

N° 193

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 avril 1987.

## 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 de programmation, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991.*

Par M. Jean FRANCOU,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *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 Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, 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 Moinet, 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<sup>e</sup> législ.) : 432, 622, 532, 554 et T.A. 90

Sénat : 174 et 197 (1986-1987).

---

Défense.

## SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION .....	5
CHAPITRE I. — Pourquoi une nouvelle programmation ? Devers et revers de la précédente programmation .....	7
1. Les objectifs financiers n'ont été atteints ni dans leur structure ni dans leur montant ....	7
1.1. Dans leur structure .....	7
1.2. Dans leur montant .....	8
2. Les objectifs physiques ont été retardés ou amputés .....	10
2.1. Les forces nucléaires .....	10
2.2. Les forces classiques .....	10
3. L'absence totale de réévaluation financière en cours de programmation .....	12
4. La non-prise en compte d'évolutions politiques ou technologiques et de certains besoins essentiels .....	12
CHAPITRE II. — Contenu et caractéristiques de la nouvelle programmation .....	14
1. Contenu .....	14
1.1. Les objectifs .....	15
1.2. Les moyens .....	17
2. Caractéristiques .....	19
2.1. Une programmation originale .....	19
2.2. Une programmation équilibrée à la fois souple et rigoureuse .....	20
2.3. Une programmation qui assure à la défense de notre pays des moyens substantiels en accroissement continu .....	22
CHAPITRE III. — Le prix de la défense .....	24
1. Le niveau des dépenses militaires .....	25
1.1. Une prétendue « croissance vertigineuse » .....	25
1.2. Le coût envisagé pour la période 1987-1991 .....	26
2. Le poids du prélèvement sur la richesse nationale .....	31
2.1. La recherche d'économies .....	31
2.2. L'amélioration du rendement de la défense .....	35
3. L'impact économique et financier de la programmation .....	37

	Pages
<b>CONCLUSION</b> .....	43
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	45
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	49
<b>ANNEXE : Les lois relatives à la programmation militaire sous la V<sup>e</sup> République</b> .....	50

---

## INTRODUCTION

Le Parlement a été amené, à la fin de l'année dernière, à « entrer » dans la nouvelle programmation militaire, en votant le budget pour 1987, première annuité de cette programmation.

Il nous appartient maintenant de reprendre notre réflexion et de l'étendre aux années à venir.

La loi en projet est la 6<sup>e</sup> loi de l'espèce, depuis que, le Général de Gaulle, ayant pris, en 1959, la décision capitale de doter la France d'une force nucléaire indépendante, jugea nécessaire de faire approuver cette décision par le Parlement.

Puisse cet exemple rappeler que le chef de l'Etat n'a pas à revendiquer pour lui seul les choix essentiels dans le domaine de la Défense. Ces choix ne sont valables que si le Gouvernement les accepte, et les propose à l'approbation du Parlement.

C'est la signification fondamentale du vote demandé au Parlement sur le projet de loi de programmation militaire.

Ce texte engage ainsi l'avenir dans un domaine essentiel.

Personne, sans doute, ne conteste la nécessité de la prévision dans le domaine militaire, prévision dont dépendent les choix à faire pour disposer de moyens efficaces adaptés, en permanence, à notre politique de défense, à l'évolution des menaces, aux acquis, sans cesse renouvelés, de la science et de la technique.

Personne ne peut sous-estimer, non plus, la difficulté de la tâche car la programmation doit concilier les extrêmes : rigueur et souplesse, continuité et renouvellement, souhaitable et possible et ce, dans un contexte caractérisé par la persistance d'affrontements, de tensions et de menaces.

L'examen du projet de programmation militaire pour les années 1987 à 1991 se place, en effet, à un moment où le succès de nos armements, fruits des programmations antérieures, s'est encore affirmé sur des théâtres d'opérations extérieures, mais où, également, nos marchés à l'exportation, précieux pour contenir les coûts, se rétrécissent sous l'effet d'une conjoncture internationale, économique et financière, défavorable.

Il intervient également à un moment où, pour reprendre les expressions du rapport joint au projet de loi, les « sources d'instabilité » en Europe, les « foyers de tension » hors d'Europe restent nombreux et

où les relations entre l'Est et l'Ouest sont marquées par des négociations entre les deux « Grands » sur le contrôle et la limitation des armements, négociations dont l'issue et les conséquences, même si elles restent encore incertaines, ne peuvent que conduire les pays européens à ne pas relâcher leur effort de défense.

Sans doute ne faut-il pas renoncer à l'espoir qu'un jour le droit primera la force : droit des traités, droit des peuples occupés et opprimés — Afghanistan, Cambodge, pays de l'Est et autres — à disposer d'eux-mêmes.

Les manquements aux engagements pris, la négation systématique du droit international, le chantage, le terrorisme, la prise d'otages, ne peuvent malheureusement que nous détourner d'une tentation de céder à des vues trop juridiques et trop iréniques.

Nous devons continuer à compter d'abord sur nos armes, pour conserver notre liberté et protéger notre indépendance.

Nous devons le faire en en payant le prix.

Laissant à nos collègues de la commission de la Défense et des Affaires étrangères le soin d'apprécier les aspects plus particulièrement stratégiques ou tactiques, militaires ou internationaux, du projet, nous nous attacherons pour notre part à en examiner essentiellement les données et les implications financières dans les développements qui suivent.

## CHAPITRE I

### **POURQUOI UNE NOUVELLE PROGRAMMATION ? DEVERS ET REVERS DE LA PRÉCÉDENTE PROGRAMMATION**

De lourdes hypothèques au départ, des hypothèses d'évolution peu réalistes.

Tels étaient, résumés, les commentaires qu'appelait de votre part (1) l'examen du projet de loi de programmation militaire pour la période 1984-1988.

Commentaires peu favorables que la réalité a malheureusement confirmés.

Renvoyant en fin de période de 1986 à 1988 les programmes les plus importants et les plus onéreux, la programmation n'a même pas pu — faute de budgets suffisants — être financée dans ses deux premières annuités, pourtant les moins coûteuses.

Le déficit financier a ainsi provoqué des retards et des amputations dans la réalisation des programmes.

#### **1. Les objectifs financiers n'ont été atteints ni dans leur structure ni dans leur montant.**

##### **1.1. Dans leur structure.**

La répartition des crédits entre le titre III et le titre V devait, année après année, privilégier ce dernier.

En fait, faute d'un financement suffisant de l'effort de défense, le titre V a dû venir au secours du titre III et il est resté en deçà de la « barre » des 50 %.

---

(1) Avis n° 375 (annexe au P.V. de la séance du 8 juin 1983).

RÉPARTITION DES CRÉDITS

		1984	1985	A partir de 1986
Titre III	Prévue .....	53,13 %	51,8 %	48,65 %
	Réalisée .....	53,13 %	52,4 %	52,2 % *
Titre V	Prévue .....	46,87 %	48,2 %	51,35 %
	Réalisée .....	46,87 %	47,6 %	47,8 % *

\* Budget 1986.

La précédente programmation, globale, n'a donc pu préserver la part qu'elle entendait assurer à l'équipement des armées et « tenir le cap » d'un rééquilibrage au profit du titre V.

1.2. Dans leur montant.

La programmation a été frappée par un triple déficit.

1.2.1 Le déficit direct.

Il est mesuré en comparant les dotations (crédits de paiement) inscrites dans la loi de programmation avec celles tenant compte de la différence entre les hypothèses de hausse des prix prévue dans la loi et les hausses réelles.

(Millions de francs.)				
	1984	1985	1986	Total
Crédits prévus dans la loi .....	142.100	151.500	164.400	9.282
Crédits réévalués .....	144.093	155.381	167.808	
Différence (insuffisances) .....	1.993	3.881	3.408	

1.2.2. Le déficit nominal.

Il résulte de la comparaison entre le niveau des crédits de paiement prévu par la loi et les crédits de paiement inscrits aux budgets successifs :

(Millions de francs.)

	1984	1985	1986	Total
Crédits prévus dans la loi de programmation .....	142.100	151.500	164.400	
Crédits inscrits aux budgets ...	142.100	149.750 (1)	158.350	
Différence (insuffisances) .....	0	1.750	6.050	7.800

(1) Hors dotation en capital à la SNECMA non comprise dans la programmation.

Le cumul des écarts s'établit à 9.280 millions de francs + 7.800 millions de francs = soit un déficit de plus de 17 milliards de francs

Ce déficit a surtout porté sur le titre V ; il a essentiellement frappé les études et fabrications « classiques » et dépasse 6 % des ressources programmées pour celles-ci.

Aux insuffisances des crédits de paiement, dont ont surtout souffert les équipements, s'ajoute une gestion chaotique et marquée année après année par de sérieuses amputations des autorisations de programme, clef de la modernisation de nos armements.

