANALYSE DE LA PROGRAMMATION MILITAIRE 1984-1988

CHAPITRE PREMIER

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le projet de programmation militaire pour la période 1984-1988 se présente sous une forme identique à celle de la précédente programmation : un rapport sur la programmation annexé à un projet de loi.

Le rapport sur la programmation analyse l'« environnement international », expose les missions des Armées, définit la programmation dans ses priorités et dans son contenu physique et financier, et se termine par des considérations générales touchant à l'effet des activités de défense sur l'économie nationale.

Ce rapport est annexé au projet de loi destiné, en trois articles, à l'approuver (article premier), à fixer, en francs courants, les crédits de paiement prévus pour l'exécution de la programmation (art. 2) et à prévoir qu'un rapport, devant réévaluer pour la période 1986 à 1988 les besoins des forces et les crédits correspondants, sera soumis au Parlement avant le 31 décembre 1985 (art. 3).

La programmation en projet, comme la précédente, couvre à la fois les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement, est exprimée en crédits de paiement et donne la liste des principaux programmes de matériels, en faisant apparaître le montant des commandes et des livraisons prévues pendant la période considérée.

Elle apporte, toutefois, quelques innovations :

- le montant global des crédits figure dans le projet de loi lui-même et non dans le rapport, procédure aux caractéristiques

spécifiques, au regard des dispositions de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique sur les lois de finances ;

- les crédits destinés aux forces nucléaires sont individualisés ;
- le départ et la durée (cinq ans) de la programmation militaire coïncident avec ceux de la planification et la volonté déclarée a été de relier planification militaire et planification générale (IX^e Plan).

CHAPITRE II

ANALYSE

- Le maintien de la crédibilité de la dissuasion nucléaire,

- Le renforcement de la mobilité et de la puissance de feu des forces classiques qui doivent pouvoir intervenir tant en Europe qu'outre-mer,

sont présentés comme les deux choix prioritaires.

1. Pour ce qui concerne le **contenu financier** de la programmation, qui est fixé par année pour 1984 et 1985 et globalement pour les trois années suivantes, les crédits de paiement, en francs courants, hors pensions, prévus par le **projet de loi** sont les suivants :

(En millions de francs.)

1983 (rappel) Crédits initiaux	1984	1985	1986 à 1988	Total 1984-1988
133.222	142.100	151.500	536.400	830.000
»	1984/1983 6,6 %	1985/1984 6,6 %	»	»

La somme de 830 milliards résulte de la conversion, en francs courants, de la somme de 705 milliards de francs de 1983 selon un chiffre de hausse de prix cohérent avec les hypothèses retenues pour le IX^e Plan : + 6,2 % en 1984, 5 % les années suivantes. Elle doit représenter une croissance moyenne annuelle, en volume, de 2 %.

Le **rapport** annexé au projet de loi contient une **répartition indicative** des crédits de paiement (en millions de francs) :

- entre le titre III d'une part et les titres V et VI d'autre part :

	1983 (rappel)	1984	1985	1986 à 1988	Total 1984-1988
Titre III	72.292 (54,3 %)	75.500 (53,13 %)	78.500 (51,8 %)	261.000 (48,65 %)	415.000
Titres V et VI	60.930 (45,7 %)	66.600 (46,87 %)	73.000 (48,2 %)	275.400 (51,35 %)	415.000
Total	133.222 (100 %)	142.100 (100 %)	151.500 (100 %)	536.400 (100 %)	830.000

- entre les forces :

	1984	1985	1986 à 1988	Total
Forces nucléaires	21.742 (16,8 %)	23.810 (17,2 %)	85.913 (17,3 %)	131.465 (17,4 %)
Forces terrestres	37.887 (29,3 %)	40.309 (29,1 %)	143.224 (28,9 %)	221.420 (29,3 %)
Forces maritimes	26.097 (20,2 %)	28.205 (20,3 %)	102.353 (20,6 %)	156.655 (20,8 %)
Forces aériennes	30.350 (23,5 %)	32.354 (23,3 %)	117.846 (23,7 %)	180.550 (23,9 %)
Gendarmerie	13.274 (10,2 %)	13.984 (10,1 %)	47.345 (9,5 %)	74.603 (8,6 %)
Total	129.350	138.662	496.681	764.693

En outre, selon le rapport, le ministère de la Défense doit consacrer aux **études et recherches** environ le quart de ses crédits d'équipement.

2. Le rapport mentionne également les commandes et livraisons des principaux programmes correspondant à la **programmation physique**.

- Pour les forces nucléaires un sixième S.N.L.E. armé du missile M 4 à têtes multiples entrera en service en 1985. Un septième S.N.L.E. sera mis en chantier. Quatre des cinq S.N.L.E. existants seront refondus et dotés du même missile.

18 des 34 Mirage IV porteurs de bombes nucléaires recevront le missile air-sol à moyenne portée (A.S.M.P.). L'engin A.S.M.P. équipera les Mirage 2000 de pénétration nucléaire et remplacera les bombes nucléaires tactiques.

Un régiment sera équipé de missiles tactiques Hadès (portée de 350 à 400 kilomètres) pendant la période 1986-1988.

Les études porteront sur le missile stratégique mobile SX, le missile successeur du M 4 et le satellite d'observation spatiale.

- Les commandes et livraisons de l'armée de Terre visent surtout à l'accroissement de la puissance de feu (canons de 155, lance-roquettes multiples, engins divers) et de la mobilité (hélicoptères de combat, modernisation des chars AMX 30, véhicules blindés).

Les structures de l'armée de Terre seront, parallèlement, modifiées : création d'une force terrestre d'action rapide, constituée d'hélicoptères, de blindés et d'unités de parachutistes, préparation de la création d'une grande unité nucléaire tactique englobant tous les moyens Hadès, restructuration des trois corps d'armée.

- En ce qui concerne la Marine, les programmes portent essentiellement sur le renforcement de la capacité d'action aéronavale (mise en chantier en 1986 d'un porte-avions à propulsion nucléaire) et d'action sous-marine (commande de 3 sous-marins nucléaires d'attaque), ainsi que de la sûreté de la Force océanique stratégique (commandes de 16 nouveaux avions de patrouille maritime, Atlantique 2, et de 11 bâtiments anti-mines). Des commandes de corvettes, d'avisos, de patrouilleurs et de bâtiments logistiques sont, en outre, prévues.

- Le renouvellement, qualitatif et quantitatif, de la flotte d'avions de combat (450 avions en ligne) est le premier objectif de la programmation des forces aériennes (livraison de 106 Mirage 2000) qui prévoit également la livraison de la première tranche d'avions de détection aéroportée à basse altitude destinés à combler une des failles importantes de notre système de défense.

- La Gendarmerie prendra en charge des missions de défense du territoire assurées précédemment par l'armée de Terre et doit accroître ses activités en matière de sécurité publique. Les principaux programmes portent sur le renouvellement des hélicoptères et des véhicules routiers et l'acquisition de 25.500 fusils Famas.

Les effectifs seront réduits de 35.000 hommes - soit 5 % du total - pendant la période de programmation, sans mesure de dégageant autoritaire (- 22.000 militaires pour l'armée de Terre, - 5.500 pour l'armée de l'Air, - 3.500 pour la Marine, - 500 pour les services communs, - 3.500 civils). Ces réductions sont présentées comme la conséquence de la réorganisation des forces, principalement terrestres, et de la mise en œuvre de moyens modernes plus performants. Elles ne toucheront pas la Gendarmerie.

L'activité des forces doit être maintenue à son niveau :

- cent jours d'entraînement sur le terrain pour les unités de combat de l'armée de Terre ;
- cent jours par an à la mer pour les bâtiments de la Marine ;
- quinze heures de vol par pilote d'avion de combat et par mois.

DEUXIÈME PARTIE

COMMENTAIRES : HYPOTHÈQUES ET HYPOTHÈSES

830 milliards de francs doivent être consacrés, en cinq ans, à l'entretien, au fonctionnement et à l'équipement des Armées. Cette somme peut, de prime abord, paraître importante. Et la progression prévue, en termes réels, du budget de la Défense - 2 % par an - semble honorable si l'on tient compte de la conjoncture économique difficile.

· Mais cette dotation est hypothéquée d'emblée dans sa consistance et hypothétique dans sa progression.

CHAPITRE PREMIER

DE LOURDES HYPOTHÈQUES AU DÉPART

1° Le « préciput » de 1982-1983 : annulations et retards.

Les crédits de la Défense ont été, chaque année, de 1977 à 1982, supérieurs à ceux prévus par la loi de programmation qui couvrirait cette période : alors que le total des crédits prévus par la loi de programmation était de 502,44 milliards de francs, le total des crédits réalisés a été de 519,07 milliards de francs.

Toutefois, les objectifs fixés par la loi de programmation n'ont pas été tous atteints. Le nouveau Gouvernement issu des élections de 1981 a donc entendu disposer de deux années pour rattraper les retards de certains programmes, en partie dus à des aléas techniques, et a reculé le départ de la nouvelle loi de programmation à l'année 1984.

