

N° 67

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986.

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation (1) sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 44

DÉFENSE

Exposé d'ensemble. — Dépenses en capital.

Rapporteur spécial : M. Jean FRANCOU

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalémbert, *vice-président d'honneur* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM. René Balfayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfan, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moïnet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 363 et annexes, 395 (annexes n° 38 et 39), 398 (tomes IV à XI) et T.A. 43.

Sénat : 66 (1986-1987).

Lois de finances. — *Defense nationale*

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	3
Examen en commission	7
Introduction	10
PREMIÈRE PARTIE : Après cinq années de relâchement, une lourde tâche de redressement pour les années à venir	11
CHAPITRE PREMIER. — Le passé	11
CHAPITRE II. — L'avenir	15
DEUXIÈME PARTIE : Le budget pour 1987, première annuité d'un redressement programmé	17
CHAPITRE PREMIER. — Un budget de rupture	17
CHAPITRE II. — Un budget privilégiant l'équipement des forces	18
CHAPITRE III. — Un budget relayé par un effort soutenu et programmé	24
1. Les objectifs	24
2. Les défis	27
— maîtriser le coût croissant des matériels d'armement	27
— dissiper certaines ambiguïtés	47
Conclusion	51
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1987 : Article 37. — Mesures nouvelles	53
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1987 : Article 37. — Amendement présenté par le Gouvernement	55

AVANT-PROPOS

1. MONTANT DU BUDGET (hors pensions)

(En millions de francs.)

	1986	1987	Pourcentage d'augmentation
Titre III :			
Crédits de paiement	82.670	83.390	+ 0,87
Titres V et VI :			
Crédits de paiement	75.680	85.870	+ 13,40
Autorisations de programme	85.000	102.000	+ 20,00
Total crédits de paiement	158.350	169.200	+ 6,85

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

	1986		1987	
	En millions de francs	En pourcentage	En millions de francs	En pourcentage
Crédits de paiement :				
Titre III	82.670	52,21	83.390	49,28
Titres V et VI	75.680	47,79	85.810	50,72
Autorisations de programme :				
Titre III	5.739,2	6,32	5.886	5,46
Titres V et VI	85.000	93,68	102.000	94,54

**3. IMPORTANCE RELATIVE DE CHACUNE DES SECTIONS
AU SEIN DU BUDGET DE LA DÉFENSE EN 1986 ET 1987**

(En pourcentage.)

	1986	1987
Section commune	22,11	22,24
Section terre	28,84	29,05
Section marine	15,84	15,84
Section air	17,24	16,75
Section gendarmerie	15,97	16,12
Total	100	100

TITRES V ET VI

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1986	1987	Evolution en pourcentage	1986	1987	Evolution en pourcentage
Air	19.085	21.753	+ 13,97	22.425	30.081	+ 34,14
Terre	18.545	20.910	+ 12,75	15.730	19.983	+ 27,04
Marine	16.450	18.605	+ 13,10	23.275	24.600	+ 5,69
Gendarmerie	1.360	1.541	+ 13,30	1.610	1.770	+ 9,93
Section commune	20.240	(1) 23.001	+ 13,64	21.960	(2) 25.566	+ 16,42
Total	75.680	85.810	+ 13,40	85.000	102.000	+ 20

(1) Dont titre VI : 277,5 millions de francs.

(2) Dont titre VI : 297,5 millions de francs.

4. PART DU BUDGET DE LA DÉFENSE

(En pourcentage.)

	Dans le budget de l'Etat	Dans le P.I.B.m
1977	17,43	3,57
1978	17	3,64
1979	16,20	3,67
1980	16,9	3,77
1981	16,91	3,87
1982	15,58	3,87
1983	15,09	3,92
1984	15,15	3,84
1985	15,09	3,78
1986	15,37	3,72
1987	16,12	3,78

Le projet de budget de la défense se monte, au total, à 206.749 millions de francs. En soustrayant les crédits qui sont venus s'ajouter ces dernières années au budget de la défense dans sa présentation mais sans augmenter réellement ses moyens (crédits d'action sociale, crédits de pensions de retraite), le budget s'établit à 169.200 millions de francs, soit une progression de 6,85 % par rapport au budget correspondant de 1986 (158.350 millions de francs).

On constate, à la lecture de ces tableaux, que la progression du budget de la défense est supérieure de cinq points à la progression globale du budget de l'Etat.

Après cinq années — 1982 à 1984 — de stagnation voire de régression, le budget marque un accroissement, en termes réels, de 4,75 %.

Pour la première fois depuis des décennies la part du titre V est supérieure à celle du titre III, priorité étant donnée à la modernisation des équipements militaires, en particulier la composante nucléaire et les matériels dits « conventionnels ».

Pour ce qui concerne la part du budget de la défense dans le budget de l'Etat, elle doit être appréciée en tenant compte de la budgétisation ou de la rebudgétisation de dépenses qui avaient été exclues des lois de finances antérieures mais aussi du transfert à un « compte spécial d'affectation » de charges diverses (notamment les dotations en capital aux entreprises publiques), le solde de ces

mouvements contraires se traduisant par un transfert net hors budget général.

Il convient, enfin, de signaler que la nomenclature du *budget de la défense* subit quelques modifications (regroupement de chapitres ou d'articles, modification d'appellation, « l'arme nucléaire préstratégique » redevenant « l'arme nucléaire tactique », création de deux articles « Espace » au sein des chapitres 51-89 : « Engins stratégiques et tactiques » et 53-91 : « Organismes interarmées, matériel », et de deux chapitres 53-73 à la section « Air » et à la section « Marine », consacrés aux « grands programmes nouveaux ».

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à l'examen des crédits du ministère de la défense pour 1987, le jeudi 6 novembre 1986.

Elle a tout d'abord entendu **M. Jean Francou**, rapporteur spécial (exposé d'ensemble et dépenses en capital).

M. Jean Francou a rappelé les grandes masses du projet de budget qui s'élève à 206,75 milliards de francs, en progression à structure constante de 6,8 % par rapport à 1986, soit cinq points de plus que l'évolution globale du budget de l'Etat.

Le budget de la défense atteindra en 1987, 16,12 % du budget de l'Etat et 3,78 % du produit intérieur brut marchand.

Après avoir souligné la forte croissance des dépenses d'investissement des titres V et VI qui progressent de 20 % et de 13,4 % respectivement en autorisations de programme et en crédits de paiement, et après avoir analysé les différents programmes des trois armées et de la gendarmerie, le rapporteur spécial a présenté ses principales observations.

Il a estimé que le projet de budget militaire appelait une appréciation très positive car il était significatif d'un « recentrage » sur les fonctions de souveraineté corrélatif du désengagement de l'Etat de certaines de ses interventions économiques, il marquait clairement la priorité donnée à la défense et mettait l'accent sur la modernisation des équipements gravement compromis par les budgets précédents sans pour autant compromettre l'entraînement ni l'activité des forces.

Le rapporteur spécial a toutefois estimé qu'il était indispensable que le budget de 1987 soit précédé par un collectif de fin d'année qui apure la situation de 1986.

Il a conclu son intervention en soulignant que le projet de budget s'inscrivait dans la nouvelle programmation qui fait l'objet d'un projet de loi qui devra être prochainement soumis au Parlement.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, **M. Jacques Oudin** a souhaité aborder plus particulièrement la question des missiles de croisière et les crédits d'études qui leur sont affectés.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a évoqué les crédits que pourrait comporter la loi de finances rectificative de fin d'année et a souhaité obtenir des précisions sur la bombe à neutrons.

M. Christian Poncelet, président, a souhaité qu'un bilan de la loi de programmation militaire actuelle soit présenté et s'est interrogé sur les conditions d'équilibre du prochain collectif budgétaire.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat **l'adoption des crédits de la défense (titres V et VI) ainsi que de l'article 37 rattaché.**

Puis la commission a entendu **M. Modeste Legouez**, rapporteur spécial (titre III, dépenses ordinaires).

M. Modeste Legouez a indiqué que les dépenses ordinaires représentaient moins de 50 % du budget de la défense, en augmentation de 0,87 % ; il a précisé que les crédits de rémunérations et de charges sociales augmentaient de 1,2 %, que les crédits de carburant de l'air, de la terre et de la marine tenaient compte de l'évolution prévisible des tarifs pétroliers, que les ressources consacrées à l'entretien programmé du matériel augmentaient de 7,3 % et qu'enfin les crédits relatifs à la vie courante progressaient de 2 %.

Puis le rapporteur spécial a présenté ses principales observations. Il a souligné que les ressources du titre III restaient importantes et devaient être appréciées au regard de la stabilisation des rémunérations et de la déflation des effectifs. **M. Modeste Legouez** a estimé que les orientations des dépenses étaient très satisfaisantes tant pour ce qui est de l'entraînement et de l'activité des forces que des mesures prises en faveur du personnel d'active ou de l'indexation du prêt des appelés.

Cependant, à l'instar du rapporteur spécial des crédits d'investissement, **M. Modeste Legouez** a estimé qu'il était indispensable que le collectif de fin d'année apure la situation du passé.

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, **M. Maurice Blin**, rapporteur général, a souhaité obtenir un certain nombre de précisions sur la déflation des effectifs annoncée et les moyens consacrés à l'activité et l'entraînement à des personnels.

Mme Paulette Fost s'est inquiétée de l'évolution des effectifs et des rémunérations ainsi que du prêt du soldat et des crédits d'action sociale.

M. Jean Francou a souligné les effets bénéfiques du système des « volontaires service long ».

M. Christian Poncelet, président, a interrogé le rapporteur spécial sur la revalorisation du prêt du soldat préalable à son indexation et souhaité connaître les points d'application des crédits consacrés au casernement de la gendarmerie. Il s'est par ailleurs félicité du succès rencontré par l'incorporation d'appelés dans la gendarmerie.

M. Louis Perrein s'est inquiété des transferts de charges auxquels peuvent donner lieu ces casernements et des moyens et des effectifs dont disposera la gendarmerie pour remplir ses importantes missions.

M. Josy Moinet a estimé qu'il fallait également prendre en compte les loyers payés par les gendarmeries dont il n'est pas sûr qu'ils couvrent toujours les frais engagés par les collectivités locales. Il a insisté également sur le développement progressif d'une forme d'insécurité dans les campagnes.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat **l'adoption des dépenses ordinaires (titre III) du budget de la défense** ainsi que de **l'article 36 rattaché**.

INTRODUCTION

Le projet de budget pour 1987 est le premier budget préparé par le Gouvernement issu des élections de mars 1986.

Il représente, également, dans sa partie militaire, la première annuité de la nouvelle loi de programme dont le Parlement doit prochainement débattre.

C'est dire son importance.

Ce budget s'affirme d'emblée, et à un double titre, comme un budget de rupture :

— rupture par le coup d'arrêt qu'il donne à la dégradation de notre effort de défense grâce à l'accroissement significatif de ses crédits ;

— rupture, également, parce que le budget de la défense, comme celui de l'intérieur, de la justice ou des affaires étrangères progresse nettement plus que la moyenne du budget général de l'Etat et qu'il est, ainsi, significatif du « recentrage » sur les fonctions de souveraineté, corrélatif aux désengagements de l'Etat dans certaines de ses interventions économiques.