(Milliards de francs.)

	Total des A.P.	A.P. (titre V)	
		Non utilisées	Annulées
1983 .....	78,4	11,2	4,6
1984 .....	85	11,8	4,8
1985 .....	85	16	4,9

### 1.2.3. Le déficit incident.

Facteur aggravant, il est dû aux charges des opérations extérieures et au renforcement ou à l'accélération de certains programmes au cours de la période couverte par la programmation.



a) *La charge des opérations extérieures.*

(Millions de francs.)

	1984	1985	Total
Surcoût des opérations extérieures et du renforcement de la présence militaire en Nouvelle-Calédonie .....	2.000	1.715	
Ressources nettes affectées par les lois de finances rectificatives .....	862	555	
Dépenses supplémentaires supportées par les Armées .....	1.138	1.160	2.298

b) *L'alourdissement de certains programmes.*

Des programmes non prévus ont été mis en route ; il en est ainsi du système Helios, tandis que des évaluations insuffisantes se sont traduites par des hausses — parfois importantes — des devis.

**2. Les objectifs physiques  
ont été retardés ou amputés.**

Le déficit financier a provoqué le décalage des livraisons et la réduction des commandes de certains programmes voire la renonciation à certains autres.

**2.1. Les forces nucléaires.**

Une priorité a été maintenue au profit des équipements nucléaires, priorité « payée » par le recul des grands programmes d'armements classiques.

Toutefois aucune décision de lancement n'a été prise pour la nouvelle composante (SX) alors que celle-ci était expressément prévue.

**2.2. Les forces classiques.**

**2.2.1. Forces terrestres.**

Pour ce qui concerne les *commandes*, les retards portent surtout sur les chars AMX 30 B2, les canons de 155 TR, les engins blindés d'accompagnement, les véhicules dits tactiques (camions) et certaines munitions (roquettes LRM, munitions d'artillerie et de chars).

Les *livraisons* d'engins blindés d'accompagnement et de véhicules de l'avant blindé ont été retardées. En revanche les reports de livraison liés aux « plans de refroidissement » antérieurs ont provoqué des écarts positifs de livraison (hélicoptères, canons 155 AUF 1, munitions d'artillerie, roquettes anti-chars).

De surcroît, l'insuffisance des crédits a affecté *l'infrastructure, l'entretien* et les *développements* de certains programmes. Et les problèmes financiers de l'industrie d'armement (G.I.A.T.) ont pesé sur la gestion des crédits.

### 2.2.2. Forces maritimes.

Les *commandes* ont été passées avec un retard moyen de 9 mois et 6 commandes de bâtiments n'ont pas été passées (2 corvettes anti-aériennes, 1 frégate Lyre, 1 bâtiment anti-mines océanique, 1 T.C.D., 1 bâtiment pour le centre d'instruction et d'études de la guerre des mines).

Les *livraisons* ont pris quelques retards mais sont restées dans leur tranche annuelle.

Mais le *déclin de la flotte de surface*, vieillie et dont le nombre de bâtiments n'a cessé de décroître, s'est poursuivi. Et *l'infrastructure* a été durement touchée tandis que *l'entretien*, de plus en plus coûteux d'une flotte vieillissante, a été assuré de façon de moins en moins satisfaisante.

### 2.2.3. Forces aériennes.

La plupart des grands programmes inscrits dans la loi ont été touchés par l'insuffisance des ressources :

- pas de commande de la première tranche de S.D.A. en 1986 ;
- livraisons retardées pour le Mirage 2.000 DA et N ;
- livraisons retardées du missile Super 53 D ;
- commande de la station Crotale retardée de 2 ans et livraison du missile SATCP retardée d'un an.

Les *recherches* et les *développements* se sont trouvés, de surcroît, particulièrement amoindris. Pour *l'infrastructure*, près de 15 % du programme de durcissement des installations n'ont pu être réalisés et *l'infrastructure opérationnelle*, relativement préservée en 1984 et 1985, a vu son programme presque complètement arrêté en 1986.

Il convient, enfin, de rappeler que les annulations de crédits en 1982 (13,4 milliards de francs d'autorisations de programme et 3,25 milliards de francs de crédits de paiement) ont lourdement hypothéqué le renouvellement de nos équipements : aucun avion de

combat n'a été commandé en 1982, ni aucun avion de patrouille maritime de la nouvelle génération ; ont été également annulées, notamment les commandes de 14 bâtiments, de 26 canons de 155, de plus de 700 véhicules tactiques, de plus de 100 véhicules de l'avant blindé et d'une centaine de blindés AMX 10.

### **3. L'absence totale de réévaluation financière en cours de programmation.**

Lourdement hypothéquée au départ, fondée sur des hypothèses économiques et financières démenties par les faits, la programmation 1984-1988 aurait pu, et dû, être corrigée en conséquence.

La loi du 8 juillet 1983 portant application de la programmation 1984-1988 prévoyait, en effet, un rapport « réévaluant, pour la période de 1986 à 1988, les besoins des forces armées et les crédits correspondants ».

Le rapport déposé devant le Parlement au mois de juin 1985 se contentait de rappeler en quelques lignes les dispositions financières inscrites dans la loi de 1983 pour la phase 1986-1988 et allant jusqu'à envisager une réduction des crédits.

Aucune réévaluation n'était prévue alors, qu'à l'époque, l'insuffisance des crédits était déjà de 3,7 milliards de francs et que l'évolution de la situation internationale, l'apparition de nouveaux types de vulnérabilité et de nouveaux besoins auraient nécessité un réexamen de l'ensemble des programmes.

### **4. La non-prise en compte d'évolutions politiques ou technologiques et de certains besoins essentiels.**

Préparée en 1983, entrée en application en 1984, la programmation 1984-1988 n'a pas intégré le discours du Président Reagan sur l'I.D.S. et la modification de la stratégie américaine.

Elle n'a pas pris en compte les progrès rapides des technologies de l'espace qui entraînent à la fois une évolution des concepts et des équipements.

Elle prévoyait seulement des études pour les satellites d'observation spatiale mais ignorant les télécommunications par satellites. Certes le système d'observation par satellites HELIOS avait été lancé mais sans que son financement soit prévu.

Par ailleurs, aucune attention n'était spécialement portée à la possession par un agresseur potentiel d'armes chimiques nombreuses et diversifiées.

Enfin, rien n'était prévu pour soutenir nos interventions extérieures, dans le domaine du transport aérien à long rayon d'action ou pour parer des menaces sur des objectifs vitaux par la détection aérienne à basse altitude.

## CHAPITRE II

### CONTENU ET CARACTÉRISTIQUES DE LA NOUVELLE PROGRAMMATION

#### 1. Contenu.

Le projet de « loi de programme relatif à l'équipement militaire pour les années 1987-1991 » est éclairé par un exposé des motifs et suivi d'une annexe exposant « les orientations relatives à la politique de défense et à l'équipement des forces armées ».

L'objet du projet de loi présentement soumis au Parlement est :

- *d'approuver les orientations ainsi décrites ;*
- *de fixer les crédits de paiement pour l'équipement des armées, étant précisé que « les autorisations de programme seront déterminées annuellement en cohérence avec cet échéancier » ;*
- *d'annoncer un rapport d'actualisation de la loi, soumis au Parlement par le Gouvernement à l'occasion de la présentation du budget pour l'année 1989, les crédits de paiement des années 1992 et 1993 devant être intégrés dans la programmation ;*
- *d'abroger la loi du 8 juillet 1983 portant approbation de la programmation militaire pour les années 1984-1988.*

La facture de la loi en projet l'apparente, ainsi, très sensiblement à la précédente.

Mais les innovations de fond sont nombreuses et substantielles :

- les dotations financières sont fixées en crédits de paiement et en francs constants 1986 ;
- elles ne concernent que les crédits d'équipement ;
- elles sont individualisées pour chaque année ;
- la programmation est une programmation glissante, puisqu'à l'occasion de la réévaluation devant intervenir à la fin de l'année 1988, la programmation intégrera les crédits des années 1992 et 1993 ;

— la croissance en volume des crédits est régulière, année par année : 6 % au cours de chacune des années de 1988 à 1991, après le « rattrapage » de 11 % assuré par le budget de 1987.

Dans le document annexé à la loi en projet, la nécessité de « disposer des moyens de préserver et de protéger l'intégrité de son territoire ainsi que ses intérêts vitaux en particulier en Europe » est affirmée d'emblée, ainsi que le rôle éminent de la dissuasion, dont « l'élément fondamental » est la dissuasion nucléaire stratégique, dans la sécurité de notre pays ; le service national reste un fondement de notre politique de défense, la conscription continuera à former la base du recrutement.

A la continuité affirmée de notre politique de défense — indépendance nationale, solidarité avec nos alliés, présence et rayonnement dans le monde — répond le maintien d'une dualité de moyens : nucléaires et conventionnels.