Or, le budget de 1982, tel qu'il a été voté par le Parlement, en considération de l'effort de rattrapage qu'il traduisait, a été dénaturé : 13,4 milliards d'autorisations de programme et 3,25 milliards de crédits de paiement ont été annulés par le Gouvernement. Cette amputation a frappé d'importantes commandes : aucun avion de combat n'a été commandé en 1982, ni aucun avion de patrouille maritime de la nouvelle génération ; ont été en outre annulées, sans que cette énumération soit limitative, les commandes de 14 bâtiments, de 26 canons de 155, de plus de 700 véhicules tactiques, de plus de 100 véhicules de l'avant blindés, d'une centaine de blindés AMX 10.

En 1983, 20 % des autorisations de programme du budget de la Défense ont été bloqués. Même si ce blocage n'annonce pas une annulation, comme en 1982, il est, pour le moment, maintenu et obligera à différer de nombreux équipements. S'il se prolonge, comme il est vraisemblable, jusqu'au 1^{er} novembre, c'est pratiquement d'une année que des commandes importantes auront été retardées, celles-ci subissant, en outre, le poids d'une inflation qui va en s'aggravant au fil des mois.

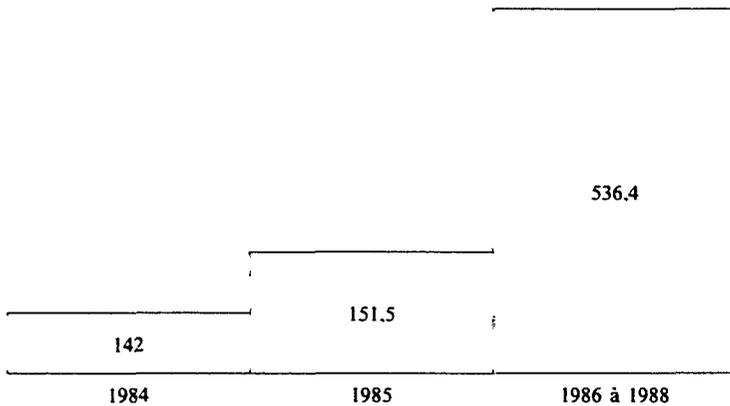
Ainsi l'exécution des budgets de 1982 et de 1983, loin de rattraper les retards, les a aggravés et a ouvert un processus cumulatif de retards. L'étalement accru des commandes dans le temps provoque, en effet, un accroissement des coûts unitaires de matériels produits en moins grande série et subissant une dérive inflationniste plus forte ; le pouvoir d'achat des crédits s'en trouve donc atteint et oblige à retarder encore davantage les commandes suivantes.

2° Les à-coups de la programmation.

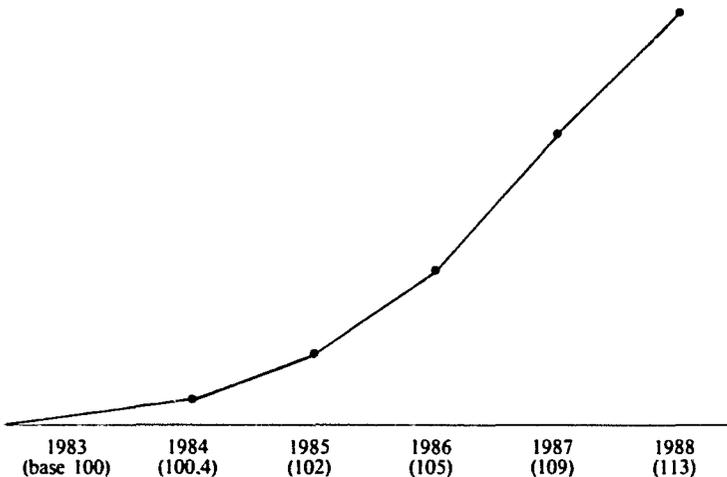
Le rythme de la programmation est désaccordé.

Une première césure apparaît au bout de deux ans. Moins de 300 milliards de francs sont consacrés aux deux premières années, plus de 530 milliards de francs aux trois suivantes.

En francs constants, selon le pourcentage estimé d'inflation - 5 % en moyenne par an -, les crédits prévus (base 100 en 1983) sont à l'indice 100,4 en 1984, 102 en 1985 (progression de + 2 en deux ans) et passent à l'indice 105 en 1986, 109 en 1987 et 113 en 1988 (progression de + 11 en trois ans).



Répartition des crédits de paiement entre 1984 et 1988.



Evolution indiciaire en francs constants des crédits de paiement. (Hypothèses d'inflation : 6,2 % en 1984, 5 % les années suivantes.)

Les crédits globaux de la période 1986 à 1988 ont été répartis annuellement selon un pourcentage d'augmentation de 8,52 %.

Une deuxième césure apparaît à la fin de la programmation : en effet les livraisons, qui sollicitent les crédits de paiement plus que les commandes, sont, pour une bonne part des équipements les plus significatifs, les plus coûteux ou les plus nombreux, reportées au-delà de 1988 :

PROGRAMMES QUI NE SERONT LIVRÉS, POUR L'ESSENTIEL, QU'APRÈS 1988

	Commandes 1984-1988	Livraisons		
		1984-1988	Après 1988	
			Nombre	Pourcentage des commandes 1984-1988
Forces nucléaires.				
S.N.L.E.	1	1	1	100
Refontes M 4 des S.N.L.E.	3	1	3	100
Mirage 2000 N A.S.M.P.	70	36	49	70
Régiment Hadès	1	0	1	100
Forces terrestres.				
Hélicoptères de combat	80	72	50	62,5
Canons de 155	251	158	192	76,5
Lance-roquettes multiples	57	3	54	94
Munitions :				
- Munitions de 155 et 105	964.000	440.000	692.000	71,8
- Roquettes L.R.M.	25.000	5.000	20.000	80
- Roquettes antichars portables	72.000	142.000	44.000	61
Sol-air très courte portée	315	60	255	81
Forces maritimes.				
Porte-avions nucléaires	1	0	1	100
Corvettes et avisos	3	3	7	100
Sous-marins nucléaires d'attaque	3	3	4	100
Avions de patrouille maritime Atlan- tique 2	16	0	16	100
Forces aériennes.				
Mirage 2000	165	106	129	78
Hélicoptères	30	26	17	56
Missiles air-air	1.195	872	700	58,5
Missiles sol-air	511	526	315	61,6

L'effort de planification est ainsi reculé sur les périodes les plus éloignées dans le temps c'est-à-dire celles pour lesquelles les prévisions sont les plus difficiles à maîtriser.

En outre, les à-coups dans la programmation ne manqueront pas de provoquer des perturbations dans l'industrie d'armement déjà touchée par les annulations et les retards des précédentes commandes.

Et la réévaluation, prévue à partir de 1986, ne pourra qu'accentuer cette désarticulation dans la programmation.

3° Les insuffisances des crédits.

L'appréciation des éléments financiers de la programmation militaire, c'est-à-dire des moyens indispensables pour atteindre les objectifs de celle-ci, nécessite un examen approfondi tenant compte des schémas d'évolution de l'économie française.

Le deuxième chapitre de cette partie est consacré à cet examen, dont l'objet est fondamental.

Toutefois, deux remarques peuvent d'emblée être exprimées : l'une concerne le titre III, l'autre le titre V.

- Le titre III.

Les crédits du titre III stagnent au-dessous du niveau minimum qu'impliquerait leur simple actualisation. Sur la seule base du taux d'inflation prévu par le Gouvernement, estimé à 6,2 % seulement pour l'année 1984 et à 5 % pour les années suivantes, ce sont 1,2 milliard de francs en 1984 et 1,9 milliard de francs en 1985 qui manqueront pour maintenir le titre III à son niveau de 1983. Les crédits du titre III seront, pour les cinq ans à venir, en régression de 8 milliards de francs constants par rapport à 1983.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU TITRE III

(En milliards de francs.)

Années	Francs courants	Francs constants (1) Valeur 1983	Régression indiciaire
Budget voté :			
- 1983	72,29	72,29	100
Loi de programmation :			
- 1984	75,5	71,1	98,3
- 1985	78,5	70,4	97,4
- 1986 (2)	82,6	70,6	97,7
- 1987	86,9	70,7	97,8
- 1988	91,5	70,7	97,8

(1) Selon les hypothèses d'inflation prévues par le Gouvernement pour la loi de programmation : 6,2 % en 1984, 5 % ensuite.

(2) Pour 1986, 1987 et 1988, la somme globale de 261 milliards de francs prévue par le projet de loi de programmation a été répartie sur les trois années selon une hypothèse de progression de 5,2 % pour 1986 et 1987 et 5,3 % pour 1988

**RÉGRESSION DES CRÉDITS DU TITRE III
DURANT LA PÉRIODE DE PROGRAMMATION**

(En milliards de francs.)

	Période 1984-1988	Moyenne annuelle
Crédits de 1983 maintenus sur cinq ans	361,5	72,3
Crédits prévus par la programmation (francs 1983) ...	353,5	70,7
Écarts	- 8	- 1,6

Il est illusoire de compter que les réductions d'effectifs prévues - 7.000 hommes par an dont bon nombre d'appelés - compenseront, même partiellement, cette détérioration financière alors que, simultanément, seront mises en œuvre des formules de « service long », donc plus onéreux, et des réformes dans la structure des forces nécessairement coûteuses, au moins à court terme.