Mais c'est, comme à l'accoutumée, dans la continuité d'un examen serein et objectif que cette année, comme les années précédentes, votre Assemblée portera son attention sur ce projet ; il vous est présenté dans ce rapport dans ses lignes générales et dans ses crédits des titres V et VI.

PREMIÈRE PARTIE
APRÈS CINQ ANNÉES DE RELACHEMENT,
UNE LOURDE TÂCHE DE REDRESSEMENT
POUR LES ANNÉES À VENIR

CHAPITRE PREMIER
LE PASSÉ

1. Des budgets en stagnation ou en régression.

Jusqu'en 1981, le budget de la défense augmentait assez sensiblement en volume.

A partir de 1981 la tendance s'inverse et ce déclin frappe surtout les crédits d'équipement.

ÉVOLUTION INDICIAIRE ANNUELLE
EN VOLUME DES CRÉDITS DE LA DÉFENSE (1)

1980	100
1981	104,6
1982	106,3
1983	108,3
1984	107,9
1985	107,2
1986	107,5

(1) Budgets exécutés sauf pour 1986 (budget initial)

**ÉVOLUTION EN VOLUME, ANNUELLE,
DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENTS MILITAIRES**

Budgets de 1977 à 1981 :	-
— Taux de croissance moyen	6,06
Budgets de 1982 à 1986 :	
— Taux de croissance moyen	1,53

Concurremment, la part dans le P.I.B.m. du budget de la défense décroît.

Celui-ci cesse, d'ailleurs, de devenir le premier budget de l'Etat.

(En pourcentage.)

Année	Part du budget de la défense dans le P.I.B.m.
1981	3,86
1982	3,88
1983	3,91
1984	3,84
1985	3,78
1986	3,72

(En pourcentage.)

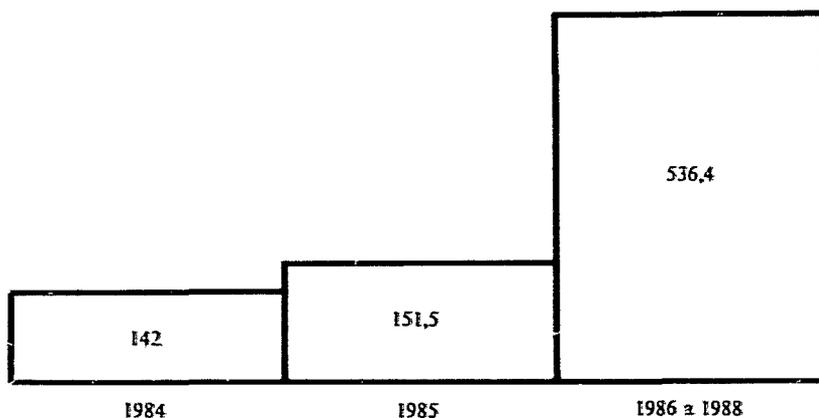
Année	Part du budget de la défense dans le budget de l'Etat
1981	16,8
1982	15,5
1983	15,1
1984	15,1
1985	15,09
1986	15,3

A noter que si l'on tient compte des « débudgétisations » successives et continues à partir de 1982, la part du budget de la défense est, en réalité, inférieure à ces pourcentages.

2. Une programmation en « trompe l'œil ».

a) Le renvoi à la fin de la programmation des programmes les plus importants et les plus onéreux.

Selon les prévisions mêmes de la loi de programmation, moins de 300 milliards de francs devaient être consacrés aux deux premières années 1984 et 1985 — plus de 530 milliards de francs aux trois suivantes : 1986, 1987 et 1988.



En outre, les livraisons, qui sollicitent les crédits de paiement beaucoup plus que les commandes, étaient pour une bonne part des équipements significatifs, les plus coûteux et les plus nombreux, *reportés au-delà de 1988*, notamment pour ce qui concerne les forces nucléaires et les forces maritimes.

Les deux échéances les plus lourdes de la programmation se situaient donc à partir de 1986 et à partir de 1988.

On ne veut voir qu'une coïncidence dans le fait que ces deux années sont, aussi, des années électorales.

b) L'incapacité d'honorer la première partie de la programmation, la moins coûteuse.

Le bilan des années 1984 à 1986 s'établit comme suit (en millions de francs courants) :

	Programmation	Budget	Ecart
1984	142.100	142.100	*
1985	151.500	150.200	(1) - 2.000
1986	164.450	158.350	- 6.100
			- 8.100

(1) Charges nouvelles imposées en 1985 et correspondant aux dotations en capital des sociétés nationales : 700 millions de francs.

Il convient d'ajouter à cet écart, *l'effet de l'inflation réelle, supérieure à celle prévue par la loi de programmation :*

(En pourcentage.)

	Evolution des prix du P.I.B.m.	
	Prévue	Constatée
	1984	+ 6,2
1985	+ 5	+ 6,2
1986	+ 5	+ 4,5

ainsi que l'insuffisance de la couverture, par les collectifs de fin d'année, *des surcoûts engendrés par les opérations extérieures* qui sont venus grever les ressources d'un prélèvement indû.

Quant aux *autorisations de programme*, clefs du renouvellement et de la modernisation de nos armements, *leur gestion a été chaotique et marquée par de sérieuses et grandissantes amputations :*

(En milliards de francs.)

	Total des A.P.	A.P. (titre V)	
		Dotations non utilisées	Dotations annulées
1983	78,4	11,2	4,6
1984	85	11,8	4,3
1985	85	16	4,9

CHAPITRE II

L'AVENIR

Une première constatation s'impose : *les grands programmes d'armements classiques ont dû « payer » pour maintenir une certaine priorité au profit des équipements nucléaires.*

La tâche est particulièrement lourde : il s'agit de remédier à l'étalement des programmes, à la procrastination, différant les décisions, ou aux faux-semblants de décisions prétendument acquises dont le financement n'était assuré que de façon dérisoire (porte-avions nucléaires — P.A.N. —, satellites d'observation ou de communication).

Toutes les armées et tous les types d'équipement sont concernés à tous les stades : recherche, développement, industrialisation, fabrications, par cet effort de « rehaussement » indispensable.

Pour l'armée de Terre, la livraison des chars AMX 30 B2, des canons de 155 millimètres, des véhicules tactiques ont subi d'importants déficits et il faut penser au char futur, le char Leclerc, au radar hélicoptère, à l'hélicoptère armé protection, au lance-roquettes multiples, à l'antichar de troisième génération.

Pour la Marine, le déclin de la flotte de surface, vieillie et dont le nombre de bâtiments n'a cessé de décroître doit être enrayé, le P.A.N. doit recevoir un financement significatif, et la priorité donnée à la F.O.S.T. doit être maintenue.

Pour l'armée de l'Air, il faut accélérer les cadences de livraison des avions de combat durement frappées par les annulations de 1982, améliorer l'état de la flotte de transport, acquérir un système de détection aéroporté, prévoir la relève par l'avion de combat futur.

Quant à nos équipements nucléaires, deux composantes sur trois — la composante terrestre et la composante aérienne — arrivent à péremption dans dix ans. C'est dire l'acuité du problème de leur diversification.

Enfin, si notre pays a connu des succès certains dans ses *réalisations spatiales* civiles, presque tout reste encore à faire pour ce qui concerne l'utilisation militaire de l'espace.

DEUXIÈME PARTIE

LE BUDGET POUR 1987, PREMIÈRE ANNUITÉ D'UN REDRESSEMENT PROGRAMMÉ

CHAPITRE PREMIER

UN BUDGET DE RUPTURE : LA REPRISE DE L'EFFORT DE DÉFENSE

Laissons parler, simplement, les chiffres.

— **La part du budget militaire dans le P.I.B.m.** passe de 1986 à 1987 de 3,72 % à 3,79 % alors que le taux de croissance prévu du P.I.B.m. est de 2,8 % pour 1987 (2,5 % en 1986) ; cette part avait décliné de 3,88 % en 1982 à 3,72 % en 1986.

— **En francs constants**, le budget de la défense doit s'accroître de 4,8 % contre une moyenne d'accroissement de 0,7 % de 1982 à 1986.

— Le budget de la défense devient le **premier budget de l'Etat** : il dépasse de plus de 38 milliards de francs celui de l'éducation ; sa part dans le budget de l'Etat représente 16,12 % contre 15,36 % en 1986 et 15,09 % — plus bas pourcentage jamais atteint — en 1985.

ÉVOLUTION EN VOLUME, ANNUELLE, DU BUDGET DE LA DÉFENSE

(En pourcentage.)

Budget de 1982 à 1986 :	
— Taux de croissance moyen	0,8
Projet de budget 1987 :	
— Croissance	4,8

CHAPITRE II

UN BUDGET PRIVILÉGIANT L'ÉQUIPEMENT DES FORCES

Pour la première fois depuis 1968 les titres V et VI sont majoritaires dans le budget de la défense : leur part est, en effet, de 50,72 %.

Leur montant en crédits de paiement est de 85.810 millions de francs en 1986.

Leur progression nominale est de 13,4 % ; *leur progression réelle de 11,2 % alors que de 1982 à 1986 le taux de croissance moyen, en volume, des crédits d'équipement militaire a été de 2,02 %.*

Les autorisations de programme des titres V et VI sont de 17 milliards de francs supérieures à celles de 1986 et atteignent 102.000 millions de francs soit une augmentation de 20 %. Elles vont notamment permettre de « dégeler » les autorisations de programme bloquées de l'armée de terre et de consacrer 4 milliards de francs aux autorisations de programme du futur système de détection aéroportée et 1,5 milliard de francs pour les futur porte-avions nucléaire.

a) **Les moyens affectés à la dissuasion nucléaire** représentent près de 33 % du titre V – 28.271 millions de francs – et leur croissance est de 11,9 % soit 9,7 % en volume.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS AFFECTÉES AUX ÉQUIPEMENTS NUCLÉAIRES

(En millions de francs.)

	Budget de 1986	Projet de budget pour 1987	Evolution 1987/1986 en pourcentage
Autorisations de programme	31.001	33.361,2	+ 7,6
Crédits de paiement	25.268	28.271	+ 11,9

● *Les programmes de la F.O.S.T.* sont poursuivis notamment :

— la refonte M 4 des S.N.L.E. : le « Tonnant », premier S.N.L.E. ainsi refondu sera livré en 1987. La refonte du « Terrible » sera entreprise ;

le programme de S.N.L.E. de nouvelle génération (N.G.) : les crédits prévus doivent permettre l'entrée en service du premier S.N.L.E.-N.G. à l'échéance fixée, c'est-à-dire 1994 ;

- les missiles M 4 reçoivent une dotation nettement accrue (+ 18,6 %) pour compenser la baisse de l'année précédente.

- *Le programme Mirage IV P doit s'achever.*

- *Le durcissement des transmissions de la force nucléaire stratégique (systèmes Astarte et Ramses) se déroulera selon l'échéancier prévu.*

- *La décision de lancer une nouvelle composante stratégique appelée à remplacer les missiles du plateau d'Albion a été prise : elle est caractérisée par une inscription de crédits au projet de budget. Il s'agit d'un missile balistique léger, le S 4, d'environ 9 tonnes, à trajectoire tendue de plus de 3.500 kilomètres.*

- *D'importants crédits sont prévus pour la recherche : Missile M 5, capacité de pénétration de nos armes, durcissement des sous-systèmes les plus critiques, maintien de l'invulnérabilité des S.N.L.E.*

- *Les programmes nucléaires tactiques seront également poursuivis à un rythme rapide : programme Hades et Mirage 2000 N, A.S.M.P. : 6 milliards de francs doivent leur être consacrés.*

b) **Pour les différentes armées**, le projet de budget va permettre d'entamer, de façon significative, le « rattrapage » des fabrications classiques.