### 1.1. *Les objectifs.*

Les leçons de l'expérience, à savoir la difficulté de prévoir avec précision à l'échéance de plusieurs années les besoins en équipements de nos armées ont conduit à préférer à une énumération de programmes, de leurs commandes et de leurs livraisons, des indications sur des niveaux d'équipements et des performances, notamment :

— *maintien de la dissuasion nucléaire stratégique « au-dessus du seuil de crédibilité » par les actions suivantes :*

- la poursuite de l'équipement des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins avec le système M4 ;
- 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 dotés de performances améliorant leur discrétion et diminuant leur vulnérabilité ;
- l'amélioration du système d'armes emporté par les sous-marins et le développement d'un missile balistique nouveau, le M5, doté des caractéristiques suffisantes de pénétration pour faire face au progrès accompli par les défenses ;
- la préparation du 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 ;

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

- la construction et le déploiement de navires à capacité anti-sous-marine, de bâtiments antimines et d'aéronefs de patrouille maritime en nombre suffisant pour garantir l'exécution et la sécurité des patrouilles des S.N.L.E.

- *maintien d'un armement nucléaire « préstratégique » ;*

- *modernisation de nos moyens conventionnels, notamment :*

- systèmes d'armes modernes (notamment 1.000 chars, 500 pièces d'artillerie, 8.000 blindés, 500 hélicoptères et 450 avions de combat en ligne),

- moyens aéroportés de détection lointaine,

- moyens de détection des aéronefs et missiles volant à basse altitude,

- bâtiments et aéronefs suffisamment nombreux pour assurer la sécurité des approches maritimes (bâtiments antiaériens, antimines et de luttes anti-sous-marins) et, en liaison avec, par ailleurs, la maîtrise des mers environnantes (notamment 30 à 35 avions de patrouille maritime en ligne et une flotte de sous-marins nucléaires d'attaque, groupe de porte-avions et « nombre adéquat de bâtiments de présence outre-mer »),

- *attention particulière portée au maintien de capacités de transport aérien (de l'ordre de 100 avions de ligne) et de bâtiments de transport opérationnel ;*

- *« protection passive » appropriée de chaque point sensible ;*

- *« capacité dissuasive appropriée » à l'existence d'armes chimiques utilisables par un agresseur potentiel ;*

- *effort consacré aux techniques modernes : espace, électronique et autres technologies de nature à transformer la défense.*

La nouvelle programmation s'inscrit donc indubitablement dans la continuité.

Mais par l'effort financier remarquable dont elle témoigne, elle remet la programmation « sur ses rails » et la dirige vers l'objectif marqué de la précédente programmation : la priorité pour l'équipement des forces, la modernisation accrue et continue de notre Défense.

**Plus concrètement, la programmation entend combler les lacunes graves de la précédente, en programmes ou en financement, tout en intégrant les nouveaux défis de l'avenir.**

Citons, dans cet ordre d'idées et sans être exhaustif :

— *l'espace*, qui cesse d'être un « appendice » de la dissuasion nucléaire et qui, depuis le budget de 1987 occupe un article spécifique, suscite deux opérations importantes : Helios, satellite d'observation, et Syracuse 2, satellite de communication ;

— *le renforcement et l'amélioration du nucléaire* compte tenu, en particulier, du développement possible de défenses anti-missiles, notamment par la nouvelle composante stratégique (missile S4), l'amélioration des systèmes de transmissions (Ramses et Astarte), la « furtivité » des têtes (du M4 et ultérieurement du M5), la discrétion accrue des S.N.L.E. de nouvelle génération et la veille technologique sur les techniques mises en œuvres par l'IDS ;

— *la défense contre les agressions ne relevant pas d'une riposte nucléaire* : acquisition d'un système de détection aéroportée à basse altitude (« Awacs »), arrivée des Mirage 2000 DA et des Atlantique de la nouvelle génération ;

— *la « capacité dissuasive appropriée » à la menace chimique* ;

— *les possibilités de présence et d'interventions extérieures* : maintien d'un groupe de porte-avions qui va entraîner la construction du premier porte-avions nucléaire en remplacement du « Clémenceau » et du « Foch », « attention particulière » portée au maintien de capacités de transports aériens et de bâtiments de transport opérationnel.

*Certains choix semblent cependant assez « furtifs » et auraient gagné à une présentation plus vigoureuse.*

Il en est ainsi de la *nouvelle composante terrestre*. Celle-ci a donné lieu à des prises de position qui ont pu alimenter ce que certains ont appelé « l'affaire du S.4 », roulant autour de choix contradictoires sur l'implantation du missile mis en œuvre (implantation aléatoire ou implantation fixe) pour finalement s'en tenir, pour le moment du moins, à une implantation fixe.

Pour ce qui concerne l'innovation excellente et très importante que représente *l'attention spéciale portée à la menace chimique*, la formule retenue « capacité dissuasive appropriée » reste vague et suscite des interrogations : la décision de fabriquer des armes chimiques est-elle prise ? Comment et par qui seraient-elles utilisées ? Equiperaient-elles des ogives jusque-là dotées de charges nucléaires ?

*La question de l'arme à neutrons* reste, elle aussi, entourée de certaines incertitudes.

## 1.2. *Les moyens.*

L'apport essentiel de la loi en projet se trouve dans l'évaluation financière des ressources consacrées à l'équipement de nos Armées.



Pour les quatre années 1987-1991, les crédits de paiement sont fixés à 474 milliards de francs, venant, pour une partie, des crédits de fonds de concours provenant de cessions d'actifs :

Credits de paiement (En millions de francs 1986).

	1987	1988	1989	1990	1991
Ressources budgetaires normales	84.127	86.800	93.650	99.320	105.400
Credit de fonds de concours provenant de cessions d'actifs ...	-	2.300	800	800	800
Total .....	84.127	89.100	94.450	100.120	106.200

*L'apport des fonds de concours témoigne de la volonté d'associer les Armées elles-mêmes à l'effort financier demandé à la Nation.*

En volume, les crédits d'équipement doivent croître selon la progression suivante :

- 1987/1986 : + 11 %
- 1988/1987 : + 6 %
- 1989/1988 : + 6 %
- 1990/1989 : + 6 %
- 1991/1990 : + 6 %

La répartition des crédits est la suivante :

Par sections :

- Section « Terre » : 113 milliards de francs (23,84 %) ;
- Section « Marine » : 104 milliards de francs (21,93 %) ;
- Section « Air » : 116 milliards de francs (24,55 %) ;
- Section « Gendarmerie » : 8,5 milliards de francs (1,80 %) ;
- Section commune : 132 milliards de francs (27,88 %) ;

Par agrégats :

- Forces nucléaires : 32,14 % ;
- Forces conventionnelles : 66,20 % ;
- Espace : 1,66 % ;

**En 1991, au terme d'une progression constante, la part du budget de la Défense dans le PIBm doit atteindre ou dépasser 4 %.**

L'évolution de la part du budget de la Défense dans le PIBm pourrait, en effet, être la suivante :

	Titre III		Titre V*	Budget de la Défense*		P.N.B.**	Budget P.N.B. en pourcentage	
	(1) + 1,5%/an	(2) + 2%/an		(1)	(2)		(1)	(2)
1987 .....	81,750		84,127	165,877		4,320	3,84	
1988 .....	82,976	83,385	86,800	169,776	170,185	4,420	3,84	3,85
1989 .....	84,220	85,052	93,650	177,870	178,700	4,535	3,92	3,94
1990 .....	85,483	86,753	99,320	184,803	186,073	4,671	3,95	3,98
1991 .....	86,765	88,488	105,400	192,165	193,888	4,820	3,98	4,02

\* Hors fonds de concours provenant des alienations de biens de la Defense.

\*\* Previsions de la commission des comptes de la Nation pour 1987 et 1988. Etude du service des etudes legislatives du Senat pour 1989 et les annees suivantes (Cf. rapport d'information n° 60 de M. le Senateur Barbier et bulletin de la commission des Finances du Senat n° 81, novembre 1986.

**Ainsi se trouve confirmé l'accroissement continu et consistant de la part de notre richesse nationale consacrée à la défense, en conformité avec les engagements pris.**

## 2. Caractéristiques.

### 2.1. Une programmation originale.

La loi de programme en projet constitue la sixième loi de l'espèce. Mais si les lois se suivent, elles ne se ressemblent pas tout à fait et la dernière se distingue assez sensiblement des précédentes.

Lorsque le général de Gaulle prit, en 1959, la décision capitale de doter la France d'une force nucléaire indépendante, il jugea nécessaire de faire approuver cette décision par le Parlement.

La première loi de programme (1960-1964) regroupait donc des autorisations de programme représentant environ 40 % des dépenses militaires d'équipement (titre V) prévues pour cette période.