On doit s'attendre dès lors :

- soit à une réduction des activités des forces, seule source d'économies envisageable sur le titre III, c'est-à-dire non seulement à une atteinte à la capacité opérationnelle mais aussi à une dégradation du contenu du service militaire dont l'attrait et l'efficacité dépendent des sorties, exercices, tirs et manœuvres que font - ou ne font pas - les jeunes appelés ;

- soit à un transfert de ressources du titre V venant « renflouer » le titre III et c'est alors la programmation elle-même qui est remise en cause dès sa première année.

- *Le titre V.*

La programmation en projet affirme maintenir la priorité donnée aux forces nucléaires.

Elle marque, en fait, un double recul relatif des crédits d'équipement nucléaires :

- sur la base 100 en 1983, l'ensemble des crédits d'équipement doit atteindre l'indice 130 en 1988, alors que les crédits nucléaires ne dépassent pas l'indice 125 ;

- la part des crédits nucléaires dans le total des crédits d'équipement régresse et passe de 32,6 % en 1984 et 1985 à 31,2 % pour 1986-1988.

Années	Crédits d'équipement		Dont crédits nucléaires	
	Milliards de francs 1983	Progression indiciaire	Milliards de francs 1983	Progression indiciaire
Budget voté :				
- 1983	60,9	100	19,30	100
Loi de programmation :				
- 1984	62,7	102,9	20,47	106
- 1985	65,4	107,6	21,35	110,6
- 1986	69,7	114,6	22,29	115,5
- 1987	74,3	122,2	23,23	120,4
- 1988	79,3	130,2	24,25	125,6

Moyenne annuelle 1984-1988	Milliards de francs 1983	Taux d'augmentation
Crédits d'équipement	70,3	+ 5,5 %
dont :		
Crédits nucléaires	22,32	+ 4,6 %

(En millions de francs courants.)

	1984-1985	1985-1988
Crédits d'équipements nucléaires (N)	45.552	85.913
Total des crédits d'équipement (T)	139.600	275.400
$\frac{N}{T}$ (en pourcentage)	32,6	31,2

On peut rappeler que pour la période 1977 à 1982, couverte par la précédente loi de programmation, sur la base 100 en 1977 les crédits nucléaires atteignaient l'indice 145 en 1982.

Aussi bien, est-ce surtout sur la lancée des années précédentes que vivront nos forces nucléaires.

Les 18 missiles S 3 du plateau d'Albion doivent, en effet, rester en service jusqu'en 1996. La première année de la nouvelle programmation verra la mise en service du sixième S.N.L.E., mis sur cale en 1980 et armé des missiles M 4 ainsi que, sans doute, l'arrivée en unité des Mirage IV P, remplaçant les Mirage IV A porteurs de l'arme nucléaire.

L'effort se relâche ensuite dès 1985, puisqu'après une progression de 6 % - en francs 1983 - en 1984, les crédits d'équipement nucléaire n'augmentent que de 4,3 % en 1985. Et la livraison des principaux programmes est reportée après 1988 (cf. *supra* page 12). Le septième S.N.L.E. n'entrera pas en ligne avant 1994 équipé, comme les précédents, du même missile M 4 qui ne sera pas remplacé avant la fin du siècle ; le missile mobile SX n'est « susceptible d'entrer en service » qu'« à partir de 1996 » et aucune précision n'est donnée, dans le projet de loi de programmation, quant à la date de lancement d'un satellite d'observation spatiale.

4° Les déséquilibres entre les autorisations de programme et les crédits de paiement.

La programmation en projet ne porte que sur les crédits de paiement ; elle dispose que « les autorisations de programme seront déterminées année après année en cohérence avec les crédits de paiement » (art. 2 du projet de loi).

Toutefois les crédits de paiement prévus pour les années à venir doivent également permettre de couvrir des programmes commandés avant 1984 et qui seront livrés et, en partie, payés de 1984 à 1988.

Or le seul rapprochement des chiffres contenus dans les documents budgétaires et dans le projet de programmation conduit à constater que l'armée de Terre et, encore plus, l'armée de l'Air seront en 1984 confrontées à une grave crise de trésorerie si aucune mesure particulière n'est prise, comme l'indique le tableau ci-dessous :

(En millions de francs.)

	Titre V	
	Echéancier de paiement correspondant aux A.P. accordées en 1983 et antérieurement (1)	Crédits de paiement prévus par la loi de programmation compte tenu des A.P. accordées en 1984
Armée de l'Air	17.528	16.692 (2)
Armée de Terre	16.131	15.912 (3)

(1) Source : budget voté de 1983, fascicule « dépenses en capital ».

(2) Soit 55 % de 30.350 millions de francs (crédits globaux prévus pour les forces aériennes en 1984). P. m. part du titre V dans le budget « Air » de 1983 : 54 %.

(3) Soit 42 % de 37.887 millions de francs (crédits globaux prévus pour les forces terrestres en 1984). P. m. part du titre V dans le budget « Terre » de 1983 : 41,2 %.

Ce tableau fait très clairement apparaître que les crédits de paiement prévus dans la programmation, pour l'armée de l'Air et l'armée de Terre, ne leur permettent pas de faire face aux paiements correspondant aux seules autorisations de programme accordées en 1983 et antérieurement.

5° La dilution de la programmation dans la planification.

La programmation militaire paraît compromise dans son fondement et dans sa portée par les nouvelles méthodes de planification.

En effet, aux termes de la loi du 12 juillet 1982 portant réforme de la planification, la loi de programmation militaire devra être intégrée dans la « seconde loi de plan » non encore soumise à l'examen au Parlement (1).

(1) On rappelle que, selon la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, la « première loi de plan » « définit pour une durée de cinq ans les choix stratégiques, les objectifs ainsi que les grandes actions proposées pour parvenir aux résultats attendus » (art. 2); la « seconde loi de plan » définit « les moyens juridiques, financiers et administratifs pour atteindre les objectifs de la première loi de plan » (art. 4). Seule l'Assemblée nationale a été, jusqu'à présent, saisie du projet de « première loi de plan ».

Celui-ci est donc appelé à examiner la programmation militaire avant la planification générale dans laquelle elle est censée s'intégrer.

Or, l'intégration à venir de la programmation militaire dans la planification peut :

- dévier, voire dévoyer, cette programmation « pour la rendre conforme aux objectifs du Plan »,

- transformer l'engagement de la loi de programmation en un simple exposé d'intentions à caractère purement prévisionnel et indicatif (1).

Mais la liaison entre la programmation militaire et la planification générale appelle d'autres développements, essentiels, qui touchent aux hypothèses économiques et financières sur lesquelles elles sont fondées.

(1) Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification :

Art. 5 : « Avec, éventuellement, les adaptations nécessaires pour la rendre conforme aux objectifs du Plan, toute loi de programme à caractère sectoriel est intégrée dans la plus prochaine seconde loi de plan ou, le cas échéant, la plus prochaine loi de plan rectificative. »

Art. 4 : « La seconde loi de plan définit les mesures juridiques, financières et administratives à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de la première loi de plan.

« Elle prévoit l'évolution de certaines dépenses ou recettes publiques et indique les moyens indispensables au financement d'actions nouvelles et tout spécialement les redéploiements nécessaires. »

CHAPITRE II

DES HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE PEU RÉALISTES

Comme c'est le cas pour toute programmation, celle proposée pour notre défense au titre de la période de 1984 à 1988 doit être examinée en fonction certes de ses objectifs, mais plus encore des moyens mis en œuvre pour atteindre ces derniers. C'est dire que cette construction vaut essentiellement par la **solidité de ses assises financières et économiques.**

A. - DES DONNÉES PEU FIABLES

Au cours de l'exécution de la précédente programmation militaire (1977-1982), le Gouvernement, aux prises avec une conjoncture économique difficile, avait dû substituer à la référence initiale à un certain pourcentage du budget de l'Etat - qui au demeurant n'était pas sans valeur - celle d'un taux du P.I.B. marchand. La démonstration a alors été faite que le choix d'un tel critère, relativement étranger à l'intensité des menaces militaires, n'était pas sans poser de sérieux problèmes : comment, à partir de seules considérations économiques, soutenir l'effort de défense quand l'environnement géostratégique imposerait son renforcement ?

1° La programmation militaire et le IX^e Plan.

La possibilité de mettre en phase, pour la première fois, au cours d'une même période quinquennale - soit celle de 1984 à 1988 - les projets inscrits au titre de la défense avec ceux d'un plan - à savoir le IX^e Plan - offrait l'occasion de lever d'importantes incertitudes. Or, force est de souligner que, dans le projet de première loi de plan de développement économique, social et culturel (1984-1988) publié à l'heure actuelle, les moyens finan-

ciers à mettre en œuvre sont complètement absents ; ils ne seront définis que dans le second projet de plan.

Autrement dit, aucune des données indispensables pour replacer la programmation militaire dans le cadre du IX^e Plan et être en mesure de juger de la cohérence de celle-ci avec l'ensemble des choix financiers arrêtés pour la période 1984-1988 n'est présentement disponible.