Au total l'évolution des crédits destinés aux grands programmes d'équipements conventionnels est la suivante (en millions de francs courants 1982).

1982	1983	1984	1985	1986	1987
14.493	13.639	10.453	11.020	12.272	14.444

AIR

Les autorisations de programme augmentent de 34,14 % et les crédits de paiement de 13,97 %.

23 Mirage 2000 DA seront commandés ainsi que 6 hélicoptères « Écureuil » et 7 avions-cargos légers.

11 Mirage 2000 DA, 33 avions-école Epsilon et 16 hélicoptères « Écureuil » seront livrés.

Le budget permet, en outre, à l'armée de l'air, de poursuivre les développements relatifs au futur avion de combat, ainsi que de passer commande de la première tranche du système de détection aéroportée. La dotation nécessaire a été isolée dans un chapitre créé à cet effet.

TERRE

Les autorisations de programme augmentent de 27,04 % et les crédits de paiement de 12,75 %.

● *Commandes :*

— Pour les engins blindés l'armée de terre pourra commander en 1987, 64 modernisations en version B2, du char AMX 30, 255 véhicules de l'avant blindés, 25 engins blindés chenillés d'accompagnement et 105 véhicules blindés légers ;

— les programmes d'artillerie porteront notamment sur la commande de 26 canons de 155 ;

— 2.678 véhicules tactiques seront commandés ;

— dans le domaine de l'aéromobilité, 15 hélicoptères de combat et 6 Super Puma seront commandés.

● *Développements :*

Ils portent essentiellement sur le char futur (charc Leclerc), le radar Orchidée et les transmissions de l'unité qui sera dotée du missile tactique Hades.

Certaines difficultés (calendrier, coûts) ont conduit à réouvrir les discussions sur la définition d'un programme franco-allemand d'hélicoptère de combat.

MARINE

Les autorisations de programme augmentent de 5,69 % et les crédits de paiement de 13,10 %.

Le troisième sous-marin nucléaire d'attaque, la sixième corvette anti-sous-marins et 3 bâtiments anti-mines seront livrés en 1987.

Seront commandés : un bâtiment anti-mines océanique (B.A.M.O.) nécessaire à la sécurité des S.N.L.E. et 5 avions de patrouille maritime « Atlantique 2 ».

Les crédits nécessaires à la continuation du programme de porte-avions nucléaire sont inscrits en 1987 sur un nouveau chapitre.

c) **Pour la gendarmerie**, les autorisations de programme augmentent de 9,93 % et les crédits de paiement de 13,30 %.

L'effort porte principalement sur l'acquisition de matériels modernes et la construction de logements.

La gendarmerie :

- passera commande de 6 hélicoptères et de 1.947 véhicules de brigade et de police de la route ;
- prendra livraison d'autant d'hélicoptères et de véhicules.

d) L'effort de recherche est en forte progression.

PROGRESSION DES CRÉDITS RECHERCHES, ÉTUDES, DÉVELOPPEMENT (R.E.D.)

(En millions de francs.)

	1986	1987	Accroissement 1987-1986 (en pourcentage)
<i>Autorisations de programme :</i>			
— Recherches et études amont	7.175	8.201,2	+ 14,30
— Développements	14.628	18.524,9	+ 26,64
Total R.E.D.	21.803	26.726,1	+ 22,58
<i>Crédits de paiement :</i>			
— Recherches et études amont	6.271,1	7.214,2	+ 15,04
— Développements	12.481,7	14.325,7	+ 14,77
Total R.E.D.	18.752,8	21.539,9	+ 14,86

Etant donné la stagnation ou le recul des dotations attribuées ces dernières années aux équipements conventionnels, l'effort portera plus, en 1987, sur les forces classiques que sur les forces nucléaires.

RÉPARTITION DES CRÉDITS R.E.D.

(En millions de francs.)

	1986	1987	Progression 1987-1986 en pourcentage
<i>Autorisations de programme :</i>			
- Nucléaires (F.N.S.-A.N.T.)	10.967	12.078,7	+ 10,1
- Hors nucléaire	10 836	14.647,4	+ 35,2
Total R.E.D.	21.803	26.726	
<i>Crédits de paiement :</i>			
- Nucléaires (F.N.S.-A.N.T.)	9.627	10.513,5	+ 9,2
- Hors nucléaire	9.125,8	11.539,9	+ 20,8
Total R.E.D.	18.752,8	21.539,9	

Ainsi pourront être préparés, notamment, les grands systèmes d'armes des années 1995 : avion de combat futur, char « Leclerc », hélicoptère armé.

e) Enfin, et pour la première fois, les crédits destinés aux **programmes spatiaux** font l'objet d'une inscription spéciale dans le budget (art. 70 du chap. 54-89 de la section commune), sans que toutefois celle-ci regroupe la totalité des crédits de l'espèce.

Les dotations « spatiales » sont plus que doublées pour les autorisations de programme et progressent de 128 % pour les crédits de paiement.

(En millions de francs.)

	1986	1987	Progression 1987-1986 en pourcentage
Autorisations de programme	697	1.707	+ 245
Crédits de paiement	592	758	+ 128

Ces deux dotations iront, essentiellement, au programme des satellites d'observation militaire Helios dont le premier lancement doit avoir lieu en 1993 et au programme de satellites de télécommunications (achèvement du programme Syracuse I et lancement du programme Syracuse II).

Il ne faut toutefois pas se dissimuler que *la « dimension spatiale » de notre défense va constituer une lourde charge supplémentaire pour notre budget.*

L'Europe occidentale est, en effet, en état de « sous-développement spatial » par rapport aux Etats-Unis et à l'U.R.S.S. alors même que sa richesse économique représente les trois quarts de celle des Etats-Unis et dépasse celle de l'Union soviétique et que ses traditions industrielles et, notamment aéronautiques, surpassent celles de ces deux pays.

L'explication de cette situation se trouve, essentiellement, dans la structure même du marché spatial : *la moitié des dépenses spatiales aux Etats-Unis sont d'origine militaire et il en est probablement de même en U.R.S.S.*

Le marché serait, aux Etats-Unis, d'environ 15 milliards de dollars par an et probablement très sensiblement supérieur en U.R.S.S., eu égard au nombre de lancements réalisés chaque année. L'Europe, en troisième place, se situe très en retrait avec 1 milliard de dollars.

L'évolution des marchés va très probablement être marquée par l'accélération de l'escalade entre les Etats-Unis (I.D.S.) et l'U.R.S.S. et va donc offrir aux industriels américains d'importantes capacités de développement technologique.

Or, le « produit spatial » a des caractéristiques propres qui bien que présentant quelque analogie avec les produits aéronautiques, s'en éloigne sur bien des points : il doit être très léger, ce qui explique l'utilisation de matériaux spécifiques, la qualité de ses composants doit être extrêmement fiable et il doit pouvoir évoluer dans un environnement très hostile où le froid et le chaud, le vide et les contraintes mécaniques se combinent.

La maîtrise des techniques spatiales nécessitent donc des investissements importants et des expérimentations nombreuses. Quelle sera la part que pourront supporter les crédits militaires qui assurent, aux Etats-Unis et en U.R.S.S., le dynamisme de la conquête spatiale ?

Quelle sera la part que pourra apporter à la France la participation, au seul niveau des entreprises, aux recherches liées à l'I.D.S. ?

CHAPITRE III

UN BUDGET RELAYÉ PAR UN EFFORT SOUTENU ET PROGRAMMÉ

Un nouveau projet de loi de programme doit prochainement être soumis au Parlement pour une période de cinq ans débutant en 1987.

Il appartiendra aux rapporteurs des commissions concernées d'examiner, le moment venu, ce projet.

Toutefois, le projet de budget pour 1987 constituant la première annuité de cette programmation, il importe, d'ores et déjà, d'examiner l'insertion de ce projet dans un certain nombre d'objectifs exprimés en termes physiques et en termes financiers.

1. Les objectifs.

a) *Les objectifs en termes physiques.*

Quels sont-ils, brièvement résumés ?

Dans le domaine nucléaire :

— la poursuite de l'équipement avec le système M 4 des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins ;

— la poursuite du durcissement et l'amélioration de la sûreté du réseau de communication et de commandement de nos forces nucléaires ;

— l'étude et la construction, sans délai, d'une nouvelle génération de sous-marins nucléaires lanceurs d'engins ;

— l'amélioration du système d'armes des sous-marins et le développement d'un missile balistique nouveau, le M 5 ;

— la préparation et le remplacement des composantes nucléaires stratégiques, terrestres et pilotées par le développement d'une nouvelle composante terrestre comportant un missile balistique léger capable de trajectoires tendues et doté d'une capacité de pénétration lui permettant d'atteindre des objectifs défendus ;

— la possession d'un armement nucléaire tactique ou « préstratégique » défini à la fois par sa valeur d'ultime avertissement et son efficacité militaire propre.

Dans le domaine de l'espace :

— l'acquisition de moyens d'observation par satellites qui permettrait une capacité autonome d'évaluation des menaces et des crises ;

— tirer les conséquences des progrès accomplis dans les technologies de l'espace : outre les satellites d'observation, précédemment cités, amélioration de la pénétration des têtes nucléaires, progrès de la défense aérienne et de la défense contre les missiles de basse altitude, développement des télécommunications spatiales.

Dans le domaine conventionnel :

Les systèmes d'armes modernes doivent permettre de remplir de manière efficace les missions de nos forces, notamment : 1.100 chars, 500 pièces d'artillerie, 8.000 blindés, 500 hélicoptères et 450 avions de combat en ligne, moyens aéroportés de détection, capacités de transport aérien (de l'ordre de 400 avions de transport en ligne), bâtiments et aéronefs de la marine suffisamment nombreux et modernes pour assurer la sécurité des approches maritimes (bâtiments anti-aériens, anti-rânes et de lutte anti-sous-marine), la maîtrise des mers environnantes, en liaison avec nos alliés (30 à 35 avions de patrouille maritime, complétés de sous-marins nucléaires d'attaque), un groupe de porte-avions et de bâtiments de présence outre-mer, des bâtiments de transport opérationnel.

Dans le domaine de la recherche :

Maintien d'un niveau élevé de recherche dans tous les domaines de technologie moderne.

Aucun de ces objectifs, on l'a vu, n'est négligé dans le projet de budget pour 1987 qui peut grâce à l'amélioration consistante de ses dotations poursuivre les actions déjà entamées ou entreprendre de nouvelles actions.

Les objectifs en termes financiers paraissent, toutefois, préoccupants.

b) les objectifs en termes financiers.

Notre pays entend contribuer à développer une capacité de défense dans tous les domaines : nucléaire, conventionnel et spatial lui permettant non seulement de maintenir une force de dissuasion nucléaire stratégique et tactique crédible, mais d'intervenir au moyen de forces conventionnelles terrestres, aériennes et maritimes rehaussées au niveau

des progrès technologiques aussi bien en Europe, qu'outre-mer et sur nos lignes de communication et d'approvisionnement. Il entend également assurer la dimension spatiale de sa défense.