La deuxième loi de programme (1965-1970) portait sur 70 % des dépenses d'équipement.

La troisième loi de programme (1971-1975) prenait en compte l'ensemble des dépenses de cette nature mais a été marquée par des retards importants au rattrapage desquels fut consacrée l'année 1976.

La loi suivante (1977-1982) portait à la fois sur les dépenses d'équipement (titre V) sur les dépenses de fonctionnement (titre III) et exprimait l'ensemble des dépenses non plus en autorisations de programme mais en crédits de paiement.

Ce faisant, *elle changeait de nature*. Elle n'était plus, une « loi de programme » au sens de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances (art. premier : « ... les plans approuvés par le Parlement définissant des objectifs à long terme peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat dans les limites déterminées par des autorisations de programme... Les autorisations de programme peuvent être groupées dans des lois dites « lois de programme »).

Cette loi de programmation accordait une garantie de ressources aux armées d'abord exprimée en pourcentage du budget de l'Etat puis en pourcentage du PIBm, en 1979. La même année, le Gouvernement déposait devant le Parlement, comme l'avait prévu la loi, un rapport sur le bilan des années écoulées (1977-1979) et sur les propositions pour les années suivantes (1980-1982).

**La loi de programmation 1984-1988** intervient après des annulations de crédits sur le budget 1982 et le « gel » de crédits de 1983.

Le bilan de son exécution a été établi (*Cf. supra* chap. I).

Toutes ces lois « de programme » ou « de programmation » ont été d'une utilité certaine ; l'expérience confirme, en effet, l'intérêt pour la politique de défense d'une programmation à moyen terme.

Toutefois, les résultats ont été, le plus souvent et dans des proportions variables, inférieurs aux prévisions, qu'il s'agisse des objectifs financiers ou des objectifs physiques.

L'insuffisance de ces résultats met donc en cause les modalités mêmes de la programmation.

C'est précisément à cette remise en cause des modalités et des méthodes que s'est livré le ministre de la défense à l'occasion de la préparation du projet de loi soumis au Parlement.

*D'où un certain nombre d'innovations destinées à accroître l'efficacité de la programmation pour la rendre à la fois plus souple et plus rigoureuse.*

## **2.2. Une programmation équilibrée à la fois souple et rigoureuse.**

L'exercice difficile qu'est la programmation doit éviter deux écueils : un excès de souplesse qui enlève sa signification à la prévision, un excès de rigueur qui la fige.

La programmation doit, en effet, et c'est là une de ses difficultés majeures, être suffisamment souple pour s'adapter aux évolutions nécessaires, souvent rapides et parfois imprévisibles, même à moyen terme ; la technologie, les systèmes d'armes et les concepts stratégiques évoluent, en effet, corrélativement.

Elle doit également être suffisamment rigoureuse pour être le cadre à l'intérieur duquel se développe l'action, la référence assurant la cohérence et la continuité.

Le projet de programmation fait place à la fois à la souplesse et à la rigueur.

**La souplesse se trouve :**

— dans l'actualisation, en 1989, en fonction de l'état de la défense et de la situation de l'économie ; elle permettra de redéfinir le cas échéant les deux annuités suivantes et d'amorcer un système continu de programmation à horizon constant qu'il serait souhaitable de voir pérennisé ;

— dans l'accent mis sur la définition d'objectifs et de niveaux de performances plus que sur la fixation des dotations affectées à des programmes et de leur échéancier physique.

**Relèvent, en revanche, du souci de rigueur :**

— l'engagement financier exprimé en francs constants, garantie d'un accroissement continu, en volume, des crédits ;

— l'individualisation de chacune des annuités de la programmation permettant un contrôle annuel de bonne exécution.

Ce faisant, la programmation reste équilibrée, elle ne marie pas l'eau et le feu, la souplesse ne s'oppose pas à la rigueur, l'une n'annihile pas l'autre.

On voit mal, en effet, l'actualisation compromettre l'effort financier.

Comment l'engagement financier pourrait-il être revu en baisse sans compromettre la substance même de la programmation alimentée, pour la première fois, par des crédits définis en volume ? Aussi bien le sérieux de l'engagement financier est renforcé par l'effort fait sur la première année d'application de la loi selon un budget d'ores et déjà voté.

Certes le contrôle annuel de bonne exécution, permis par l'individualisation de chacune des annuités de la programmation, paraît limité par l'imprécision — voulue — sur la définition des programmes et leurs échéanciers financiers et physiques.

Mais cette situation est due, précisément, à une volonté de rigueur accrue.

« Afficher » les sommes affectées à un programme ou à une fabrication incite les fournisseurs à considérer ces dotations comme une garantie de ressources et pousse les services et les états-majors à consacrer les sommes éventuellement disponibles à des perfectionnements superflus.

Aurait-il été judicieux de fixer par avance le prix d'achat des « AWACS » qui ont pu, on le sait, grâce à des négociations serrées, être acquis dans de bonnes conditions ?

Pour autant, la méthode retenue appelle de notre part deux remarques.

Il nous semble d'abord que l'actualisation prévue gagnerait à ne pas apparaître dans un simple rapport mais dans une loi modifiant, le cas échéant, les crédits prévus pour les années 1989, 1990 et 1991 et fixant les crédits pour les années 1992 et 1993.

Par ailleurs, la référence aux francs constants 1986, devrait être précisée ; cette précision pourrait être rappelée par le renvoi à l'évolution des prix du PIBm telle qu'elle apparaît dans le « rapport économique et financier » annexé au projet de loi de finances annuel.

Sur ces deux points, nos préoccupations rejoignent celles de nos collègues de la commission des finances et de la commission de la défense de l'Assemblée nationale et nous approuvons les amendements qu'ils ont proposés et qui ont été adoptés le 9 avril dernier.

### *2.3. Une programmation qui assure à la défense de notre pays des moyens substantiels, en accroissement continu.*

Conformément aux engagements pris, avant les élections législatives de 1986, par les formations de l'actuelle majorité, le Gouvernement a préparé un projet de programmation destiné à porter, progressivement, l'effort de défense à 4 % du PIBm et ce, à la fois pour combler le retard dans l'équipement des forces et pour tenir compte de la situation internationale.

**474 milliards de francs constants iront ainsi aux équipements militaires :**

1987	1988	1989	1990	1991
84.127	89.100	94.450	100.120	106.200

En cinq ans, le volume des crédits d'équipement sera ainsi accru de 40 %.

*Seuls les crédits du titre V ayant été « programmés », ils se trouveront ainsi à l'abri de tout prélèvement au profit du titre III, prélèvement auquel le titre V n'a pas échappé au cours de la précédente programmation « globale ». Or l'évolution de facteurs non maîtrisables (cours du pétrole, opérations extérieures) ou étrangers à la politique de défense (niveau des rémunérations et des charges sociales) mais qui tous frap-*

pent le titre III, d'un coefficient de hausse non prévisible, fait de ce prélèvement un risque potentiel permanent pour le titre V.

S'ajoutent à la masse considérable des 474 milliards de francs de crédits d'équipement, les dotations de fonctionnement dont la progression, entre 1,5 % et 2 %, porteront le total des budgets de la défense sur cinq ans à une somme de près de 900 milliards de francs.

**On mesure la priorité ainsi donnée à notre effort de défense en rapprochant la progression indiciaire des dotations d'équipement de la progression prévue de notre PIBm :**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Dotation d'équipements militaires (1) . . . . .	100	111,2	117,1	124,8	132,3	140,3
PIBm (2) . . . . .	100	101,7	103,9	106,6	109,8	113

(1) Hors fonds de concours provenant des alienations de biens de la défense.

(2) Selon les hypothèses précédemment retenues.

### CHAPITRE III

## LE PRIX DE LA DÉFENSE

Faute d'une réduction générale et simultanée des arsenaux mondiaux, c'est à chaque Etat, à chaque Nation que se pose le problème du prix de sa sécurité.

Il n'existe pas de réponse absolument sûre et satisfaisante à cette question vitale. Et cela pour au moins deux séries de raisons.

*Les unes objectives.* L'évaluation « ex nihilo » ou la remise en cause radicale du coût de la Défense n'est pas possible. L'évolution des techniques, donc celle des systèmes d'armes, donc celle des conceptions stratégiques, s'inscrit le plus souvent dans une continuité. La continuité est aussi celle des enchaînements financiers : en 1987 sont payées des livraisons commandées il y a 10 ans, conçues il y a 20 ans. En outre la référence à des données chiffrées — part du budget ou de la richesse nationale — résultent assez généralement d'engagements pris au niveau national ou international.

Il existe ainsi une sorte de « mécanique » du coût de la Défense.

Mais ce sont aussi des *facteurs subjectifs* qui pèsent dans le débat.

Subjectivité inévitable dès lors que la survie même de la Nation est en cause et que l'évaluation des menaces est elle-même, en partie, au moins, subjective.