Sans doute convient-il de noter toutefois une identité de structure entre la programmation militaire et le IX^e Plan. En considérant les études récemment établies par l'I.N.S.E.E. prévoyant pour les prochains mois une baisse du pouvoir d'achat global, une croissance du chômage et une remontée des prix, on est en droit de se demander s'il n'y aurait pas, à l'intérieur du IX^e Plan, en fait deux plans :

- l'un pour les années 1984-1985 - la priorité étant alors accordée au redressement de la balance commerciale -, et qui apparaîtrait comme une sorte de plan conjoncturel ;

- l'autre qui, mis en œuvre à partir de 1985, serait un plan structurel.

Dans ces conditions, l'exécution du IX^e Plan s'accomplirait en deux phases correspondant très exactement à celles de la programmation militaire, qui comporte des programmes, d'une part pour les années 1984 et 1985, et d'autre part pour la période de 1986 à 1988.

2^o Des présupposés.

Il reste qu'aucune analyse approfondie de l'évolution de notre économie et de l'environnement international n'est fournie à l'appui du projet de loi de programmation militaire qui soit susceptible d'éclairer le Parlement sur les raisons des choix préconisés. Tout au plus est-il indiqué que les crédits proposés ont été établis compte tenu d'un taux d'inflation estimé par le Gouvernement à :

- 6,2 % en 1984 ;

- 5 % au cours des années ultérieures.

Sur ces bases, le montant de 830 milliards de francs courants constituant l'enveloppe budgétaire de la programmation serait réparti dans le temps de la manière suivante :

(En millions de francs courants.)

	1984	1985	1986 à 1988	Total
Section commune	34.492	36648	125.632	196.772
Section Air	30.350	32.354	117.846	180.550
Section Terre	37.887	40.309	143.224	221.420
Section Marine	26.097	28.205	102.353	156.655
Section Gendarmerie	13.274	13.984	47.345	74.603
Total	142.100	151.500	536.400	830.000
dont :				
- Titre III	75.500	78.500	261.000	415.000
- Titres V et VI	66.600	73.000	275.400	415.000

étant précisé que les équipements militaires connaîtraient une croissance moyenne annuelle en volume de 2 %.

Ainsi, pour la période 1984-1988, la programmation militaire serait caractérisée :

- par un effort en matière de crédits d'investissements et de recherche qui, selon M. Le Drian, rapporteur de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, progresseraient en 1984 et 1985, respectivement de 3 % et de 4,5 % et les trois années suivantes de 6,6 % par an :

(En milliards de francs valeur 1983.)

Années	Milliards de francs	Taux de croissance par rapport à l'année antérieure	Evolution indiciaire
1983	60,9	»	100
1984	62,7	+ 3 %	102,9
1985	65,4	+ 4,5 %	107,6
1986	69,7	+ 6,6 %	114,6
1987	74,3	+ 6,6 %	122,2
1988	79,3	+ 6,6 %	130,2
Moyenne annuelle sur l'ensemble de la période	70,3	+ 5,5 %	

- par une contraction des dépenses de fonctionnement qui, selon le même Rapporteur, après avoir régressé de 1,7 % et 0,9 % au cours des deux premières années de la programmation, amorceraient une faible reprise à partir de 1986 (+ 0,4 %) et stagneraient ensuite :

(En milliards de francs valeur 1983.)

Années	Milliards de francs	Taux de croissance par rapport à l'année précédente	Evolution indicielle
1983	72,29	-	100
1984	71,1	- 1,7 %	98,3
1985	70,4	- 0,9 %	97,4
1986	70,6	+ 0,4 %	97,7
1987	70,7	+ 0,1 %	97,8
1988	70,7	»	97,8
Moyenne sur l'ensemble de la période	70,7	- 0,4 %	

La question essentielle en matière de programmation n'a toutefois pas reçu jusqu'ici de réponse : en fonction de quelles prévisions économiques ont été calculées les différentes dotations prévues ?

Plus préoccupante est la constatation que les propositions présentées par le Gouvernement et les critiques formulées à leur rencontre semblent avoir été établies de part et d'autre à partir de présupposés ; les uns se référant à un taux d'inflation inférieur à 6 % conduisent à la conclusion que le chiffre de 830 milliards de francs est réaliste, les autres évaluant la dérive des prix à 9 % environ portent à croire que 920 à 950 milliards seraient nécessaires pour atteindre les objectifs visés.

Pour leur part, vos Rapporteurs s'efforceront d'explorer plutôt que de prévoir et tenteront de mettre en évidence l'effet à moyen terme de la politique économique menée.

B. - UNE INDISPENSABLE SIMULATION

Il apparaît nécessaire, pour apprécier correctement les éléments de la programmation militaire, d'établir des projections de l'économie française à un horizon de cinq ans à l'aide du modèle de projection à moyen terme D.M.S. (Dynamique multi-sectoriel) de l'I.N.S.E.E. Ces exercices procèdent d'une démarche scientifique et, comme tels, doivent être examinés attentivement.

1° Des schémas d'évolution.

Divers scénarios regroupent les résultats de la mise en œuvre

effectuée à la demande du Sénat du modèle D.M.S. : ils ont été établis compte tenu de différents types d'environnement international et de diverses hypothèses de politique économique.

a) *Les types d'environnement international.*

Des types d'environnement assez contrastés ont été envisagés.

a.1) *Un environnement maussade (scénarios 1 et 2).*

Le taux de croissance du P.I.B. de nos principaux partenaires serait de 1,8 % en 1984 et 2,2 % par an les années suivantes (soit 2,1 % par an en moyenne 1983-1988). Dans le même temps, le taux d'inflation moyen à l'étranger (indice des prix du P.I.B.) serait de 7,3 % par an (en monnaies étrangères).

a.2) *Un environnement plus dynamique (scénarios 1 bis et 2 bis).*

La croissance à l'étranger s'élèverait à 3,3 % en 1984 et atteindrait ensuite le taux moyen de 3,7 % par an (soit 3,6 % par an en moyenne 1983-1988). Corrélativement, l'inflation serait plus forte que dans l'hypothèse précédente : 8,75 % par an à partir de 1984.

Par ailleurs, pour l'économie française telle qu'elle est décrite dans le modèle D.M.S., l'importance des hypothèses faites sur le cours du dollar tient principalement à leurs conséquences sur le coût de nos importations énergétiques : elles ont donc été examinées conjointement avec l'évolution supposée du prix du pétrole en dollars.

Enfin, on a considéré que le taux de change du franc varierait de telle sorte que soient annulés les écarts de compétitivité (mesurés par l'indice des prix des exportations) qui apparaîtraient dans les différents scénarios entre la France et ses partenaires ; de ce fait, la compétitivité des exportations françaises n'est jamais modifiée.

b) *Les types de politique économique.*

Par souci de clarté et de simplification, on a construit des scénarios à partir de différences d'hypothèses qui ont un fort impact sur les résultats : plutôt que de jouer sur de nombreux

paramètres ayant chacun un effet macro-économique limité, on a préféré ne retenir que les principaux instruments de politique économique.

Les scénarios se distinguent entre eux, compte tenu de la politique suivie :

- soit dans le domaine des salaires (et, à titre complémentaire, de la politique fiscale) sur lequel repose le réglage de la demande intérieure et qui a, de ce fait, un impact décisif sur l'équilibre extérieur ;

- soit en matière de réduction de la durée du travail qui, selon les hypothèses et les modalités propres aux simulations (durée d'utilisation des équipements et politique salariale), se traduit par des écarts importants sur le niveau de l'emploi.

b.1) Les hypothèses communes à tous les scénarios.

S'agissant des prestations sociales, la principale hypothèse porte sur la limitation à 2,5 % par an en volume de l'augmentation des prestations maladie.

Les prestations familiales verraient leur pouvoir d'achat simplement maintenu tandis que les retraites et les prestations chômage évolueraient conformément aux dispositions en vigueur en 1983.

Pour financer l'augmentation des dépenses sociales non couverte par l'évolution spontanée du produit des cotisations existantes, les hypothèses suivantes ont été retenues :

- les cotisations des employeurs ne seraient majorées qu'au titre de l'U.N.E.D.I.C., en fonction de l'évolution du chômage et suivant les règles de financement actuellement appliquées ;

- les autres ressources seraient demandées aux ménages sous forme de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu.

b.2) La réduction de la durée du travail.

Deux groupes d'hypothèses ont été pris en compte :

- dans les scénarios 1 et 1 bis, on a simulé une baisse de la durée du travail de 0,9 % par an à partir de 1984 représentant une accélération de la tendance spontanée sous l'effet de mesures d'incitation : la durée normale du travail se situerait alors en 1988 aux environs de 7 h 30 ;

- dans les scénarios 2 et 2 bis, on a pris en compte une diminution accentuée de la durée du travail (- 1,8 % par an) aboutissant à une durée normale de l'ordre de 35 h 30 en 1988.

Les hypothèses relatives à la modulation de cette réduction moyenne selon les secteurs d'activité et à la baisse limitée de la durée d'utilisation des équipements sont les mêmes que celles qui ont été retenues par le Commissariat général du Plan pour ses propres travaux de projection.