Ce faisant ses objectifs sont ceux qu'aucun autre pays européen n'entend assurer : la R.F.A. n'a aucune dépense d'équipement nucléaire et son horizon est européen, le Royaume-Uni a considérablement limité son horizon militaire et bénéficie dans le domaine nucléaire de l'assistance américaine, sans pour autant disposer de trois composantes nucléaires.

Or les budgets militaires de ces pays sont consistants, pratiquement équivalent au nôtre s'agissant du budget de la R.F.A., supérieur pour le budget du Royaume-Uni.

DÉPENSES DE DÉFENSE

(En millions de dollars E.U.)

	1981	1982	1983	1984	1985
France	23.094	22.522	21.653	20.212	19.232
Royaume-Uni	24.627	24.242	24.197	22.614	21.762
R.F.A.	23.867	22.349	22.124	20.124	18.835

Source O.F.A.N.

Certaines précautions — dues notamment à des structures propres à chaque budget — s'imposent certes dans ces comparaisons. Elles sont, cependant, globalement significatives.

Repoussant l'éventualité d'une gestion gaspilleuse des deniers militaires par nos amis et alliés et convaincu de la rigueur de notre propre gestion, **nous n'en pensons pas moins que le rapprochement de ces chiffres fait question.**

Une autre considération s'impose. L'accroissement en volume des budgets de la défense est en général apprécié par référence à l'évolution des prix du P.I.B.m.

Il s'agit là, sans doute, d'une référence commode. Elle n'est toutefois pas suffisamment adéquate.

Les matériels d'armement, en effet, subissent une **dérive spécifique** que l'on peut sans doute évaluer à 5 %. Ce phénomène est, en général, négligé. Il est toutefois essentiel pour mesurer, en termes réels, l'évolution des budgets.

Ce sont donc de véritables défis, non seulement dans le domaine scientifique et technique, mais dans le domaine financier — qui nous intéresse ici — que notre pays doit relever s'il entend poursuivre tous les objectifs.

Pourra-t-il les relever ?

Nous examinerons dans les pages qui suivent *le problème fondamental de la maîtrise du coût des matériels d'armement*.

Nous évoquerons également *les ambiguïtés qu'il nous paraît nécessaire de dissiper* pour ce qui concerne *nos forces nucléaires tactiques* et pour ce qui a trait à *nos alliances* et qui ne sont pas sans répercussion dans le domaine financier.

Pour autant nous n'entendons pas traiter ces sujets complexes, de façon exhaustive. Notre intention est d'insister sur les conditions indispensables pour pouvoir soutenir un effort qui soit à la mesure des objectifs que nous nous fixons, de mettre en évidence certaines équations ou certaines inadéquations, de formuler quelques propositions dégagées de tout *a priori* administratif ou technique.

2. Les défis à relever.

A. — Maîtriser le coût des armements.

Les armements coutent cher.

Ils coûteront de plus en plus cher.

Ce sont là deux affirmations très couramment admises.

Qu'en penser ?

Nous avons déjà, à diverses reprises, évoqué le problème du coût des armes et de la dérive spécifique qui affecte leurs prix (1).

Nous poursuivrons ici et essaierons d'approfondir notre examen.

Les circonstances nous y incitent.

Le budget de 1987 sera, en effet, le premier budget de la nouvelle programmation. Or *toutes les programmations antérieures ont buté sur l'obstacle de l'accroissement des coûts*.

Par ailleurs, *l'ordonnance de 1945* sur la réglementation des prix doit prochainement et heureusement disparaître. Elle permettait cependant d'imposer des *clauses de révision de prix assez strictes* dans les marchés d'armement qui sont passés dans un secteur fortement monopolistique et dans lequel, partant, la concurrence ne peut jouer. D'où l'attention accrue qui devra être apportée à l'évolution du prix des armements et aux moyens de la contenir.

(1) Notamment dans notre rapport sur le projet de budget pour 1985.

Le cout est entendu ici comme celui supporté par le budget de la défense.

Le mot cout peut toutefois désigner aussi ce que coûtent les matériels aux fournisseurs ; le prix obtenu par ceux-ci étant le coût de ce matériel pour les armées.

1° Quelques constatations.

Laissons d'abord parler les faits.

Nous nous appuyerons essentiellement sur les travaux du « comité des prix de revient des fabrications d'armement » où votre rapporteur représente votre Assemblée.

La vue sera prise sur une période suffisamment longue pour être significative. Elle s'attachera à quelques grands programmes intéressant les trois armées et dont le volume financier et l'impact industriel sont importants.

Le char AMX 30.

Ce char est celui qui équipe l'armée de Terre.

Il fait actuellement, et en attendant l'entrée en service du nouveau char Leclerc, l'objet de modernisations qui le transforment en char AMX 30 B2.

Il a été fabriqué dans les établissements du G.I.A.T. (Groupement industriel des armements terrestres, arsenaux d'État).

La diminution des prix de revient au fur et à mesure du déroulement des fabrications doit être relevée. Elle n'est toutefois pas entièrement significative ; une grande partie des outillages spéciaux avait, en effet, été amortie, entièrement, sur la première tranche.

Plusieurs pays étrangers ont, en outre, manifesté leur intérêt pour ce blindé et des contrats de vente ou de fabrication sous licence ont été conclus, ce qui a eu un effet bénéfique quant à l'allongement des séries et partant le niveau des coûts.

Les engins Matra-Magic 550.

Le missile air-air de combat rapproché équipe les chasseurs de l'armée de l'Air et de la Marine.

Le matériel, fabriqué en grande série, est composé de nombreux sous-ensembles produits par différents industriels (sociétés nationales et privées).

Le rapprochement des devis établis en 1971 et en 1980 fait ressortir, en francs constants, un dépassement global de 17 % : 5,8 % pour la part études-développement et 23 % pour la part fabrication. Pour cette dernière l'augmentation est due à un écart de 7 % entre la proposition

initiale de l'industriel et le prix définitif négocié en 1974 ; le reste — 16 % — s'explique par les aléas et les modifications techniques au cours de la fabrication de série.

La marge bénéficiaire a été supérieure aux normes étant donné, essentiellement, l'allongement de la série due à l'exportation.

On constate que *le prix de vente consenti à l'Etat français n'a pas suffisamment tenu compte de cet effet*. Une clause de réduction du prix contractuel en fonction du nombre de matériels exportés aurait permis d'éviter cette situation peu satisfaisante.

Les véhicules « tactiques ».

Les véhicules destinés à l'armée de Terre sont des camions ou des camionnettes produits surtout par la régie Renault (R.V.I.).

Le coût de ces véhicules est nettement plus élevé que celui des véhicules commerciaux dont ils sont dérivés. Des retards importants ont affecté ce programme. Ils sont imputables à des étalements de commandes, imposés par des considérations financières, mais également aux longs délais de mise au point de spécifications techniques.

Les corvettes A.S.M.

Le programme portait sur la construction de 7 corvettes C 70 (3 inscrites au III^e plan militaire 1971-1976, 3 autres au plan 1976-1982).

Le nombre a été porté à 8 en 1982, par décision du ministre de la défense. La décision de construire la 8^e corvette a été ensuite annulée en 1983. La 7^e corvette a été mise en chantier la même année ; la 6^e corvette sera livrée, avec retard, en 1987.

La durée de construction a été allongée du fait de l'insuffisance des crédits de paiement. Cet étalement a conduit à des modifications techniques pour tenir compte du progrès des armes et des équipements de détection.

Le coût du développement et de l'industrialisation est passé de 300 millions de francs en 1979 à 580 millions de francs en 1983.

L'augmentation résulte pour environ 40 % des hausses économiques et 30 % de l'augmentation du nombre des bâtiments.

A noter toutefois que *des gains de productivité ont été obtenus* et que l'arsenal de Brest a amélioré son temps de construction des 2^e et 3^e corvettes, respectivement de près de 4 % et 7,5 % ; l'établissement d'Indret de 2,6 % et 3,8 %. Mais *ces gains de productivité ont été absorbés par les augmentations de salaires*. Les salaires payés aux personnels des arsenaux de la Marine, au titre des fabrications, représentent, en effet,

plus de 30 % du coût de celles-ci. Et à partir de 1975 l'insuffisance des crédits a entraîné des retards démotivants et générateurs de dépenses supplémentaires.

Les Super-Etendard.

En 1983, le 71^e et dernier appareil, a été livré à l'aéronavale par la Société A.M.D.-B.A. (Avions Marcel-Dassault - Breguet - Aviation).

Le programme a été lancé sous plafond financier pour le développement et la fabrication. *Ce plafond a été respecté mais le respect de l'enveloppe financière a conduit à réduire à 71 le nombre des appareils commandés* au lieu de 100 avions commandés par l'état-major de la Marine en 1972 et des 80 qu'il semblait possible de commander en 1973.

Les volants de rechanges initiaux ont été, en outre, calculés au plus juste et leur remplètement engendre des surcoûts.

Les Mirage F 1.

Cet appareil existe en 3 versions C (monoplace), B (biplace) et C.R. (monoplace de reconnaissance), cette dernière version étant très différente de la précédente.

Les principaux industriels concernés sont A.M.D.-B.A., la S.N.E.C.M.A. et Thomson-C.S.F.

Le programme a débuté en 1967. Il s'est achevé en 1983 pour les versions C et B et devrait s'achever en 1987 pour la version C.R., après livraison à l'armée de l'Air de près de 250 avions. Les commandes à l'étranger portent, pour le moment, sur plus de 430 avions.

Le coût total, pour la France, toutes versions confondues, était de 19.700 millions de francs pour le développement, l'industrialisation et la production. Il n'y a pas eu de dépassement sur les prévisions initiales compte tenu des provisions pour aléas incluses au départ (2 à 4 %).

L'armée de l'Air n'a toutefois bénéficié que partiellement de l'effet de série sur les prix des avions au rang réel de livraison, c'est-à-dire compte tenu des exportations intervenues.

Les services de la délégation générale pour l'armement ont effectué des enquêtes de prix de revient chez les principaux industriels.

Pour A.M.D.-B.A. ces enquêtes ont permis de faire ressortir des abattements appréciables par rapport aux situations présentées par l'industriel et de constater que la décroissance du temps de fabrication se poursuit à des rangs élevés au lieu de se stabiliser à un certain rang comme l'affirmait l'industriel.

Les prix de revient comptables à la S.N.E.C.M.A. (moteur 9 K 50) accusent une évolution contrastée : des remontées de prix ont été dues notamment à l'augmentation des coûts horaires et à l'évolution défavorable des plans de charge de l'usine concernée.

Pour Thomson-C.S.F. l'ensemble des opérations, développement et industrialisation, s'est traduit par une perte.

Les Mirage 2000.

Le programme est particulièrement important : par le nombre des appareils destinés à l'armée de l'Air, le volume des exportations attendues, les innovations technologiques et bien entendu le poids financier de sa réalisation.

Décidé en 1975, ce programme a pour but de donner à l'armée de l'Air un avion de combat à hautes performances et de maintenir le potentiel de notre industrie aéronautique. Il comprend une version de défense aérienne (2000 D.A.) complétée par une version pour l'exportation ; une version de pénétration biplace a en outre été dérivée (2000 N « armé » de l'A.S.M.P.).