Entre le « toujours plus » et l'« encore trop » le débat n'est pas près d'être terminé.

Il n'est pas question, ici, de le trancher mais simplement d'apporter quelques éléments de clarification, de réflexion et d'appréciation regroupés autour de trois axes :

- le niveau des dépenses militaires ;
- le poids du prélèvement sur la richesse nationale ;
- l'impact économique et financier de la programmation.

## 1. Le niveau des dépenses militaires.

### 1.1. Une prétendue « croissance vertigineuse ».

De bons esprits sont toujours prêts — au moins dans les pays libres à se plaindre du « surarmement » et de l'« accroissement insupportable » des dépenses militaires.

Créditons-les de la bonne foi ; ce qui pour certains est pourtant rien moins que sûr : on ne peut que constater qu'ils cèdent à une analyse superficielle et ne portant que sur l'apparence.

#### 1.1.1. L'apparence.

Notre budget de la Défense était, en 1959, à 15,7 milliards de francs. Le budget de 1987 s'établit à 169,2 milliards de francs.

*Les dépenses militaires sont donc près de 11 fois plus élevées en 1987 qu'en 1959 ; leur taux de croissance moyen est de 9 à 10 % par an.*

En volume cette croissance est de 85 % environ en 29 ans soit 2,4 % par an.

#### 1.1.2. La réalité.

Elle est celle d'un amoindrissement continu de la part des ressources que notre pays consacre à sa Défense.

Le rapport au budget total de l'Etat est passé de 28 % en 1958 à 15 % en 1985 et 16 % en 1987.

Le rapport au PIBm a décru entre 1959 et 1976, de 6,6 % à 3,4 % pour progresser ensuite, année après année jusqu'à 3,82 % en 1983 et chuter ensuite à 3,77 % en 1986, le budget de 1987 amorçant un redressement à 3,79 %.

Quant à la *croissance en volume*, qui vient d'être mentionnée ci-dessus, elle est chiffrée à partir de l'évolution des prix du PIBm qui n'est pas représentative de la « dérive » spécifique des prix des matériels d'armements que l'on peut évaluer à environ 5 %, en plus du niveau général des prix (1).

Compte tenu de ce facteur propre, et sur les trente dernières années, nos dépenses militaires ont régressé en termes réels.

Il faut noter, du reste — constatation à première vue paradoxale — que cette régression des moyens, à partir de 1959, s'est située au

---

(1) Sur ce point nous renvoyons à notre rapport sur le budget pour 1987.



moment même où notre pays construisait sa force nucléaire de dissuasion.

Ce paradoxe s'explique par la réduction progressive puis la cessation des hostilités en Algérie, qui fixaient leurs données sur les coûts d'entretien de nos armées, et par le rééquilibrage rendu possible, des ressources du titre III vers le titre V. De 1962 à 1963, en l'espace d'une seule année, la part du titre III dans le budget de la Défense est passée de 67 % à 57 % ; celle du titre V de 32 à 42 % et les dotations du titre V se sont accrues de 40 %.

Une telle évolution permet de penser que le choix de la dissuasion nucléaire, fondamental au plan politique a été également judicieux en termes strictement financiers.

Il est vrai que les dépenses militaires, avaient après les années 1970, plongé dans un « creux » préoccupant. C'est précisément pour remédier à cette situation que la programmation 1977-1982 avait entrepris le redressement destiné à accroître la part du budget de la Défense dans le PIBm, part qui a progressé régulièrement : 3,61 % en 1979, 3,67 % en 1980, 3,87 % en 1981, 3,88 % en 1982, 3,92 % en 1983, pour régresser à nouveau au cours de la programmation 1984-1988 : 3,85 % en 1984, 3,79 % en 1985, 3,77 % en 1986.

D'où la nécessité d'une nouvelle programmation pour redresser l'effort compromis, le but étant d'atteindre, en fin de programmation, une part de 4 % du PIBm, à travers une progression annuelle, en volume, qui prend en compte l'accroissement spécifique du prix des équipements militaires.

### 1.2. *Le coût envisagé pour la période 1987-1991.*

Le projet de loi de programmation ne porte que sur les équipements, c'est-à-dire le titre V du budget.

Il s'agit là d'un choix délibéré dicté par l'expérience négative des programmations globales.

Celle-ci a, en effet, mis en évidence des conséquences perverses. Des évolutions non prévues du titre III et sur lesquelles le ministère de la Défense n'avait aucune prise (augmentation des rémunérations, accroissement du coût des carburants) ont, en effet, provoqué des transferts de ressources du titre V, amoindri d'autant, vers le titre III.

Ne faire porter la programmation que sur le titre V, c'est donc protéger celui-ci contre des évolutions conjoncturelles défavorables. C'est, en quelque sorte, une « garantie de bonne fin ».

Cela étant, si l'on retient les hypothèses généralement avancées, c'est-à-dire une progression des dépenses de fonctionnement de 1,5 % à 2 % et une croissance annuelle de 2,8 % du PIBm, les dépenses

militaires s'élèveraient, pour les cinq années à venir, autour de 900 milliards de francs.

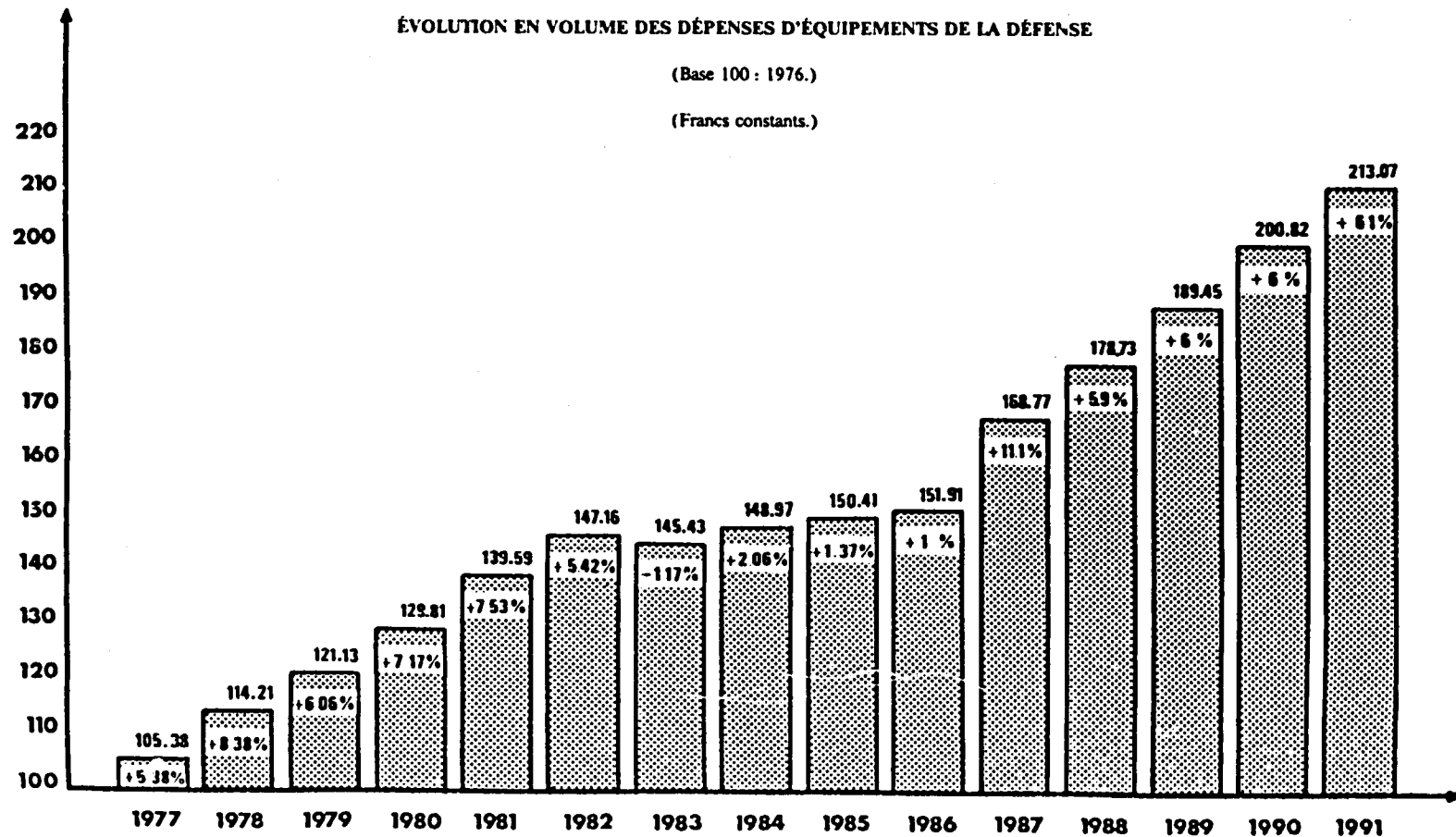
Cette somme est élevée. Elle traduit le souci du Gouvernement de maintenir et de développer notre aptitude à faire face aux menaces et d'assumer avec rigueur les conséquences financières de cette volonté.