Dans tous les cas, la réduction de la durée du travail est supposée se faire à un rythme annuel régulier, ce qui est compatible avec l'idée que les entreprises considérées individuellement procéderaient à des réductions plus concentrées dans le temps mais que toutes les entreprises ne le feraient pas au même moment.

b.3) *La politique salariale.*

Il convient au préalable de souligner que le modèle D.M.S. ne permet qu'une description sommaire de la politique salariale : les ménages constituent un seul agent sans distinction de leur appartenance socioprofessionnelle ni du niveau ou de la nature de leurs revenus et seule est prise en compte l'évolution du salaire moyen dans les différents secteurs d'activité (industries, services, commerces, etc.).

Les hypothèses faites dans les scénarios sur l'évolution du salaire moyen ne préjugent pas les éventuelles modulations susceptibles d'être enregistrées en fonction du niveau des salaires individuels : la stabilité du pouvoir d'achat du salaire moyen peut ainsi aller de pair, par exemple, avec une revalorisation du pouvoir d'achat des bas salaires compensée par une baisse du pouvoir d'achat des salaires élevés.

- Dans les scénarios 1 et 1 bis, une politique salariale restrictive conduirait, après une baisse du pouvoir d'achat du salaire annuel net de 1,5 % en 1983, à un maintien du pouvoir d'achat les années suivantes (1).

- Dans les scénarios 2 et 2 bis, la durée du travail étant toutefois beaucoup plus fortement réduite à partir de 1984, il en résulterait un simple maintien du pouvoir d'achat du salaire annuel net moyen (2).

(1) Le pouvoir d'achat du gain horaire augmenterait certes de 1,5 % par an mais la durée du travail serait réduite de 0,9 % par an et les cotisations sociales salariées majorées d'un peu plus de 0,5 point par an.

(2) Ici aussi, la moyenne calculée par rapport à 1982 est inférieure à celle calculée par rapport à 1983 : - 0,1 % au lieu de 0 %.

2° Les principaux résultats des projections.

a) Les scénarios à environnement maussade (n°s 1 et 2).

La caractéristique commune des scénarios 1 et 2 est d'être fondée sur la stabilité du pouvoir d'achat du salaire annuel net moyen par tête à partir de 1984.

Observons que le salaire moyen est un indicateur peu différencié qui ne donne qu'une orientation générale sur la politique salariale.

La même remarque vaut pour la réduction de la durée du travail qui, en moyenne et à partir de 1984, serait de 0,9 % par an dans le scénario 1 et de 1,8 % dans le scénario 2 : c'est là la différence majeure entre les scénarios.

Avant de présenter les évolutions que décrivent ces scénarios, il est possible de caractériser en quelques mots chacun de ceux-ci :

- le scénario n° 1 est le moins inflationniste et donc le plus favorable à la stabilité du franc ; il est, en contrepartie, le plus défavorable à l'emploi bien que la durée du travail y soit assez nettement réduite ;

- le scénario n° 2, qui suppose qu'un consensus entre les partenaires sociaux permet de surmonter les risques d'une forte réduction de la durée du travail, est, du fait même de cette supposition, le plus favorable (ou le moins défavorable) à l'emploi.

a.1) Les ressources nettes des ménages :

D'ici à 1988, le pouvoir d'achat du revenu disponible des ménages croît de 0,9 % par an dans le scénario 1, et de 1,2 % dans le scénario 2. L'évolution de ses principales composantes est présentée ci-dessous :

Taux de croissance annuels moyens du pouvoir d'achat des principales composantes du revenu des ménages

(En pourcentage.)

	Scénario 1	Scénario 2
Masse salariale nette	- 0,5	+ 0,3
Prestations sociales	+ 2,8	+ 2,7
Impôt sur le revenu	+ 5,1	+ 4,8

En raison de leur part dans le revenu disponible des ménages (35 % en 1982 et 38 % en 1988), les prestations sociales induisent chaque année un point de croissance du revenu des ménages. Elles sont, de ce fait, le facteur quasi exclusif de la progression du pouvoir d'achat décrite dans les scénarios.

En revanche, compte tenu des hypothèses retenues pour la politique salariale et de la dégradation de l'emploi, la masse salariale régresse, en pouvoir d'achat, dans le scénario n° 1 (en raison de la diminution du nombre des salariés) et ne progresse que légèrement dans l'autre scénario (grâce aux emplois maintenus ou créés par la réduction de la durée du travail) où elle n'induit guère plus de 0,1 point de croissance du pouvoir d'achat du revenu disponible. La part des salaires nets dans ce revenu passe ainsi de 46 % en 1982 à 43-44 % en 1988.

a.2) *L'emploi du revenu des ménages :*

Compte tenu des différentes variables qu'il prend en compte (évolution des revenus, de l'inflation et du chômage) le modèle D.M.S. décrit un léger redressement du taux d'épargne des ménages en 1983-1984 (leur consommation augmentant alors moins que leur revenu) puis un fléchissement continu ensuite : ce taux atteint ainsi en 1988 14 % dans le scénario 1 et 13,9 % dans le scénario 2.

Au total, ce fléchissement du taux d'épargne permet à la consommation des ménages de croître un peu plus vite que leur pouvoir d'achat. Néanmoins, ce dernier ne progressant que très lentement, l'augmentation de la consommation des ménages est très limitée dans tous les scénarios, surtout en fin de période (+0,9 % à +1,2 % par an en 1987-1988).

a.3) *Les entreprises et leurs investissements :*

L'une des caractéristiques fondamentales des scénarios étudiés est une amélioration de la situation financière des entreprises par rapport à l'année 1982 très défavorable, il est vrai.

Ceci résulte des hypothèses faites sur la politique salariale et sur le financement des dépenses sociales : à partir du moment où les charges salariales et sociales augmentent, en pouvoir d'achat, moins vite que la productivité, leur part dans la valeur ajoutée ne peut que décroître.

Les charges d'intérêt tendant par ailleurs à se réduire, le partage de la valeur ajoutée évolue, dans les différents scénarios, en faveur des entreprises comme le montre le tableau suivant :

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU PARTAGE DE LA VALEUR AJOUTÉE

(Société et quasi-sociétés hors grandes entreprises nationales
+ entreprises individuelles.)

(En pourcentage de la valeur ajoutée.)

	1982	1988	
		Scénario 1	Scénario 2
Rémunération des salariés	54,5	51,5	53,5
Dont : salaires bruts	(40,5)	(37,4)	(38,9)
Épargne brute des sociétés	9,7	13,0	12,5

L'amélioration de la situation financière des entreprises est, selon le modèle D.M.S., un facteur explicatif important de la reprise de leurs investissements qui se manifeste progressivement dans les scénarios.

L'autre facteur explicatif de ce redémarrage se reflète dans l'élévation du taux d'utilisation des capacités de production à partir de 1985 :

**TAUX D'UTILISATION DES CAPACITÉS DE PRODUCTION
DANS L'INDUSTRIE**

(En pourcentage.)

	1982	1984	1986	1988
Scénario 1	81,85	80,9	81,5	82,1
Scénario 2	81,85	81,0	81,7	82,4

Un aspect crucial de la dynamique de l'investissement dans les scénarios doit être souligné : malgré la prise en compte d'un allongement de la durée moyenne de vie des équipements au cours des années récentes, des générations d'équipement importantes (celles qui correspondent au niveau très élevé des investissements observés au début des années soixante-dix) arriveront à l'âge de la mise au rebut au cours de la période de projection. Ce phénomène, combiné avec le faible niveau des investissements des toutes dernières années, devrait suffire, même face à une demande peu dynamique, à induire ce que l'on pourrait appeler une « reprise technique » de l'investissement pour peu que la situation financière des entreprises s'assainisse.

a.4) *La croissance économique et l'emploi :*

Dans les deux scénarios, les exportations (20 % de la demande totale) ont un rôle décisif de soutien de l'activité sur l'ensemble de la période de projection. En raison des hypothèses faites sur le taux de change, elles évoluent (en volume) au même rythme dans tous les scénarios.

A partir de 1985, et compte tenu des explications données au paragraphe précédent, l'investissement des entreprises (10 % de la demande totale) devient à son tour un pôle très actif de la demande globale.

Le fait que le contenu de la demande globale se modifie ainsi, par rapport aux années récentes, au détriment de la consommation des ménages et au bénéfice des exportations et de l'investissement des entreprises comporte, du côté de la production, des effets sectoriels importants : la demande des ménages a un contenu en services beaucoup plus élevé que les exportations ou l'investissement constitués essentiellement de produits industriels.

Dans le scénario 1, le nombre d'emplois dans l'économie diminue à un rythme élevé. Cette diminution, qui s'accélérait même en fin de projection (- 100.000 par an), doit être mise en relation avec les remarques faites précédemment sur la structure de la demande : la modération de la consommation des ménages (et, notamment, le freinage des dépenses de santé) a pour conséquence que les créations d'emplois dans les services seraient très insuffisantes pour compenser les pertes d'emplois des autres branches, notamment des branches industrielles (- 490.000 emplois en six ans) et de la branche bâtiment (- 220.000 emplois).