L'achèvement des fabrications est prévu en 1995.

Au 1^{er} janvier 1984, le coût complet du programme est estimé à plus de 77 milliards de francs (en francs courants jusqu'à la fin 1983, au coût des facteurs au 1^{er} janvier 1984, ensuite).

Le devis du développement du Mirage 2000 D A, en francs constants, a dérivé d'environ 4 % par rapport au devis de 1977. Cette phase du programme paraît donc maîtrisée.

Le devis d'industrialisation, en revanche, a glissé de plus de 30 % par rapport au devis initial de 1977, du fait des modifications techniques de la sous-estimation de certains postes et de la prise en charge par l'industrialisation de dépenses qui furent initialement imputées à la série.

Le devis du développement du Mirage 2000 N a augmenté, aux mêmes conditions économiques, de 17 % par rapport au devis de 1979 ; cette augmentation est due essentiellement à l'extension du système de contre-mesures et à l'allongement de la durée du développement.

Le programme, dans son ensemble, a pris des retards pour des raisons à la fois techniques (développement du radar doppler à impulsion) et financières (insuffisance des autorisations de programme par rapport à celles qui étaient prévues).

Les frais fixes de développement et d'industrialisation sont particulièrement importants.

Plusieurs centaines d'industriels français coopèrent au programme Mirage 2000. Les dossiers de marchés de développement montrent que

ceux-ci ont été négociés sérieusement ; les services ont traité tous les postes importants à prix forfaitaires révisables.

Selon les comptes présentés, ces marchés ont été déficitaires pour les principaux industriels : A.M.D.-B.A., S.N.E.C.M.A., Thomson-C.S.F., E.S.D. (Electronique Serge Dassault).

Les industriels directement concernés par l'exportation ont apporté une certaine contribution au financement du programme et un protocole de 1980 a précisé les obligations du constructeur en matière de révisions.

Des travaux de développement supplémentaires ont été entrepris à la demande de l'état-major pour améliorer les performances de l'appareil, alors même que les prototypes satisfaisaient le niveau minimal de réception fixé par le contrat.

L'arme individuelle de l'infanterie.

Il s'agit d'un fusil 5,56 : le FAMAS miniaturisé et adapté au combat rapproché ainsi qu'au lancer de grenades. Le programme a été décidé en 1975. Il s'achève en 1986. Les dernières commandes pour l'armée de Terre, ont été passées en 1983 et les livraisons correspondantes seront terminées en 1987.

Le coût total du programme s'élève à près de 2 milliards de francs courants.

Le maître d'œuvre de la fabrication est le G.I.A.T.

Le volume global du programme et la cadence de fabrication ont été réduits par rapport aux prévisions initiales pour des raisons budgétaires. Ces diminutions n'ont pu être compensées par des commandes à l'exportation ; elles ont atténué les gains de productivité escomptés et elles ne permettent pas d'abaisser suffisamment le prix du FAMAS par l'effet de série, *prix qui est élevé, bien que le prix prévisionnel ait été maîtrisé, compte tenu de l'évolution des conditions économiques.*

Le programme tripartite de chasseurs de mines.

Il porte sur un chasseur de mines de 600 tonnes ; sa coque est construite en matériau composite verre-résine et il est équipé d'un système d'armes très perfectionné (le Skubermor).

Le programme — c'est l'un de ses intérêts — est le premier et unique programme réalisé, dans le domaine naval, en coopération internationale (France, Belgique, Pays-Bas). Celle-ci porte surtout sur la mise en commun des études, du développement et des approvisionnements ; la construction est réalisée par chaque pays dans ses propres chantiers.

Les délais initialement prévus n'ont pu être respectés. La réalisation du prototype qui a duré cinq ans et demi a dépassé de trois ans la prévision et les essais ont été, ensuite, particulièrement longs. Les retards sont dus à des difficultés techniques mais aussi à des lenteurs de décision et de gestion inhérentes à la coopération.

Pour ce qui concerne la production de série, en France, *un décalage moyen de deux ans est enregistré. Ce retard a été provoqué par l'étalement du financement et le souci de « lisser » le plan de charge, en baisse, de la D.C.A.N. de Lorient, arsenal constructeur. Les Néerlandais ont réalisé deux fois plus vite que les Français : 1,8 navire par an contre 0,9 pour la France.*

En outre, si 10 bâtiments ont été inscrits dans la loi de programmation 1984-1988, le volume de commande présente des inconvénients tant sous l'aspect financier que pour régler les problèmes de compensations industrielles. Une commande supplémentaire de 5 chasseurs est donc envisagée mais si la décision est trop tardive le chaîne de fabrication sera rompue. Cette incertitude sur le nombre de navires à construire est encore accrue par la réduction à 10 navires des prévisions de la Belgique, 5 autres restant en option.

Les efforts en vue de l'exportation ont échoué en raison, sans doute, du prix du bâtiment mais surtout de l'organisation commerciale, mal définie et qui n'est pas à la hauteur de l'organisation technique.

L'« Alphajet ».

La réalisation de cet avion-école pouvant aussi exister en version avion d'appui, en coopération franco-allemande, a été décidée en 1982.

La société A.M.D.-B.A. est maître d'œuvre pour la cellule et un groupement d'intérêt économique réunissant la S.N.E.C.M.A. et Turbomeca est maître d'œuvre pour le moteur. Les firmes allemandes Dornier, M.T.V. et K.H.D. participent à la fabrication.

Les commandes, initialement fixées à 400 avions (200 pour chacun des deux pays) ont été réduites à 175 appareils pour chaque pays.

Les exportations ont porté jusqu'à maintenant sur 138 appareils.

Le marché d'industrialisation comprend un « forfait de garantie » demandé par la R.F.A.

Le montant total de l'industrialisation et des fabrications a atteint 6.712 millions de francs pour la part française. *Le dépassement par rapport aux prévisions initiales est de 16 % ; il intègre les surcoûts résultant de la réduction des commandes et des cadences ainsi que de diverses améliorations techniques.*

Le partage du travail entre les industriels a pu respecter le partage des financements nationaux.

En définitive l'Alphajet peut être considéré comme *un programme en coopération réussi*.

Le canon automoteur de 155 mm AUF 1

Le canon AUF 1 sur châssis de char AMX 30 (canon automoteur) doit avec le canon de 155 mm tracté, tripler la puissance de feu antérieure du corps de bataille.

Ses performances supérieures à celles de la plupart des matériels étrangers comparables, en font *un système d'armes remarquable*. Le programme a été lancé en 1970.

Au 1^{er} janvier 1986, 75 % des matériels destinés à l'armée de Terre avaient été commandés.

La durée du développement a été de neuf ans et s'explique, notamment, par les innovations techniques du programme.

Les quantités retenues pour l'armée de terre ont été finalement de 266. Les exportations ont été importantes puisqu'elles ont porté sur 154 canons.

L'allongement de la série a eu un effet favorable sur les coûts des matériels livrés à l'armée de Terre qui a bénéficié, en outre, de l'expérience acquise sur les premiers matériels livrés à l'exportation.

Le programme est réalisé par le G.I.A.T., l'établissement de Bourges en ayant la maîtrise d'œuvre. Toutefois plus des deux tiers des crédits sont dépensés en dehors des arsenaux.

L'évolution des coûts montre une décroissance moyenne, de l'ordre de 2 % par an, en francs constants. *Cette évolution est due à des gains de productivité*. Mais ceux-ci sont *parfois contrariés* par des détériorations du plan de charges.

Les prix de cession définitifs qui comprennent les hausses économiques et les marges semblent évoluer un peu plus vite que les prix du P.I.B.m.

Toutefois la longue durée du développement et la limitation du volume des commandes de l'état-major par rapport aux premières prévisions ont eu *un effet fâcheux sur le prix de revient militaire*.

L'AMX 10 RC.

L'AMX 10 RC est un engin de reconnaissance à roues, armé d'un canon de 105 mm et doté d'une conduite de tir automatique, sans doute plus proche, par ses caractéristiques, d'un char de combat que d'un véhicule de transport de troupe.

Le coût total du programme (études, développement, industrialisation, production) s'élève à environ 4.200 millions de francs constants 1985. Son financement en crédits de paiement s'étale sur vingt ans (1971-1991).

Le coût unitaire moyen paraît assez élevé puisqu'il est voisin de celui du char de combat AMX 30 B. Il peut s'expliquer par la complexité de l'engin, la technologie poussée de la conduite de tir, et le petit nombre de commandes, fortement réduites par rapport aux premières prévisions.

L'étude des marchés d'approvisionnement concernant certains éléments constitutifs de l'engin montre que les prix unitaires baissent en francs constants, lorsque joue la concurrence.

3. Quelques commentaires.

Quels enseignements peuvent se dégager de toutes ces constatations ?

1° Elles permettent d'abord de contraindre certaines idées reçues sur « l'improductivité » des arsenaux de l'État ou sur l'importance des bénéfices que réaliseraient les modernes « munitionnaires » au détriment des armées.

— *Les gains de productivité* dans les établissements étatiques (G.I.A.T., arsenaux de la marine) sont incontestables comme le montre le déroulement du programme des corvettes ASM, des chars AMX 30, des canons automoteurs de 105 mm AUF 1 ou des engins AMX 10 RC.

Il resterait toutefois à *déterminer si ces gains de productivité ne pourraient être améliorés.*

On constate, en effet, que l'augmentation des prix de la branche T 17 (produits de la construction navale et aéronautique ; matériels d'armement) est, en général, à performances et qualités constantes des produits, inférieure à celles des prix du P.I.B.m.

Années	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Prix du P.I.B.m. (1)	100	112,7	125,9	134,3	147,4	162,8	181,5	202	226,2	274,7	265,3
Prix production effective de branche T 17 (2)	102	108,5	121,2	128,6	133	144	163,3	177,5	196,8	208,8	n.d.

(1) D'après les comptes de la nation 1985

(2) D'après les comptes de l'industrie 1984

La Cour des comptes dans son rapport de 1984, a pu du reste souligner que *la détermination des prix des matériels n'encourage guère les arsenaux d'Etat à rechercher une diminution des prix de revient* puisqu'ils sont assurés de ne pas supporter de pertes, sans pour autant bénéficier d'éventuelles économies résultant d'une meilleure gestion.

Le *problème le plus préoccupant* s'agissant des arsenaux d'Etat est, en fait, celui du *coût de la main-d'œuvre* et des *contraintes de gestion*, dues à la rigidité des statuts et des procédures. Nous y reviendrons.

— *Les marges des fournisseurs* ne paraissent pas, sauf exception, déraisonnables. Elles sont parfois justifiées (programme Super Etegard) par les risques financiers pris par l'industriel dans des opérations traitées à forfait. Certaines opérations ont même été déficitaires, d'après les comptes présentés (marchés de développement des Mirage 2000 passés avec A.M.D.-B.A., la S.N.E.C.M.A., Thomson-C.S.F., E.S.D. ou marchés de développement et d'industrialisation du programme Mirage F 1 pour Thomson-C.S.F.).

Les marchés sont, dans l'ensemble, négociés avec sérieux et compétence par les services du ministère de la défense qui recourent à tous les moyens permettant de contenir ou de surveiller ces marges.