Plus que de longs commentaires, le tableau, ci-dessous, montre l'ampleur de l'effort entrepris :

### ÉVOLUTION EN VOLUME DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENTS DE LA DÉFENSE

(Base 100 : 1976.)

(Francs constants.)



Effort considérable et dont nous devons nous féliciter.

*Cet effort considérable est-il suffisant ?*

En posant cette question nous exprimons une certaine incertitude.

Nous pensons d'abord que l'équilibre entre les équipements « offensifs » et les équipements « défensifs », distinction qui garde, malgré les évolutions techniques, une signification certaine, aurait gagné à être davantage explicitée dans les documents de la planification.

Plus précisément nous pensons que l'apparition de menaces beaucoup plus sélectives, plus diversifiées sur les objectifs strictement militaires ou la possibilité de frappe nucléaire « chirurgicale » *devront conduire à modifier, dans une certaine mesure, le rapport existant entre les équipements défensifs et les équipements offensifs au profit des premiers.*

Or, cette orientation n'apparaît pas nettement.

Nous l'a mentionnons, car elle ne nous paraît pas sans conséquences financières ; s'agissant des équipements de « *défense passive* » relativement peu coûteux ou de « *défense active* » plus coûteux mais qui constituent un investissement destiné à « rentabiliser » nos dépenses d'armement. A quoi servirait, par exemple, d'entretenir 450 avions de combat en ligne, si ceux-ci n'étaient pas protégés ? Est-on sûr que le « durcissement » des bases aériennes — programme du reste inachevé — est à la hauteur des menaces de destruction de ces bases par les armes sans cesse perfectionnées ? Qu'en est-il de nos postes de commandement, de nos dépôts — de munitions, d'essence — de nos centres de transmissions, de la protection de nos navires de combat et surtout des plus gros ? Ne risque-t-on pas de voir des milliards se volatiliser faute de protection suffisante, et la crédibilité de notre défense être ainsi pulvérisée ?

Venons-en à une deuxième remarque : *tous les objectifs et tous les programmes ont été maintenus au fil des ans et de nouveaux objectifs et de nouveaux programmes se sont surajoutés* : hier l'arme nucléaire tactique, aujourd'hui l'espace pour ne parler que des plus considérables et des plus coûteux.

*Les armements nucléaires tactiques*, redondants puisque chaque armée en a sa part, ponctionnent des ressources de plus en plus substantielles : 6 milliards au budget de 1987, plus de 26 milliards de francs d'ici à 1991.

Or quel est, exactement, le concept d'emploi de ces forces tantôt baptisées « préstratégiques », tantôt « tactiques » dans les documents même soumis au Parlement depuis 1986 ?

Que signifie, au juste, la double définition de l'armement nucléaire tactique, telle qu'elle figure dans les documents de la programmation : « valeur d'ultime avertissement » et « efficacité militaire propre ». Quelle

serait la valeur d'un « ultime avertissement » qui n'aurait pas une « efficacité militaire propre » ?

Disons, pour parler net, que, dans ce domaine, *les choix nous paraissent équivoques* et que l'engagement financier appelle des réserves.

Le choix pour l'espace nous paraît, en revanche, tout à fait justifié.

Nous nous en sommes déjà félicités du reste, lors de l'examen du budget pour 1987.

Mais, *les activités spatiales sont coûteuses* : les dépenses militaires spatiales américaines représentaient, en 1985, l'ensemble de notre budget de la défense.

Pour la période 1987-1991 nous consacrerons à l'espace environ 10 milliards de francs. Sans prétendre, bien évidemment, approcher le niveau des dépenses américaines, nous devons, cependant, *pour accéder à la « dimension spatiale », procéder à des investissements importants et à des expérimentations nombreuses*. L'effort, même au niveau européen, sera coûteux. L'Europe occidentale est, en effet, en état de « sous-développement spatial » par rapport aux Etats-Unis et à l'U.R.S.S. L'explication de cette situation se trouve, nous l'avions déjà noté dans notre rapport sur le budget de 1987, 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. Et l'évolution des marchés va probablement être marquée par une accélération de l'escalade entre les Etats-Unis (IDS) et l'U.R.S.S. et va donc susciter d'importantes possibilités de développement technologique.

Par ailleurs, le *renouvellement de la flotte de surface* va poser problème — notamment celui d'un éventuel financement extra-budgétaire — n'ayant pu être entièrement programmé.

Plus généralement nous devons constater que nos *objectifs*, tels qu'ils apparaissent dans le document annexé à ce projet de loi de programmation, *sont ceux qu'aucun autre pays européen n'entend assumer* : le Royaume-Uni a considérablement limité son horizon militaire, par rapport au nôtre, et bénéficie dans le domaine nucléaire de l'assistance américaine sans, pour autant, supporter la charge de trois composantes nucléaires ; la R.F.A., quant à elle, n'a aucune dépense d'équipement nucléaire et son horizon est européen.

Or le Royaume-Uni consacre 5,5 % de son PIBm à sa défense. La R.F.A. 3,3 % d'un PIBm supérieur au nôtre. Nous nous acheminons, sur cinq ans, vers un pourcentage de 4 %.

Au regard des objectifs maintenus au fil des ans, des nouveaux objectifs venus s'y ajouter, une enveloppe financière même en progression mais nécessairement limitée suffira-t-elle à répondre à toutes les exigences des programmes et des commandes ?

Sera-t-il possible de *cantonner durablement les choix à l'intérieur de chaque armée*, ce que traduit la stabilité de la répartition des crédits entre

les différentes sections budgétaires — section « commune », section « terre », section « marine », section « air » — ? Ne devra-t-on pas à terme reconsidérer cette répartition et se livrer à *des choix plus fondamentaux* sauf à consacrer à notre défense des sommes bien supérieures à celles qu'il est envisagé de lui consacrer ?

## 2. Le poids du prélèvement sur la richesse nationale.

On sait que le « chiffrage » financier de la programmation résulte déjà d'un réexamen, en baisse, des estimations faites par les états-majors et d'un arbitrage entre les souhaits du ministre de la défense et les préoccupations du ministre des finances.

*La progression, forte et continue, des crédits d'équipements militaires — + 40 % en volume sur cinq ans — doit, en effet, être harmonisée avec une croissance faible de l'ensemble du budget de l'Etat, qui pourrait être de 6 % seulement, et avec un accroissement du PIBm d'environ 15 %.*

Cette volonté très ferme de « serrer » les dépenses se prolonge, en outre, par la recherche permanente d'économies, partout où elles sont possibles, sans compromettre l'essentiel et par une action d'envergure visant à améliorer le « rendement » des dépenses.

Nous examinerons tour à tour ces deux domaines.

### 2.1. La recherche d'économies.

Elle est présente dans le projet de programmation, lequel, tout en faisant appel au procédé classique de redéploiement interne, s'est attaché à aller plus loin en rénovant la technique même de la programmation.

Nous apprécierons l'effort déployé dans ces deux directions puis nous examinerons le gisement d'économies potentielles que peut offrir la gestion des effectifs.

#### 2.1.1. *Le redéploiement interne : les fonds de concours.*

La technique des fonds de concours est ancienne. Le ministre de la défense y recourt depuis longtemps, notamment pour ce qui a trait aux concours provenant des cessions immobilières. Jusqu'en 1984 existait, au demeurant, un compte de commerce « construction de casernement » alimenté par les alienations immobilières.

*Les ressources attendues des fonds de concours pour les cinq années de la programmation sont toutefois sans commune mesure avec celles acquises jusqu'à présent, à ce titre : 4.700 millions de francs de fonds de concours provenant de cessions d'actifs — soit 1 % des dotations budgétaires « extérieures » — doivent, en effet, être rattachés au titre V*

de 1987 à 1991, alors que du 1<sup>er</sup> janvier 1984 à la fin de 1986 les recettes des fonds de concours provenant des cessions d'immeubles militaires ont été de 186 millions de francs.

(En millions de francs)

1987	1988	1989	1990	1991	Total
	2 300	800	800	800	4 700

On voit que près de la moitié de la somme totale — 2.300 millions de francs — est « programmée » en 1988, année qui sera marquée par des mesures de gestion budgétaires très strictes du fait des intentions du Gouvernement : réduire les impôts et le déficit budgétaire dans des proportions importantes.

La « mobilisation » de ces sommes, non négligeables, est, notamment, attendue :

— *d'une modification et d'une accélération des procédures de cessions d'immeubles.*

La loi du 23 décembre 1986 a, en effet, prévu que, pendant la durée de la programmation, le ministère de la défense pourra échapper à la règle de l'affectation préférentielle — et gratuite — aux administrations civiles de l'Etat, des immeubles qu'il estime lui être devenus inutiles.