Comme la population active potentielle recommence à augmenter à partir de 1984 (1) au rythme tout d'abord de 210.000 par an puis de 180.000 par an à partir de 1986, le chômage s'aggraverait continûment et, malgré un important fléchissement des taux d'activité, atteindrait 2.800.000 personnes en 1988.

Dans le scénario 2, l'hypothèse d'une réduction accélérée de la durée du travail, sans réduction importante de la durée d'utilisation des équipements, aboutirait à un nombre significatif de créations d'emplois (2).

Néanmoins, compte tenu de l'évolution de la population active potentielle, le chômage ne pourrait être stabilisé et avoisinerait les 2.500.000 en 1988.

(1) Les diverses mesures prises dans le sens d'un retrait d'activité se traduisent en 1983 par une réduction de la population active potentielle.

(2) L'emploi diminue cependant de 310.000 en six ans dans les industries manufacturières et de 130.000 dans le bâtiment, mais il augmente de 740.000 dans les services et les commerces.

a.5) *L'équilibre extérieur :*

C'est logiquement dans le *scénario 1*, où l'activité économique est la moins soutenue, que l'amélioration du solde extérieur est la plus rapide : les échanges de biens et services sont équilibrés dès 1985 et le glissement limité de la parité du franc par rapport au mark correspond pratiquement à une stabilité du taux de change pondéré du franc à l'égard des principales monnaies partenaires.

Dans le *scénario 2*, l'amélioration du solde extérieur est moins rapide : la demande intérieure y est plus soutenue, et l'inflation plus forte conduit à un glissement important du franc. C'est là sans nul doute un point faible de ce scénario qui présente cependant un avantage important par rapport au *scénario 1* : la tendance à l'amélioration du solde extérieur, plus lente à se manifester, s'accroît visiblement en fin de projection. De la sorte, la fin de période est, du point de vue de l'équilibre extérieur, plutôt meilleure dans le *scénario 2* que dans le *scénario 1*.

**ÉCARTS : TAUX DE CROISSANCE DU P.I.B. FRANÇAIS -
TAUX DE CROISSANCE DU P.I.B. ÉTRANGER**

(En points.)

	Scénario 1	Scénario 2
Sur l'ensemble de la période de projection	- 0,2	- 0,1
Sur les deux dernières années de la projection (1987-1988) ..	- 0,3	- 0,3

En complément à ce tableau, il est intéressant de présenter le différentiel d'inflation entre la France et l'étranger.

**ÉCARTS : TAUX DE CROISSANCE DES PRIX DU P.I.B. FRANÇAIS (en francs) -
TAUX DE CROISSANCE DES PRIX DU P.I.B. ÉTRANGER (en monnaies étrangères).**

(En points.)

	Scénario 1	Scénario 2
Sur l'ensemble de la période de projection	- 1,3	+ 0,9
Sur les deux dernières années de la projection (1987-1988) ..	- 3,4	0

Ce tableau met en évidence la performance du *scénario 1* pour ce qui est de la réduction de l'inflation. Il n'en résulte pas un gain de compétitivité à l'égard de l'étranger mais une moindre dépréciation du franc.

Le scénario 2 est à l'évidence moins satisfaisant du point de vue de la réduction de l'inflation. Bien que de façon moins nette, celle-ci se ralentit cependant entre le début et la fin de la période de telle sorte que l'écart en notre défaveur observé par rapport à l'ensemble de nos partenaires s'annule à l'horizon de la projection.

b) *L'incidence d'un environnement extérieur plus dynamique (scénarios 1 bis et 2 bis).*

Dans les scénarios à environnement plus dynamique, le taux de croissance du P.I.B. de nos principaux partenaires atteint 3,7 % par an, à partir de 1985, au lieu de 2,2 % dans les autres scénarios (1). Comme cette hypothèse est associée à des politiques de régulation de la demande intérieure française identiques à celles des scénarios précédents, il est clair que les résultats des projections vont s'en trouver substantiellement améliorés.

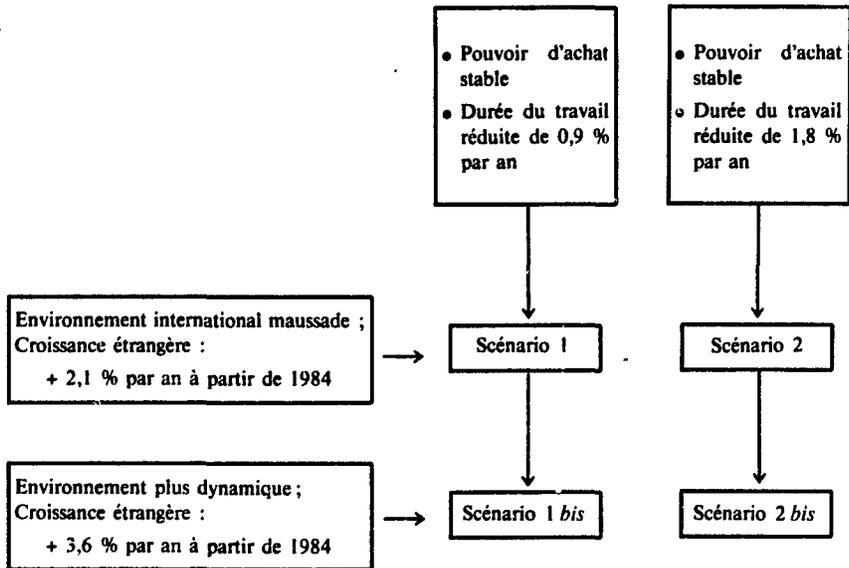
En effet, le net différentiel de croissance entre la France et l'étranger permet dans les *scénarios 1 bis* et *2 bis* un redressement de nos comptes extérieurs beaucoup plus assuré que dans les *scénarios 1* et *2*.

	Scénario 1 bis	Scénario 2 bis
<i>Différentiel de croissance (P.I.B. français - P.I.B. étranger) :</i>		
- sur la période 1983-1988	- 1,1	- 1,0
- sur les années 1987-1988	- 1,3	- 1,3
<i>Différentiel d'inflation (prix du P.I.B. français en francs - prix du P.I.B. étranger en monnaies étrangères) :</i>		
- sur la période 1983-1988	- 1,9	+ 0,4
- sur les années 1987-1988	- 3,7	- 0,3

(1) L'inflation à l'étranger est portée à 8,75 % par an à partir de 1985 (contre 7,3 % dans les autres scénarios).

Le tableau synoptique des principaux résultats des scénarios figurant ci-après montre que le supplément de croissance à l'étranger (+ 1,5 % par an) a approximativement le même effet favorable à notre balance des paiements qu'une minoration de presque un point du taux de croissance des salaires.

**SCHÉMA DES PRINCIPAUX JEUX D'HYPOTHÈSES
CARACTÉRISANT LES DIFFÉRENTS SCÉNARIOS**



PROFIL TEMPOREL DES RÉSULTATS DES SCÉNARIOS 1 ET 1 BIS ET 2 ET 2 BIS

	Scénarios 1 et 1 bis			Scénarios 2 et 2 bis		
	1983-1984	1985-1986	1987-1988	1983-1984	1985-1986	1987-1988
<i>Evolution du pouvoir d'achat (pourcentage/an) :</i>						
<i>du revenu disponible des ménages :</i>						
- avec environnement maussade	1,0	0,9	0,7	1,4	1,1	1,0
- avec environnement plus dynamique	1,0	1,0	0,9	1,4	1,2	1,2
<i>Taux annuels moyens de croissance en volume (francs 1970) :</i>						
<i>du P.I.B. marchand :</i>						
- avec environnement maussade	1,2	1,7	1,9	1,4	1,8	1,9
- avec environnement plus dynamique	1,4	2,1	2,4	1,6	2,1	2,4
<i>de l'investissement des ménages :</i>						
- avec environnement maussade	- 3,0	- 2,8	- 3,0	- 2,9	- 2,8	- 3,3
- avec environnement plus dynamique	- 3,0	- 2,5	- 2,5	- 2,8	- 2,6	- 2,8
<i>Situation de l'emploi :</i>						
<i>Variation du niveau du chômage (au sens du B.I.T.) en milliers par an :</i>						
- avec environnement maussade	+ 125	+ 168	+ 160	+ 95	+ 107	+ 97
- avec environnement plus dynamique	+ 120	+ 150	+ 135	+ 90	+ 89	+ 73
<i>Equilibre extérieur :</i>						
<i>Taux de couverture exportations/importations de biens et services en valeur en 1984, 1986 et 1988 (%) :</i>						
- avec environnement maussade	98,1	101,6	102,8	97,4	100,9	102,3
- avec environnement plus dynamique	98,1	102,1	104,4	97,4	101,4	103,9
<i>Finances publiques :</i>						
<i>Besoin de financement de l'ensemble des administrations en 1984, 1986 et 1988, en pourcentage du P.I.B. :</i>						
- avec environnement maussade	2,8	2,95	2,8	2,8	2,75	2,5
- avec environnement plus dynamique	2,9	2,85	2,35	2,8	2,65	2,05
<i>Inflation :</i>						
<i>Hausse annuelle moyenne des prix du P.I.B. (%) :</i>						
- avec environnement maussade	8,3	5,7	3,9	9,2	8,0	7,3
- avec environnement plus dynamique	8,5	6,5	5,1	9,4	8,8	8,5

C. - L'APPLICATION DES PROJECTIONS A LA PROGRAMMATION MILITAIRE

1° L'évolution possible des crédits militaires.