Toutefois *pour les entreprises, les activités de l'armement sont particulièrement intéressantes*. La politique industrielle de la délégation générale pour l'armement (D.G.A.) vise à préserver un certain niveau d'activités, le système de fixation des coûts sur le marché intérieur assure, le plus souvent, la rentabilité et *les exportations permettent de dégager des marges importantes dont ne bénéficient pas systématiquement les commandes nationales*.

Sans aller jusqu'à parler, à propos des activités militaires des groupes industriels, d'activités « vaches à lait », il n'en est pas moins significatif que certaines firmes visées, en 1982, par la nationalisation, semblaient préférer une nationalisation portant sur l'ensemble de leurs activités plutôt qu'une séparation des activités civiles et militaires, la nationalisation ne frappant que ces dernières.

On peut ajouter, que pour l'industrie, dans son ensemble, le prix des matériels d'armement touche les quantités achetées mais non le volume global de la dépense : *une diminution des prix ne modifie pas, a priori, le chiffre d'affaires*.

2° La réalisation des opérations s'étend sur de longues périodes 10, 15 ou même 20 ans (Mirage F 1).

L'évolution de la menace, des techniques, des concepts d'emploi permet d'expliquer ces délais et les ajustements successifs.

Le souci de perfectionnement paraît, toutefois, dans certains cas, très poussé : l'amélioration des performances du Mirage 2000 a été demandée alors que le prototype satisfaisait au niveau minimal de réception fixé

par le contrat ; les véhicules tactiques qui devaient, au départ, être des véhicules commerciaux ne subissant que des modifications mineures sont, en réalité, des véhicules présentant des caractéristiques très particulières dont le coût est nettement plus élevé que celui des véhicules commerciaux dont ils sont dérivés ; l'AMX 10 RC conçu à l'origine comme un transport de troupe est, en réalité, assez proche d'un char de combat.

Mais ce sont souvent les contraintes financières qui sont responsables de l'étalement des commandes. Elles ont un *effet cumulatif* : en effet des restrictions budgétaires provoquent des surcoûts résultant de la double pression des hausses économiques et des modifications découlant de l'accélération des progrès techniques et ces surcoûts provoquent à leur tour une aggravation de l'étalement des commandes.

On peut du reste se demander, puisque tous les programmes — à quelques exceptions près notamment celle du M 4 — subissent des retards dus à des aléas techniques ou à des difficultés financières, s'il ne conviendrait pas d'en tenir compte d'emblée pour établir des calendriers plus réalistes ; et pour admettre du reste, que la juste mesure des délais et des coûts n'est pas, dans ces conditions, très facile à cerner.

On peut, aussi, en sens inverse, s'inquiéter de ces délais qui sont d'autant plus préoccupants si on les replace dans leur contexte : durée normale d'affectation d'un officier ou d'un ingénieur, durée d'existence des responsables des équipes de recherche et de fabrication, durée des cycles économiques.

C'est au fond *la réalisation même de la programmation qui est ici en cause.* A quoi sert-elle si ses prévisions sont en permanence déjouées du fait de considérations techniques « perfectionnistes » — encore que certaines soient imposées par des « percées » difficiles à prévoir — et plus encore du fait d'amputations budgétaires délibérées ?

3° L'allongement des séries a toujours des effets bénéfiques sur les coûts (étalement des frais fixes, gains de productivité, etc.). Le problème des séries est donc un problème essentiel.

Malheureusement la tendance est, d'une manière générale, de réduire les séries initialement prévues pour les besoins des armées françaises.

Dans ces conditions, seules les exportations permettent de compenser les effets néfastes de ces coupes dans les commandes.

Toutefois, *même lorsque les séries sont substantielles,* grâce à l'exportation, *les armées n'en retirent pas toujours tous les bénéfices* (engins air-air, Magic 550, Mirage F 1).

4° Le coût réel est souvent plus élevé que le coût prévisionnel initial.

Le phénomène n'est toutefois pas particulier aux armements. A tous les niveaux, ou presque ; doit-on évoquer La Villette, l'opéra de la Bastille ou le Grand Louvre ? Les prévisions budgétaires publiques semblent sous-évaluées. Dans ce domaine des armements ces sous-évaluations portent assez volontiers sur les volants de rechanges initiaux dont le remplètement engendre des surcoûts, mais leur ampleur dépasse de beaucoup cette catégorie d'équipement. La crainte de suppression de programmes semble inciter à minimiser les difficultés. Cette incitation joue également pour les industriels soucieux de pousser à la réalisation d'un programme.

Parfois aussi l'« enthousiasme collectif » pour un programme particulièrement séduisant conduit à un optimisme, sans doute sympathique, mais exagéré.

Cependant, *même lorsqu'un prix prévisionnel est « tenu », le programme F.A.M.A.S. montre que la compétitivité des prix n'est pas pour autant assurée.*

5° Des programmes importants (AMX 30, Mirage notamment) ont permis des exportations.

Outre l'allongement des séries, celles-ci ont d'autres effets favorables : extension de la sous-traitance, auto-financement en vue de nouveaux amortissements, financement d'études, notamment.

L'exportation n'est cependant pas toujours possible et elle sera de plus en plus difficile, ni même rentable (compensations) et dans les pays industrialisés la pénétration au moyen de ventes simples n'est guère réalisable. *Seule une coopération permet alors un élargissement du marché.*

Les formules de coopération utilisées pour la réalisation de l'Alpha-jet ou des chasseurs de mines ont été plutôt satisfaisantes. Ces formules peuvent toutefois conduire à un allongement de certains délais ou à un gonflement de certains coûts (addition de spécifications).

La coopération suppose également la rencontre de besoins et de délais assez rares, en pratique. *Elle implique donc des concessions ou des compromis pour faciliter cette rencontre qui ne paraît pas, en tout état de cause, pouvoir se réaliser au-delà de deux ou trois participants.*

Enfin, *la coopération conduit à terme vers la spécialisation*, chaque pays s'installant dans le « crêneau » où il est le mieux placé. L'armée française ne pourrait-elle acheter ses chars à la R.F.A., l'armée allemande ses hélicoptères et ses avions de combat à la France ? On voit que *le problème n'est plus technique mais qu'il est politique et d'importance majeure.*

6° Au-delà des constatations qui peuvent être faites à propos de la réalisation d'un programme, **la succession de divers programmes et de diverses générations de matériels au cours du temps pèse très lourd sur les coûts.**

Alors que la plupart des produits industriels diminuent en francs constants sur une certaine durée : automobiles, appareils ménagers ou audiovisuels, etc., les matériels d'armement suivent une évolution inverse : le coût d'un matériel nouveau est nettement supérieur à celui qu'il remplace.

Selon certaines estimations, le Mirage F I entré en service au début de la décennie 70 a coûté par unité, cinq fois plus cher que l'Ouragan entré en service vingt ans plus tôt ; le Mirage 2000 livré à partir de 1983 vaut deux fois plus cher que le Mirage F I. L'avion de combat futur coûtera, sans doute, encore deux fois plus cher.

L'engin antichar Milan qui a remplacé le SS 11 a connu une augmentation de 7,5 % par an entre 1965 et 1975, pourcentage sensiblement inférieur à celui de l'inflation pendant la même période.

Aux États-Unis les avions F 14 et F 15 avaient coûté trois fois plus cher que les F 4 J et F 4 E qu'ils ont remplacés.

En R.F.A., le coût de l'avion Tornado et le char Léopard 2, remplaçant respectifs du F 104 Starfighter et du char M 47, aurait été, en unités monétaires constantes, huit fois plus élevé que celui de leurs prédécesseurs.

Pourquoi cette aggravation des coûts ?

Surclasser le matériel adverse suppose l'accroissement des performances et de l'endurance et cette tendance à améliorer la qualité est sans doute accrue face à un ennemi potentiel qui s'appuie sur la quantité. Or les progrès scientifiques et techniques ouvrent sans cesse des possibilités nouvelles, en particulier dans le domaine des matériaux nouveaux (blindages de chars, ailes des avions, parois des sous-marins, etc.) et de la miniaturisation de l'électronique.

Cet accroissement des coûts exprime **une dérive spécifique des prix des matériels d'armement.**

Celle-ci ne constitue pas, au sens strict, une inflation puisqu'elle correspond à une amélioration des qualités et des performances, à un « *effet de qualité* », mais il est difficile toutefois de faire la part de ce qui est imputable à cette amélioration et de ce qui est dû à un glissement des prix pur et simple.

L'ampleur du phénomène paraît délicat à mesurer : les estimations varient de 1 à 10 % supplémentaires par rapport à l'évolution du niveau général des prix. *La « fourchette » la plus raisonnable semble se situer autour de 5 %.*

Il y a quelques années le délégué général pour l'armement estimait en effet à 5 % l'évolution annuelle des coûts des matériels d'armement, en unités monétaires constantes. Une étude britannique assez récente avance un taux de croissance global de l'ordre de 6 %. Le phénomène touche d'ailleurs inégalement semble-t-il les différents matériels : surtout les équipements aéronautiques, puis les équipements navals, et, après, les équipements terrestres.

Derrière le phénomène général d'augmentation des coûts, il apparaît en tout cas que *l'évolution des coûts des matériels de même génération n'est pas celui des matériels de génération successive. La dérive spécifique des prix du matériel d'armement est due au remplacement des matériels ; l'augmentation des coûts de matériels d'une même génération est, en effet, sensiblement égale à l'augmentation des prix de l'ensemble des branches industrielles.*

Ce phénomène, propre aux matériels d'armement, nécessite, en tout état de cause que l'accroissement en volume des crédits d'équipement *dépasse nettement le taux de croissance du P.I.B. en valeur. A défaut d'un tel accroissement, la recherche de la qualité, de plus en plus onéreuse, ne peut que conduire à un ajustement en baisse du nombre des unités produites (avions, navires, canons, chars, missiles et autres munitions, etc.).*

L'Allemagne, vaincue, avait livré, en 1918, 1.700 avions et 5.000 canons.

Nous alignons aujourd'hui moins de 500 avions et 400 canons.

La dérive atteint aujourd'hui aussi bien le vecteur que la munition. Le dilemme à éviter est celui du vecteur sans munitions ou des munitions sans vecteur...

7° Reste, enfin, la question cruciale des exportations.

Nous l'avons déjà évoquée à diverses reprises pour souligner leur rôle prédominant dans l'abaissement des coûts.

Elles ont contribué, de façon décisive, à nous permettre, avec des moyens financiers restreints, de mener un effort d'équipement, nucléaire et conventionnel, remarquable et sans équivalent dans aucun autre pays européen.

Or *les perspectives actuelles, pour nos industries d'armement, paraissent malheureusement sombres.*

Les ressources de nos clients habituels s'amoindrissent et le cours actuel du dollar accroît la compétitivité de l'industrie américaine.

Nos industries d'armement ont essuyé, coup sur coup, deux échecs commerciaux importants. L'Arabie saoudite a préféré l'avion anglo-

allemand Tornado au Mirage 2000 ; un contrat de 35 milliards de francs nous a ainsi échappé. Pour la vente de canons à l'Inde — 9 milliards de francs —, celle-ci nous a préféré la Suède.

Aucun grand contrat n'est actuellement en négociation.

Certes nos atouts restent nombreux et de qualité.