En outre, un décret, en cours d'élaboration, aménage les règles concernant la priorité dont bénéficient les communes pour l'acquisition des immeubles de l'Etat.

— *d'une extension des cessions aux actifs mobiliers*, c'est-à-dire aux produits des privatisations, totales ou partielles, des entreprises placées sous la tutelle du ministère de la défense (Avions Marcel Dassault-Breguet aviation, par exemple). Les crédits correspondants ne pourraient, du reste, en l'état actuel des textes être rattachés directement au budget de la défense.

On peut penser qu'une moitié, environ, des concours attendus devraient venir, directement ou indirectement, des cessions mobilières.

Il reste que, même si ces concours mobiliers se réalisent, le complément, immobilier, peut poser problème.

Le domaine des armées peut paraître considérable (250.000 hectares, soit un peu moins de 0,5 % de la superficie du territoire national). La plupart des emprises sont toutefois non seulement utiles mais elles sont indispensables aux armées qui ont déjà procédé au début des années 1970, il faut le rappeler, à d'importantes aliénations parmi les parcelles les mieux situées, les plus convoitées et partant parmi celles qui, si elles

avaient été conservées, auraient pu aujourd'hui être vendues à des conditions très avantageuses pour les armées.

De telles emprises ne sont donc plus très nombreuses (7 % seulement du domaine militaire sont situés en zones urbaines) ; la quasi-totalité n'est pas disponible rapidement et leur cession nécessiterait un transfert lui-même coûteux.

Nous insisterons également sur *la nécessité de préserver le plus possible le domaine militaire situé sur le littoral, déjà considérablement amputé, et qui participe au « conservatoire » d'espaces de plus en plus précieux.*

Une interrogation subsiste donc sur la possibilité de réaliser, pour l'intégralité des montants prévus, l'apport financier attendu des fonds de concours.

### 2.1.2. *La rénovation de la technique de programmation.*

La programmation en projet, on l'a déjà noté, reste extrêmement discrète, à la différence des précédentes, sur les dotations financières des différents programmes et sur leurs consistances et leurs échéances physiques.

Ce qui est perdu, au plan de la rigueur formelle, l'a été délibérément *au profit d'une plus grande rigueur quant à ce qui fait la substance même de la programmation, c'est-à-dire ses engagements financiers et son utilisation la plus efficace.*

En effet, préciser et publier à l'avance les sommes qu'il est envisagé de consacrer aux différents programmes revient non seulement à bloquer toutes possibilités de réorientations rapides en fonction des évolutions des menaces ou des techniques mais également à brider toute marge d'action quant à la fixation des devis ou à la négociation des prix.

« Afficher », à l'avance, une enveloppe conduit rapidement les services et les industriels à considérer celle-ci comme une garantie de ressources, incite ceux-là à affecter les économies éventuelles, en cours d'exécution, à des « sophistications » inutiles et détourne ceux-ci de tout effort pour rester en retrait de l'enveloppe. 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 du prix ne modifie pas, *a priori*, le chiffre d'affaires, sauf à transformer les procédés, notamment ceux de la programmation, ce qui est précisément fait.

*Les nouvelles techniques, ainsi adoptées ont d'ores et déjà produit des effets bénéfiques* qui les créditent d'un préjugé très favorable, on citera, notamment, deux exemples :

— l'acquisition d'un *système de détection aéroportée à basse altitude* pour un prix total (achat à la firme « Boeing » de 5 avions « Awacs » et



éléments non fournis par la firme) de 5,75 milliards de francs (sous la réserve du maintien du cours du dollar, le contrat étant libellé dans cette monnaie), très inférieur aux prévisions antérieures :

— *le lancement du système « Syracuse 2 »* : le logement pour la défense d'un « passager » sur le satellite « Télécom 2 » apporte une économie de 2 milliards de francs par rapport à la plate-forme militaire initialement envisagée et ce sans renonciation aux performances.

D'autres progrès pourraient encore, sans doute, être accomplis. Nous pensons plus particulièrement à une « interarmisation » accrue de la conception et de la gestion des programmes.

La répartition des crédits d'équipement reste trop marquée, et s'en trouve alourdie, par une optique qui distingue chaque armée, mise en vue budgétairement par l'existence de « sections » : « Terre », « Air » et « Marine ».

Les crédits de la programmation gagneraient certainement à ne plus être — ou à ne plus être seulement — ventilés entre la section « commune », et les sections d'armées mais à l'être par grandes catégories de programmes dont certains ont ou peuvent avoir un caractère interarmées très prononcé (système « Syracuse 2 » ou développement du « Rafale » par exemple).

### 2.1.3. *La gestion des effectifs : une source d'économies possible ?*

La programmation précédente prévoyait, on le rappelle, d'importantes réductions d'effectifs surtout, du reste, parmi le personnel militaire.

Cette orientation ne s'est pas — à l'expérience — révélée très judicieuse : elle a surtout porté sur les unités de combat et elle n'a pas apporté d'économies appréciables au regard des besoins en équipements.

La question demeure toutefois posée puisqu'elle est étroitement liée à celle de la nécessaire maîtrise des dépenses de fonctionnement.

La réduction d'effectifs pourrait être, comme l'a annoncé le ministre de la Défense, la conséquence de l'entrée en service d'équipements nouveaux moins exigeants en personnel, du moins sur le plan quantitatif.

Toutefois la programmation en projet implique par la référence réaffirmée au principe de la conscription un certain « dimensionnement » des effectifs militaires. De plus, le retour, dès lors indispensable, à une égalité accrue devant le service national, ne peut aller que dans le sens de l'« étoffement » des contingents.

Des allègements d'effectifs sont sans doute encore possibles du côté du soutien des forces encore que celui-ci ait déjà été très sérieusement allégé.

Mais nous pensons que la réflexion sur les effectifs doit dépasser le seul problème du niveau des effectifs et qu'elle doit être élargie vers deux domaines :

— les moyens d'alléger le poids des pensions dans le budget de la Défense (18 % des crédits totaux), poids engendré par la brièveté relative des carrières militaires. Ne peut-on songer à allonger la durée de ces carrières par le « relais » d'une seconde carrière civile, poursuivie au sein des Armées ?

Faut-il rappeler de ce point de vue que les Armées entretiennent 140.000 civils ?

— le réexamen des principes et des règles d'organisation des Armées.

On ne peut manquer, en effet, d'être frappé par le contraste entre l'actualisation permanente de ce qui touche à l'équipement des Armées, entre autres au plan législatif, au travers des lois de programmation militaire d'une part et, d'autre part, le maintien de textes plus que séculaires qui continuent à régir l'organisation des Armées — ou de certaines d'entre elles — et la superposition de textes ultérieurs plus ou moins cohérents entre eux.

Certes les Armées se sont engagées dans une modernisation soutenue de leur gestion et une simplification de leur administration. Des résultats remarquables ont été obtenus. Mais un certain nombre de grands textes d'organisation gagneraient sans doute à être réexaminés car ils peuvent constituer des « butoirs » à de nouvelles améliorations.

On ne peut que regretter, en outre, les conditions dans lesquelles ont été menées les deux réorganisations qu'a connues, coup sur coup, l'armée de Terre, la seconde ayant été entamée, en 1983, avant même que la première ait été menée à son terme et ayant accru le nombre des états-majors et compliqué les cheminements hiérarchiques.

## 2.2. *L'amélioration du rendement des dépenses.*

Le nombre de milliards est une chose, leur rendement en est une autre mais toutes deux sont nécessaires pour mener à bien la programmation.

le rendement des dépenses présente lui-même deux aspects : le *rendement militaire* et le *rendement économique* ; le rendement militaire ne doit pas être subordonné au rendement économique mais celui-ci ne doit pas être absent des préoccupations proprement militaires.

C'est dire que si l'objectif n'est pas contestable, la façon de l'atteindre n'est pas des plus simples.

### 2.2.1. *le rendement par une meilleure définition des besoins.*

Nous avons déjà abordé cette question dans notre rapport sur le budget des Armées pour 1987, première annuité de la programmation. Nous nous plaisons à constater *la concordance des propositions que nous y avons faites avec les actions entreprises par le ministère de la Défense*, plus particulièrement celles consistant à bannir tout excès dans la recherche des performances ou la spécialisation des équipements.

Nous relevons ainsi avec satisfaction les propos du ministre de la défense sur la nécessité d'une certaine « polyvalence » des avions de combat et sur la conception de « navires de présence » rustiques dont la totalité pourrait être construite pour le prix d'une frégate légère.

Ces actions doivent, à notre sens, être poursuivies et accrues.