Des résultats des scénarios 1 et 2 et 1 bis et 2 bis, il résulte que le taux de hausse annuelle moyenne des prix varie selon que l'environnement est maussade ou plus dynamique.

Cette dérive des prix est donc, comme il se doit, différente à l'intérieur d'une fourchette puisqu'il faut considérer les hypothèses diverses retenues : il ne saurait être question de privilégier l'une ou l'autre de celles-ci mais on ne peut non plus ignorer les écarts qui pourraient être observés dans ce domaine et prendre comme base de calcul un taux décidé d'autorité et sans référence sérieuse.

Aux objectifs fixés par le Gouvernement de hausse des prix de 6,2 % en 1984 et de 5 % au-delà, il convient de rapprocher la fourchette de hausse inscrite pour ces différentes années : si, pour 1984, celle-ci est nettement supérieure, il apparaît que, pour les années suivantes, selon les situations envisagées, les taux se rapprochent de 5 % et même sont assez nettement inférieurs. En constatant ces écarts, doit-on être accusé de « porter atteinte à la valeur de notre monnaie » ou loué de la doper ? Dans l'un et l'autre cas, qui ne voit combien une telle attitude serait simpliste ?

Ainsi, sur la base du montant du budget militaire voté en 1983, soit 133 milliards et compte tenu d'un accroissement en volume souhaité de 2 %, les dotations à inscrire pour la période de 1984 à 1988 seraient les suivantes, selon les scénarios arrêtés.

(En milliards de francs courants)

Années	Scénarios					Programme militaire
	1	1 bis	2	2 bis	Taux de croissance moyen par rapport à l'année précédente	
1984	147,2	147,2	148,0	148,4	+ 10,9	142
1985	158,3	159,7	162,9	164,4	+ 9,2	152
1986	170,4	173,3	179,2	182,1	+ 9,2	164 (1)
1987	180,4	185,6	195,8	201,2	+ 8,2	178 (1)
1988	191,0	198,8	214,1	222,2	+ 8,3	194 (1)
Total 1984-1988	847,0	864,6	900,0	918,3	+ 6,3	830

(1) Ventilation à partir de la répartition annuelle des crédits de fonctionnement et d'équipement.

De l'examen des chiffres figurant dans ce tableau, il résulte :

- que, dans tous les scénarios, le montant global des crédits est supérieur à celui prévu au titre de la programmation militaire : il n'y a pas à s'en étonner puisque, aussi bien, le Gouvernement ayant envisagé la possibilité de procéder, à partir de 1985, à une « réévaluation », estime de ce fait que des ajustements seront nécessaires pour atteindre les objectifs. Donc, la constatation de l'écart en soi ne permet pas de conclure au manque de réalisme ; ce qui est essentiel, c'est l'importance de l'écart ;

- que seul le scénario 1 (environnement international maussade et, au plan intérieur, pouvoir d'achat stable et durée de travail réduite de 0,9 % par an) peut être rapproché du plan gouvernemental : c'est en effet le moins inflationniste mais le plus défavorable à l'emploi, l'écart par rapport au projet de loi est de l'ordre de 17 milliards de francs ;

- que, dans toutes les autres hypothèses, les estimations globales pour la période considérée sont très éloignées de celle prévue par le Gouvernement, soit une différence respectivement de 34, de 70 et de 88 milliards.

2° L'accroissement des crédits de paiement.

a) La répartition globale.

Dans le présent projet de loi, on observe :

- un effort en faveur des crédits d'équipement ;
- une contraction des dépenses de fonctionnement.

Ce double mouvement apparaît dans le tableau ci-après (les crédits étant en milliards de francs courants) :

	1984	%	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
Titre III	75,7	53,1	78,5	51,8	92,6	50,3	86,9	48,7	91,2	47,1
Titres V et VI	66,6	46,9	73	48,2	81,5	49,7	91,3	51,3	102,3	52,9
Total	142,3	100	151,5	100	164,1	100	178,2	100	193,5	100

On est conduit à constater que, année après année, le pourcentage représentatif :

- du *titre III* décroît : de 54,3 % en 1983, il passe à 53,1 % en 1984 et à 47,1 % en 1988. C'est l'expression d'une politique volontariste basée sur une gestion des crédits de fonctionnement, étant observé toutefois que de substantielles économies sont imputables à une diminution contestable des effectifs ;

- des *titres V et VI*, par contre, augmente : de 45,7 % en 1983, il s'élève à 46,9 % en 1984 et à 52,9 % en 1988. Ainsi sont privilégiées les dépenses d'équipement, dont le rythme de majoration devrait permettre de rattraper une partie des retards pris au cours de la période récente (1981-1983).

Votre commission des Finances n'a pas cru devoir d'emblée remettre en cause le double mouvement des titres III d'une part, et V et VI d'autre part ; elle l'a considéré en conséquence comme une donnée dans l'analyse de la programmation militaire.

b) La contraction des dépenses de fonctionnement.

Le principe de la réduction de la part des crédits de fonctionnement dans l'ensemble du budget militaire étant admis, force est de constater que les dotations proposées au titre de la programmation sont assez divergentes de celles résultant de la mise en œuvre des divers scénarios, comme il est indiqué dans le tableau ci-après :

(En milliards de francs courants.)

Années	Scénarios				Programmation
	1	1 bis	2	2 bis	
1984	78	78,2	78,6	78,8	75,7
1985	82	82,7	84,4	85,1	78,5
1986	85,7	87,2	90,1	91,6	82,6
1987	87,8	90,4	95,3	98,0	86,9
1988	90,0	93,6	100,8	104,6	91,2

Du rapprochement de ces chiffres, il résulte que, dans le *scénario 1*, l'évolution du montant des crédits est assez semblable à celle de la programmation. Par ailleurs, le *scénario 1 bis* exprime une progression relativement comparable à celle prévue dans le projet de loi, bien que le rythme prévu soit à la fois plus heurté et moins ample.

Il convient à cet égard de souligner que l'option prise par le Gouvernement en matière de dépenses de fonctionnement traduit un grand embarras (décroissance - croissance puis décroissance) ; elle risque de conduire à une gestion difficile de ces crédits et, partant, à des conséquences dommageables, notamment pour le maintien en condition des unités et l'entretien du matériel.

c) *L'effort en faveur des crédits d'équipement.*

En partant des mêmes options, on constate que l'évolution des crédits d'équipement, en fonction des divers scénarios, serait la suivante :

(En milliards de francs courants.)

Années	Scénarios				Programmation
	1	1 bis	2	2 bis	
1984	68,9	69,0	69,4	69,6	66,6
1985	76,3	77,0	78,5	79,3	73,0
1986	84,7	86,1	89,1	90,5	81,5
1987	92,6	95,2	100,5	103,2	91,3
1988	101,0	105,2	113,3	117,6	102,3

De la lecture de ce tableau, il ressort que si les montants correspondant aux scénarios 1 et 1 bis sont relativement proches de ceux inscrits dans la programmation militaire, aucun des scénarios ne permet cependant d'enregistrer la progression

continue figurant dans le projet de loi pour les équipements ; tout au plus peut-on relever un rythme assez semblable, mais atténué dans le *scénario 2*.

3° La confrontation des scénarios et du projet de loi.

Le rapprochement des estimations proposées au titre de la programmation militaire de celles relevant des différents scénarios, conduit à un certain nombre d'observations :

a) *le taux de la dérive monétaire pour les cinq prochaines années* ne saurait être établi sans le recours à une étude exhaustive des données économiques internes et internationales. Dès lors, on ne peut admettre que, d'autorité, et sans examen préalable, ce taux soit fixé à 6,2 % en 1984 et à 5 % les années suivantes. Aussi, n'est-il pas étonnant que les hypothèses inscrites dans le modèle D.M.S. et un examen complet des données nationales et internationales disponibles conduisent à des scénarios très divergents de celui prévu dans le projet de loi : selon les cas, les crédits globaux à allouer aux forces armées pour la période 1984-1988 devraient être majorés de 17 à 88 milliards de francs ;

b) **aucun élément appréciable ne permet en outre de déterminer d'avance que, sur la période quinquennale considérée, le montant global des dépenses de fonctionnement sera exactement le même que celui des dépenses d'équipement.** Il y a là un présupposé que rien ne permet de justifier.

Les propositions tendant à une réduction des crédits de fonctionnement allant de pair avec un effort soutenu des dotations d'équipement ne correspondent nullement à celles provenant de la confrontation d'éléments statistiques identifiables.

Qu'il s'agisse des traitements des militaires, et nonobstant les réductions d'effectifs envisagées, des consommations en vivres, essence ou munitions, de l'entretien du matériel, il apparaît que les dotations de la programmation ne permettront pas une gestion, sans à-coups importants, des dépenses de fonctionnement.