Mais il nous faut impérativement, désormais, rechercher, concurrence, et d'autres débouchés à l'exportation et d'autres moyens de comprimer les coûts de nos armements.

Les propositions qui suivent vont dans ce sens.

4. Quelques propositions.

Nous ne prétendons pas apporter ici les remèdes à une situation qui n'a bien évidemment pas échappé aux responsables de notre défense.

Beaucoup de solutions ont, du reste, un caractère technique et nous savons que les officiers, les ingénieurs ou les administrateurs travaillent à celles-ci avec ardeur et compétence.

Nous savons aussi que nos préoccupations sont largement partagées par le ministre de la défense qui s'attache à promouvoir toutes les mesures pouvant contenir l'escalade des coûts.

Notre propos est, en partant de constatations et des commentaires qui précèdent de poursuivre une réflexion, exempte de toute polémique, sur des moyens qui sont plus d'ordre politique — au sens non partisan du terme — que technique ou administratif.

Dans cet ordre d'idées il nous paraît souhaitable ou nécessaire d'exprimer les recommandations suivantes :

- dans toute la mesure du possible « faire faire » plutôt que « faire » ;
- éviter que la technique n'oblitére le facteur humain ;
- rechercher la simplicité sans compromettre l'efficacité ;
- choisir entre les programmes.

a) Dans toute la mesure du possible « faire faire » plutôt que « faire ».

La question n'est plus seulement de savoir si les armées doivent continuer à cuire leur pain ou confectionner des bonnets à pompon.

Elle nous paraît, plus sérieusement, se poser dans d'autres secteurs. Nous retiendrons, pour le moment, deux d'entre eux. Celui de notre logistique des transports, celui de nos arsenaux d'État.

● Nous avons besoin d'*avions et de navires de transport*.

Mais nos besoins sont en partie épisodiques et s'accroissent notablement en période de crise. Il n'est donc *pas nécessaire d'acheter et d'entretenir un parc supérieur aux nécessités d'une disponibilité immédiate*.

Les armées doivent être assurées, en revanche, de pouvoir disposer en temps voulu et à point nommé des ressources apportées par le secteur civil.

Cette question est désormais — mais pourquoi avoir tant attendu ? — bien prise en compte, nous semble-t-il, par les armées.

Nous tenons toutefois — au nom des besoins de notre défense — à insister sur la nécessité de *donner au commissariat général aux transports* — chargé de la tâche vitale d'assurer en toutes circonstances le fonctionnement de tous nos transports aériens, terrestres et maritimes, *tous les moyens indispensables à sa mission*. Et celle-ci doit être exercée avec d'autant plus de vigilance que les transports ont été tenus, pendant trois ans, par un ministre communiste.

● D'une autre nature est le problème posé par *l'existence des arsenaux d'État* et plus particulièrement ceux regroupés au sein du groupement industriel des armements terrestres (G.I.A.T.).

Le revers récent du G.I.A.T. sur le marché indien a mis en lumière les difficultés structurelles de ce groupement. Si sa production ne représente qu'une assez faible partie du chiffre d'affaires des fabrications d'armement, il n'en demeure pas moins qu'une amélioration de ses structures par une éventuelle modification de son statut s'impose comme priorité pour notre système de défense.

Son insertion au sein de la délégation générale pour l'armement, et partant sa structure étatique sont à l'origine de deux séries de problèmes :

1^o *Sa nature étatique constitue un lourd handicap pour la coopération internationale*, laquelle est plus que jamais à l'ordre du jour, en raison des mutations technologiques des industries de l'armement terrestre. Compte tenu de son régime juridique, le groupement se voit réduit à un isolement industriel, préjudiciable tant à son dynamisme qu'aux intérêts stratégiques du pays.

2^o Sur un autre plan, sa nature étatique et les retombées statutaires qui en découlent pour les personnels qu'il emploie, constitue un autre « *goulot d'étranglement* ». En effet, il est pratiquement impossible au G.I.A.T. d'*adapter ses effectifs aux contraintes de l'offre et de la demande*. Son client « captif » l'armée de Terre en pâtit dans ses ressources. Mais cet aspect intervient aussi en matière d'exportation et de

maintenance après-vente dans la mesure où toute mission à l'étranger ressortit aux lourdes procédures habituelles de l'administration (ordre de mission, visa du contrôleur financier, etc.).

Ces contraintes très coûteuses imposent une mutation.

Plusieurs voies sont à explorer. Si la privatisation semble demeurer une utopie, il n'est pas à exclure la constitution d'une société nationale à participation de capitaux étatiques et privés. Cette transformation impliquerait en outre une modification de la nature des sociétés d'exportation (S.O.F.M.A., S.O.F.R.E.S.A., etc.) qui, en aval de la production, assurent la commercialisation du matériel terrestre.

b) Éviter que la technique n'oblitére le facteur humain.

Le sujet est vaste et il se prête à des digressions philosophiques. Aussi, le centrerons-nous sur quelques points concrets.

- Celui du *personnel appelé à servir les armements* nous paraît essentiel. Il touche leur qualité et leur quantité.

Le service d'armes ou de systèmes d'armes très complexes nécessite une formation spécialisée donc coûteuse. La rentabilisation de cette formation suppose qu'elle aille de préférence à un personnel stable dont la durée de service dépasse, en tout cas, quelques mois. Or, pour prendre un exemple, la durée réelle de service d'un appelé conducteur d'un char coûtant plusieurs millions, est en réalité de six mois, les six mois précédents sont consacrés à sa formation.

Une durée de service courte génère des charges lourdes : d'encadrement, d'instruction, de matériels utilisés dans des conditions coûteuses et parfois dangereuses.

« Le service long » de certains volontaires (V.S.L.) répond certes au souci d'éviter ces inconvénients. Il constitue un simple palliatif et il n'est pas certain que tous les emplois tenus par les V.S.L. soient bien ceux répondant aux nécessaires besoins des armées.

Par ailleurs les équipements nouveaux pourraient être conçus de façon à demander une mise en œuvre plus économe en personnel, les économies du titre III permettant de mieux doter le titre V.

- Les personnels appellent *une deuxième remarque.*

La structure des postes de la D.G.A. reste encore marquée par l'importance qu'avaient les tâches de fabrications dans les arsenaux. Une nouvelle répartition paraît souhaitable : diminution des postes correspondant à des tâches de fabrication et d'exécution (part plus grande au secteur non étatique), renforcement des postes correspondant aux tâches proprement étatiques (définition des programmes, travaux de recherche opérationnelle, etc.).

Une coopération plus étroite entre ingénieurs et officiers des armées serait, en outre, bénéfique pour la conception des matériels et la réduction des coûts : participation des ingénieurs à des manœuvres et à des exercices tactiques, information des officiers permettant de formuler leurs exigences en tenant compte des coûts.

Une plus grande stabilité de certains postes d'état-major et aussi celle des ingénieurs ne peut qu'améliorer un tel élément de coopération. Aucune organisation opérant sur la base des profits et pertes ne penserait jamais à changer continuellement son encadrement.

Il convient d'éviter, autant que faire se peut, le commandement ou la direction « fugitive », l'un et l'autre pernicieux dans la conduite de nos programmes d'armements.

● *Troisième remarque — et non la moindre — touchant aux personnels.*

N'y a-t-il pas contradiction et contradiction aiguë entre l'hypothèse, la plus vraisemblable, d'un conflit brutal dans son déclenchement, bref dans sa durée, et notre dépendance quant à la mobilisation de nos réserves ?

Pratiquement toute la logistique, au moins celle de l'armée de Terre et une partie de nos forces sont tributaires de l'appel et de l'acheminement, aléatoire, de contingents de réservistes.

c) Rechercher la simplicité sans compromettre l'efficacité.

La recherche de la performance est inspirée par le souci — tout à fait légitime — de contrer efficacement la menace.

Mais cette recherche de la qualité est, on l'a vu, le moteur de l'« emballement » des prix des matériels d'armement. Or elle se déploie à tous les niveaux. D'abord à *celui des matériels les plus courants.*

Pourquoi un chargeur de batterie militaire coûte-t-il beaucoup plus cher qu'un chargeur du commerce ? Pourquoi certains emballages coûtent-ils presque aussi cher que leur contenu ? Pourquoi un boulon coûte-t-il, en aéronautique, trois ou quatre fois plus cher qu'un boulon du commerce pourtant très fiable ?

Economies de « bout de chandelle » ?

Non pas : la somme de ces économies élémentaires n'est pas — tant s'en faut — négligeable.

Passons du reste à un stade qui n'est plus celui du simple boulon.

Notre flotte de surface s'amointrit d'année en année.

N'aurait-on pu éviter — en partie au moins — son déclin en bannissant la recherche extrême de la spécialisation de chaque type de bâtiment ? N'aurait-on pu envisager des plates-formes — coques et machines — standardisées pouvant recueillir des équipements spécialisés selon chaque emploi des bâtiments à construire ?

Mais il y a plus .

Sans doute n'est-il pas facile d'évaluer *la consistance et l'évolution de la menace pesant sur notre pays.*

N'a-t-on pas tendance toutefois à la surévaluer ? La définition de nos programmes d'armements ne part-elle pas du *postulat que l'adversaire potentiel est infaillible et possède toute la panoplie des équipements « de pointe » ?*

Mais quelle est la capacité réelle de l'armée d'un pays dont les centrales nucléaires brûlent, les sous-marins lanceurs d'engins coulent ou s'échouent, les navires s'éperonnent sur une mer d'huile ?

N'y a-t-il pas une forte tendance à rechercher la performance pour la performance, accrue par la formation et la compétence avant tout technique de ceux qui décident ou tout au moins préparent les décisions ?

Vérifie-t-on toujours qu'une augmentation, même faible, des performances n'entraîne qu'une faible augmentation des prix ? La relation coût-efficacité est-elle linéaire, ou même continue ?

La course à la qualité — au nom d'une menace peut-être, parfois, surfaite — s'accompagne de surcroît, paradoxalement, d'« impasses » devant certains aspects, très réels, de la menace.

Notre pays va construire un *porte-avions nucléaire.*

Quels seront les moyens d'assurer la protection de cet investissement coûteux — 10 milliards de francs sans ses avions — contre la menace aérienne ?

L'avion de détection à basse altitude « AWACS » est, sans doute, le meilleur du monde. Notre besoin est estimé, au moins, à trois appareils dont le coût est lui aussi d'environ 10 milliards de francs.

Mais est-ce bien l'avion le plus facile à mettre à l'abri des destructions, y compris au sol, auxquelles il est exposé ?

Il ne s'agit nullement de « baisser la garde ».

Nous pensons cependant qu'il serait sans doute possible de *faire parfois plus simple*, s'agissant aussi bien de *la conception des matériels*, appréciée dans le cadre d'une politique fondée sur une appréciation objective de la menace, que des *caractéristiques exigées de chaque*

élément ou sous-ensemble après une étude, sans préjugé, du rapport entre leur coût et leur efficacité.

d) Choisir entre les programmes.

De trop nombreux programmes sont poursuivis simultanément.

La répartition des crédits sur un trop large éventail de programmes n'ayant pas nécessairement le même degré de priorité entraîne leur étirement sur plusieurs années, de faibles cadences de production et, en définitive, des coûts unitaires élevés.

Il serait préférable dans ces conditions de *concentrer les efforts sur un nombre réduit de programmes.*

Cette action est parfaitement possible à réaliser et à moduler à l'intérieur de l'« enveloppe financière » de chaque armée.

Mais l'on peut essayer d'aller plus loin : *concentrer les moyens de telle façon que la répartition des crédits d'une section (Terre, Air, Mer) à l'autre conduise à avantager pendant une certaine période telle armée pour pousser tel programme* — fabriquer des chars, construire des avions ou lancer des navires — puis, gonfler les crédits de telle autre armée.

La répartition des crédits du budget de la défense entre sections correspondant à chaque armée fait, de chaque chef d'état-major — et cela est bien compréhensible — le gardien de sa « part » du gâteau budgétaire. Ces parts sont, du reste, et cela est frappant, restées pratiquement intangibles depuis des décennies, chaque armée renouvelant des programmes qui se poursuivent simultanément.

Supprimer la cause serait supprimer l'effet ou tout au moins un effet : l'« effet d'affichage » de l'inscription de crédits au titre de chaque armée. *Est-il vraiment indispensable de conserver une présentation budgétaire qui personnalise catégoriquement chaque armée* alors que la plupart des crédits d'équipement de chacune de ces sections sont d'ores et déjà gérés par un service interarmées, la délégation générale pour l'armement ?

La planification permet d'autre part une vue sur plusieurs années de nature à calmer les appréhensions de chaque partie prenante.

Cette nouvelle orientation sélective dans la réalisation des programmes ne se heurterait pas seulement, il est vrai, à des résistances « psychologiques », encore que celles-ci, dont les motivations sont parfaitement honorables, soient déjà considérables. Elle nécessiterait également *un choix de politique industrielle* de façon à ce que l'élasticité de l'offre puisse répondre à l'élasticité de la demande.

La répartition pratiquement constante des crédits entre les trois sections d'armées a répondu en effet au souci de maintenir des « arsenaux » — au sens large du terme : un ensemble de laboratoires, d'industries et d'unités de fabrication — pouvant fournir tous les armements

terrestres, navals et aériens. La question est donc la suivante : *quels sont les secteurs où l'on entend garder une indépendance réelle et un potentiel significatif* et pour lesquels il est donc nécessaire de consentir un effort financier suffisant et sans à-coup notable ?

On voit qu'elle n'est pas mince. *Elle est au cœur de la coopération européenne.*

Choisir entre les programmes c'est encore et fondamentalement, choisir entre les objectifs.

Au cours des ans, tous les objectifs ont été maintenus et de nouveaux objectifs se sont surajoutés : hier l'arme nucléaire tactique, aujourd'hui l'espace, pour ne parler que des plus évidentes.

Les activités spatiales, on l'a noté, seront coûteuses. Elles ne pourront s'intégrer dans un budget qui permettrait seulement le maintien du pouvoir d'achat.

Quant aux *armements nucléaires tactiques*, redondants qui plus est puisque chaque armée en a sa part, et qui ponctionnent des ressources de plus en plus substantielles — 6 milliards au budget de 1987 — leur emploi baigne dans l'ambiguïté. Ambiguïté explicable, peut-être, en termes strictement militaires mais de moins en moins justifiable dans un contexte plus général.

C'est le point que nous abordons maintenant.

B. — *Dissiper certaines ambiguïtés.*

La défense est — et doit être — un domaine d'unité nationale.

L'accord qui rassemble les Français sur la défense doit, bien évidemment, se réfléchir dans l'accord entre « le chef des armées » et le « responsable de la défense ». Ceux-ci n'ont pas seulement, en ce domaine surtout, à coexister ou à cohabiter, ils doivent s'entendre sur les options fondamentales.

Ce qu'il est convenu d'appeler le « consensus » sur la défense ne peut toutefois être le prétexte pour éluder les débats et les problèmes.

Notre défense est à l'épreuve de la cohabitation. La préparation de la nouvelle loi de programme militaire et celle du budget 1987 — première annuité de ce programme — a montré que l'épreuve pouvait être surmontée. Nous nous en félicitons.

Pour autant *quelques interrogations subsistent* et certaines ne touchent pas un sujet mineur puisqu'elles portent sur nos forces nucléaires plus particulièrement *nos forces nucléaires actives*.

Celles-ci, avaient été appelées, on le sait, des forces « préstratégiques ».

Nous voyons maintenant le retour de l'atome « tactique », du moins si nous nous référons aux fascicules budgétaires qui nous sont soumis ; ceux-ci répartissent, en effet, expressément, les dotations entre l'atome « stratégique » et l'atome « tactique », les engins « stratégiques » et les engins « tactiques ».

C'est dans cette optique, sans doute, que le projet de loi de programme 1987-1991 affirme le « lien entre la manœuvre des forces classiques françaises et la menace de recours aux armes nucléaires ».

Mais on peut s'interroger sur la façon de comprendre l'affirmation, figurant dans l'annexe à ce projet, selon laquelle l'armement nucléaire tactique est « défini à la fois par sa valeur d'ultime avertissement... et par son efficacité militaire propre ».

Faut-il, à cet égard, *rappeler la question essentielle posée par notre collègue Jacques Genton, dans son rapport sur le projet de loi de programmation 1984-1988 :*

« Si le gouvernement envisage clairement l'intervention d'une grande unité française (il s'agit de la F.A.R.) dans une bataille en avant pour assister un allié, cela ne signifie-t-il pas qu'il considère les intérêts vitaux de la France, que protège, avec une signification politique, l'armement nucléaire tactique, ne seraient pas menacés puisque cette grande unité ne doit pas avoir d'armements nucléaires ? »

En plus des inconvénients diplomatiques et stratégiques — particulièrement pour ce qui concerne nos amis et alliés allemands — que présente *ce qui nous paraît être une ambiguïté persistante touchant au concept d'emploi de nos armes nucléaires tactiques*, votre rapporteur de la commission des finances se doit de souligner que les dépenses pour l'A.N.T. — PLUTON, HADES, ASMP et demain, peut-être, réalisation de l'arme à neutrons — sont allées grandissant.

De 1981 à 1986 plus de *12 milliards de francs* leur ont été consacrés ; et pour la seule année 1987 plus de *6 milliards de francs* de crédits sont prévus.

Comment ne pas penser également à la tendance à l'effacement du hiatus entre les armes nucléaires et conventionnelles ? Les nouvelles munitions guidées — « les armes intelligentes » — ne pourront-elles, à l'avenir, grâce à leur puissance et grâce à leur précision, remplacer les armes nucléaires tactiques ? Certains missiles stratégiques, soviétiques notamment, peuvent emporter des charges nucléaires ou des charges conventionnelles. N'est-ce pas là une nouvelle donnée ?

Sous la double pression d'une sophistication croissante des armes classiques et d'un élargissement vers le bas des armements nucléaires, dont la prolifération progresse, ne va-t-on pas vers une certaine continuité technique qui part de l'arme classique rudimentaire pour aller jusqu'au missile nucléaire stratégique ?

Autre ambiguïté, celle de notre position vis-à-vis de l'O.T.A.N., dont nous sommes membres sans faire partie de son organisation militaire intégrée, alors que notre coopération avec nos alliés a considérablement augmenté au cours de ces dernières années et que le Premier ministre a insisté sur la nécessité d'une solidarité accrue avec nos alliés dans le discours qu'il a prononcé le 12 septembre devant les auditeurs de l'I.H.E.D.N. Le destin de la France n'est-il pas, du reste lié à celui de l'Europe et plus particulièrement du peuple allemand, « peuple du milieu » ?

On peut, sans doute, miser sur l'absence d'un conflit en Europe. Encore faut-il pour minimiser le risque d'un tel conflit, nous doter des armes, et d'une doctrine d'emploi de ces armes appropriée.

Le monde n'est plus ce qu'il était il y a vingt ans. Des évolutions lentes peuvent se précipiter. Qu'elles nous mettent en garde, quant à la conception de notre dissuasion nucléaire et de nos alliances, *contre toute somnolence dogmatique*. Elle ne pourrait que compromettre notre effort de défense et l'effort financier que nous consentons et que nous devons de plus en plus consentir pour celle-ci.

CONCLUSION

La tonalité générale de notre rapport pourrait faire croire au primat qu'auraient à nos yeux les considérations financières et aux nécessités d'un ajustement de nos moyens, au nom d'impératifs budgétaires.

Si le lot et le rôle de votre rapporteur de la commission des finances est, certes, de parler finances, nous n'entendons pas, pour autant, soutenir que seules les données financières doivent dicter les décisions d'équipement de nos forces, celles de lancer un programme et celles d'en abandonner d'autres.

Nous sommes, au contraire, convaincus que notre première arme est la volonté de nous défendre.

Toutes les formes de la menace auxquelles elle est exposée, y compris la plus insidieuse, celle de la « désinformation », doivent être prises en compte.

Mais il importe que cette volonté soit tendue vers des objectifs et des choix clairs, exempts de toute ambiguïté.

C'est là, à notre avis, l'essentiel et c'est ce qui a inspiré, tout au long de notre rapport, nos remarques et nos réflexions.

Nous pensons, pour parler net, qu'il est difficile de pouvoir maintenir durablement notre effort de défense dans tous les domaines où il se déploie — équipements nucléaires stratégiques et tactiques, équipements conventionnels, capacités d'intervention tant outre-mer et sur nos lignes de communication et d'approvisionnement que sur le théâtre européen — et dans le domaine nouveau où il doit désormais aussi se déployer — l'immense domaine de l'espace — *sans que la part du P.I.B.m. consacrée à la défense n'atteigne, et n'atteigne assez rapidement plus de 4 % de notre P.I.B.m.*

Si cette part du P.I.B.m. ne peut être acquise, il faudrait réviser et nos objectifs et nos discours.

Dans l'immédiat, nous prenons acte avec beaucoup de satisfaction du redressement sensible, en rupture avec les budgets précédents, qu'assure et qu'amorce le projet de budget pour 1987.

Il ne peut donc que recevoir un avis favorable de notre part.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1987

Art. 37.

Mesures nouvelles. — Dépenses en capital des services militaires

Texte de l'article :

I. Il est ouvert au ministre de la défense pour 1987, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des autorisations de programme ainsi réparties :

Titre V « Equipement »	101.722.500.000 F
Titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'Etat »	277.500.000 F
	<hr/>
Total	102.000.000.000 F
	<hr/>

II. Il est ouvert au ministère de la défense pour 1987, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des crédits de paiement ainsi répartis :

Titre V « Equipement »	23.404.683.000 F
Titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'Etat »	170.900.000 F
	<hr/>
Total	23.575.583.000 F
	<hr/>

Exposé des motifs :

La comparaison par titre des autorisations de programme et des crédits de paiement prévus pour 1987, au titre des dépenses militaires en capital avec les autorisations de programme et les crédits de paiement accordés en 1986 figure au tableau VIII annexé à l'exposé des motifs du présent projet de loi.

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

LOI DE FINANCES POUR 1987 (N° 363)

(Deuxième partie.)

SECONDE DÉLIBÉRATION

Article 37.

Amendement n° 29 présenté par le Gouvernement :

Augmenter les crédits de paiement ouverts au paragraphe III de cet article de 4.600.000 F.

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement a pour objet de rectifier des erreurs matérielles d'impression du projet de loi de finances pour 1987.