Parallèlement, il apparaît que la montée en puissance des dotations d'équipement doit être plus progressive, sinon, compte tenu de leur masse, il faudrait pour satisfaire aux commandes se tourner vers le marché extérieur : en effet, tous les scénarios indiquent que, sur les bases retenues, un palier risque d'être atteint après la quatrième année de la programmation alors que, selon le projet de loi, il est prévu, de manière arbitraire, que l'effort continuera alors à être accentué.

Au total, il résulte de l'examen des différents scénarios établis à partir du modèle D.M.S. qu'il convient de revoir :

- les montants globaux des crédits qui sont assez nettement inférieurs aux besoins exprimés ;

- la ventilation des dépenses de fonctionnement dont la diminution devrait être mieux étalée dans le temps ;

- la répartition des dotations d'équipement, afin que les livraisons plus importantes soient effectuées dans la période 1984-1988.

La question se pose toutefois de savoir si les différents ajustements souhaitables relèvent de la « réévaluation » visée à l'article 3 du présent projet de loi dès lors qu'ils affectent, de manière importante, les montants proposés.

Au reste, on est en droit de s'interroger sur cette possibilité de révision qui, dans la rédaction actuelle du texte, n'autorise pas, semble-t-il, le rattrapage des retards pris ou la compensation de l'insuffisance en volume constatée au cours des deux premières années, mais ne concernerait que les objectifs inscrits au titre de la période de 1986 à 1988.

On peut également se demander ce que signifie la « réévaluation des besoins » puisque, par le recours à la programmation, ceux-ci devraient être non seulement recensés mais encore arrêtés pour la période quinquennale considérée.

* * *

Au terme de l'examen du présent projet de loi, vos rapporteurs soulignent qu'il appartient à la commission de la Défense et des Forces armées de se prononcer sur les moyens les plus efficaces d'assurer la sécurité de notre pays, notamment en ce qui concerne la définition du rôle des forces armées, la mise en œuvre de forces nucléaires et classiques, la capacité de pénétration et la portée des systèmes d'armes, la constitution de grandes unités d'intervention, et le développement de leur mobilité stratégique et tactique.

Vos rapporteurs, se limitant volontairement à une appréciation technique des ressources prévues, indiquent que si l'effort en matière de défense ne doit pas dépendre des seuls critères économiques, il existe dans ce domaine des contraintes minimales dont il serait gravement risqué de ne pas tenir le plus grand compte.

Ils considèrent à cet égard que, dans la mesure où les objectifs de la programmation seraient susceptibles d'être retenus, les

ressources envisagées pour les atteindre sont, eu égard aux hypothèses économiques à prendre en considération pour la période de 1984-1988, insuffisantes et que leur ventilation ne répond pas à la cohérence résultant des projections économiques réalisées. C'est ainsi que la répartition des crédits dans le temps et leur ventilation entre le titre III d'une part et les titres V et VI d'autre part devraient être entièrement revus.

Certes, pour corriger les erreurs d'appréciation, on pourrait avoir recours à la procédure de « réévaluation », envisagée dans le projet de loi ; toutefois, les ajustements nécessiteraient un abondement substantiel de l'allocation de ressources aux Armées inscrite au titre de la programmation militaire : c'est dire que celle-ci, telle qu'elle est présentée, ne permettra pas d'atteindre les objectifs définis.

Dès lors, le dilemme est le suivant :

- soit retenir les objectifs proposés et en conséquence assurer, par un relèvement sensible des dotations et un meilleur étalement de la dépense dans le temps, les moyens de les conquérir ;

- soit réduire considérablement nos possibilités d'intervention militaire afin de rester dans les limites compatibles avec les crédits prévus. Le deuxième élément de l'alternative ne leur paraissant pas acceptable car ce serait approuver une défense au rabais, vos rapporteurs indiquent qu'ils souscrivent entièrement au premier de ces termes. Aussi ont-ils cru devoir, dans le présent rapport, fournir au Gouvernement tous les éléments utiles pour rectifier en hausse les évaluations inscrites au titre de la programmation militaire puisque, aussi bien, il n'est pas permis à votre commission des Finances de prendre une telle initiative.

Selon que l'une ou l'autre de ces options sera adoptée, c'est la capacité de notre pays à se défendre en toutes circonstances qui sera consacrée ou négligée.

Ainsi, la charte qui régira notre défense pour cinq ans - et dont les effets se prolongeront bien au-delà de cette période - soit donnera à notre appareil militaire des moyens suffisants et cohérents, soit sacrifiera tel ou tel élément indispensable à la crédibilité d'une défense qui ne peut être que globale. Les nécessaires et importantes révisions qu'il y a lieu d'apporter aux estimations du présent projet de loi indiquent l'ampleur de l'effort budgétaire que la France doit continuer à consentir pour assurer sa sécurité et défendre son indépendance.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie, le 8 juin 1983, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, puis de M. Jacques Descours Desacres, vice-président, la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jean Francou et de M. Modeste Legouez, rapporteurs pour avis, du projet de loi n° 336 (1982-1983), adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988.

M. Jean Francou, rapporteur pour avis, a d'abord fait observer qu'il existait une discontinuité entre l'actuelle loi de programmation 1984-1988 et la précédente qui couvrait la période 1977-1982.

Il s'est ensuite interrogé sur la portée de la programmation en soulignant que les crédits de paiement prévus pour 1984-1988 étaient en réalité destinés à couvrir à la fois les commandes antérieures à 1984 et celles des années 1984-1988, en constatant que la loi se bornait à décrire les principaux matériels (sous-marins nucléaires d'attaque, porte-avions nucléaire, ...) mais en reportait la livraison à une date lointaine, en regrettant enfin le manque de précision pour les années 1984-1988 et l'absence de correspondance entre la programmation militaire et le IX^e Plan.

Sur le contenu même de la loi, M. Jean Francou a souligné l'importance du rapport inclus dans le projet de loi qui, pour la première fois dans un texte semblable, définit nommément l'agresseur possible.

En revanche, les crédits envisagés (830 milliards au total), calculés sur une hypothèse de hausse optimiste des prix et un accroissement annuel en volume de 2 % lui paraissent très insuffisants, notamment au regard des perspectives économiques. En effet, sur la base des projections établies à la demande du Sénat à partir du modèle D.M.S. de l'I.N.S.E.E., il manquerait selon les scénarios de 20 à 90 milliards pour atteindre les objectifs envisagés.

M. Modeste Legouez, rapporteur pour avis, commentant plus particulièrement les dispositions du projet de loi relatives aux dépenses de fonctionnement, s'est d'abord félicité de la confirma-

tion de la conscription et des diverses mesures touchant à la vie quotidienne de l'appelé (rapprochement du lieu d'incorporation du domicile, ...) mais s'est montré plus réservé sur d'autres mesures. Il a indiqué qu'une réduction d'effectifs de 35.000 hommes était prévue; elle posera certainement des problèmes sans que ceux-ci paraissent toutefois insurmontables. Il s'est inquiété de l'insuffisance globale des crédits de fonctionnement. Celle-ci résulte des projections économiques, mais aussi de la priorité accordée aux dépenses d'équipement. Elle aura pour conséquence soit de remettre en cause, à terme, la capacité opérationnelle des forces, soit d'imposer un transfert des ressources du titre V (dépenses en capital) au titre III (fonctionnement).

En conséquence, si certains objectifs qualitatifs de la loi apparaissent acceptables, les moyens ne paraissent pas adaptés et l'insuffisance des crédits du titre III risque de compromettre rapidement la programmation.

A l'issue des exposés des Rapporteurs pour avis, M. Pierre Gamboa a estimé que la fourniture d'appareils américains de détection et de contre-mesures électroniques (Awacs) remettait en cause le concept même d'indépendance nationale.

M. Jean Francou a répondu que ces appareils étaient les plus performants existant sur le marché et qu'il serait très coûteux et pratiquement impossible pour la France d'en fabriquer de semblables.

M. René Ballayer a regretté l'absence de précisions permettant d'établir des comparaisons internationales en matière d'équipement.

M. Geoffroy de Montalembert a considéré que la défense nationale devait faire l'objet d'une priorité budgétaire absolue.

M. Maurice Blin a rappelé qu'il incombait à la Commission d'étudier l'aspect financier du projet de loi dont les estimations, de ce point de vue, paraissaient contestables.

M. Modeste Legouez a estimé qu'il serait souhaitable d'avancer la date de réajustement éventuel des dépenses, fixée au 31 décembre 1985.

M. Henri Duffaut a fait valoir que le souci de limiter le déficit budgétaire devait également être pris en considération.

M. Jacques Descours Desacres a considéré que les crédits mentionnés dans la loi de programmation ne sont qu'indicatifs et doivent être confirmés chaque année par la loi de finances.

A l'issue de la discussion, la Commission, s'en tenant aux seules considérations budgétaires et financières qui sont de son ressort, et laissant à la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées le soin de se prononcer sur l'aspect qualitatif du projet de loi a décidé, dans sa majorité, compte tenu de l'écart constaté entre les moyens et les objectifs, qu'elle ne pouvait recommander l'adoption du projet de loi.