Et nous rappellerons que *le rendement de la dépense passe également par une protection efficace du « capital » acquis à grands frais* (Cf. *supra* p. 27) et dont la préservation doit faire l'objet de soins attentifs.

### 2.2.2. *Le rendement par une meilleure satisfaction des besoins.*

Notre rapport sur le budget de 1987 a été consacré, en partie, aux moyens qui paraissent de nature à contenir l'escalade des coûts des matériels d'armements et à assurer l'utilisation la plus rentable des crédits d'équipement.

La situation est d'autant plus préoccupante que, on le sait, *la chute des exportations d'armement* (de l'ordre de 40 % en 1986) exerce un effet pernicieux sur le coût des matériels.

Nous ne reviendrons pas sur nos développements, inspirés par la nécessité de rechercher, concurremment, et d'autres débouchés à l'exportation et d'autres moyens de comprimer les coûts de nos armements.

Nous signalerons, en revanche, *quelques faits nouveaux* qui s'inscrivent dans leur prolongement.

Il s'agit d'abord du dépôt du rapport du contrôleur général des armées en mission extraordinaire Engerand : « le G.I.A.T. face à ses problèmes » dont le ministre de la défense a tenu à faire connaître la teneur au Parlement.

On sait l'importance de cette question. Le « *groupement industriel des armements terrestres* » rencontre non seulement des difficultés conjoncturelles mais connaît de grands déséquilibres structurels. Sa nature étatique constitue un lourd handicap ; elle rend sa gestion rigide, elle l'isole sur le plan industriel et le défavorise sur le plan de la coopération internationale.

Les solutions que propose le rapport précité (notamment ajuster les effectifs, accentuer l'intégration verticale des productions du G.I.A.T., le placer dans le domaine des armements nouveaux, développer ses activités en dehors du secteur de l'armement, accroître les efforts à l'exportation), permettraient certainement des progrès significatifs.

En outre la création d'une société de droit privé mais à fonds publics, envisagée par le ministre de la défense, permettrait de porter assistance au G.I.A.T. dans les secteurs où son statut d'établissement d'Etat le handicape trop fortement.

*Faute de ces mesures de redressement, l'exécution même de la programmation, plus particulièrement pour l'armée de terre, se trouverait compromise. Mais grâce à des mesures de telle nature le « pouvoir d'achat » des armées se trouverait accru. Le temps de la réflexion ayant été pris, il conviendrait, maintenant de passer à l'action.*

On sait par ailleurs que la décision a été prise de regrouper tous les industriels participant au programme « Rafale » dans un « *groupement d'intérêt économique* », formule parmi d'autres, présentant un certain nombre d'avantages.

On notera, enfin, les perspectives encourageantes qu'apportent les contacts et les négociations pris avec nos deux voisins européens, allemand et britannique, dans le domaine de *la coopération* en matière d'armement, dont il faut souhaiter qu'elle s'intensifie et qu'elle s'élargisse.

Plus généralement, on peut noter que la nouvelle loi de programmation, par l'accroissement régulier des crédits qu'elle prévoit, par sa réactualisation qui en prolongera les effets *constitue le cadre permettant à l'Etat, par ses commandes, de réguler les plans de charges.*

Toutefois, *il ne s'agit pas de maintenir un îlot « d'économie administrée » ou d' « industries assistées » au sein de la nouvelle politique industrielle menée par le Gouvernement. Dans le secteur des industries d'armement comme dans les autres secteurs de l'économie, l'effort incombe, au premier chef, aux entreprises elles-mêmes.*

### **3. L'impact économique et financier de la programmation.**

Il ne s'agit ici que de donner un aperçu sur ce sujet souvent débattu.

Nous avons, à diverses reprises, évoqué la part du PIB consacrée annuellement à l'effort de défense, et, plus précisément, du PIB marchand plus représentatif de la production nationale effective.

La première approche de l'impact économique et financier des dépenses militaires est, en effet, globale. Le poids de la défense dans

l'économie est mesuré par le volume du budget et le rapport significatif, de ce point de vue, est la part du PIBm qui va à la défense.

Il serait, certes, tentant de déterminer un optimum de ce prélèvement pour un pays et un type de défense.

Mais *cette approche globale* trouve, très vite, ses limites : les faits, exprimés à travers les statistiques internationales montrent une très grande diversité de situations et la théorie s'exprime par les conclusions contradictoires des économistes, les uns mettant l'accent sur les effets négatifs des dépenses militaires, les autres sur leurs aspects positifs et bénéfiques, les justifications dans les deux cas tenant parfois plus à des préjugés idéologiques qu'à des analyses rigoureuses.

Retenons toutefois que, si l'optimum existe, il concerne non seulement le **montant du budget** mais aussi la **structure des dépenses** qui apparaît comme l'un des éléments essentiels de l'impact économique.

De ce point de vue **les dépenses militaires présentent des caractéristiques propres** qui les différencient assez nettement des autres dépenses publiques.

Pour les administrations publiques, en général, les dépenses de rémunérations d'une part, de redistribution (subventions, transferts, prestations sociales), d'autre part, sont prédominantes ; elles représentent plus des trois quarts du total. Les dépenses de consommation, de fonctionnement et d'investissement qui provoquent une demande directe de biens ou de services se trouvent ainsi réduites alors qu'elles représentent, au contraire, *la part prépondérante des dépenses militaires*, celles du titre V et une partie de celles du titre III.

Exprimées en termes de comptabilité nationale, les dépenses intéressant le ministère de la défense dans les années couvertes par la programmation, peuvent être replacées dans des perspectives d'évolution à moyen terme. Nous avons retenu celles établies par le service des études législatives de notre assemblée (1).

---

(1) Cf. rapport d'information n° 60 de notre collègue Barbier, président de la délégation du Sénat pour la planification et bulletin d'information de la commission des finances du Sénat n° 81 novembre 1986.

**DÉPENSES (NON CONSOLIDÉES) DES ADMINISTRATIONS CENTRALES**

(suivant les concepts de la comptabilité nationale).

	En milliards de francs			En pourcentage du PIB		
	1985	1988	1991	1985	1988	1991
● Consommations intermédiaires .....	174,7	206,5	246,9	3,8	3,75	3,7
dont :						
- dépenses militaires .....	(99,3)	(124,6)	(153,9)	(2,2)	(2,25)	(2,3)
● Rémunérations et cotisations sociales ..	319,6	352	411,8	7	6,4	6,15
● Prestations sociales (1) .....	159,3	182,7	216,1	3,5	3,3	3,2
● Transferts aux autres administrations (2)	188,2	195	240,6	4,1	3,5	3,6
dont :						
- sécurité sociale .....	(144,7)	(141,5)	(178,4)	(3,15)	(2,55)	(2,65)
● Transferts économiques (subventions) ..	108,3	123,1	134,8	2,35	2,25	2
● Coopération internationale .....	26,6	29,2	35,4	0,6	0,55	0,5
● Intérêts .....	87,4	103,7	132,6	1,9	1,9	2,0
● Investissements .....	34,7	39,5	44,9	0,75	0,7	0,7
● Autres opérations .....	43,1	41,8	49,6	0,9	0,75	0,75
<b>Total des dépenses .....</b>	<b>1.141,9</b>	<b>1.273,5</b>	<b>1.512,7</b>	<b>24,9</b>	<b>23,1</b>	<b>22,6</b>

(1) Il s'agit notamment des pensions civiles et militaires.

(2) Transferts de l'Etat aux collectivités locales et à la sécurité sociale (y compris cotisations et retraites), à l'exclusion des transferts de recettes fiscales qui, dans le tableau des prélèvements obligatoires sont présentés en déduction des prélèvements de l'Etat.

L'agrégat « consommations intermédiaires » c'est-à-dire, essentiellement les dépenses militaires autres que les rémunérations et charges sociales (1) est particulièrement intéressant car il permet d'apprécier le poids du ministère de la défense *comme acheteur de biens ou de services pour son propre compte*, opérations caractéristiques, nous l'avons noté, de la structure des dépenses de défense.

En termes d'impact économique, la répartition de la « consommation intermédiaire militaire », par branche économique, fait évidemment apparaître une part prépondérante pour la branche « matériels d'armement, constructions navales et aéronautiques ». Environ 8 à 10 % de la consommation intermédiaire militaire va à la branche « bâtiments et génie civil », soit 1 % de la production de la branche. Les produits pétroliers représentent environ 5 % de cette consommation et 1,5 % de la production de la branche. Pour l'alimentation, 4 % environ de la consommation intermédiaire militaire lui sont consacrés, soit 0,3 % de la production de la branche.

(1) A noter que les dépenses d'investissement militaires ne sont pas considérées comme « formation brute de capital fixe » (F.B.C.F.) mais sont classées en « consommations intermédiaires », au même titre que les achats de biens et de services quelconques.

On doit noter que les dépenses couvertes par la programmation – titre V – intéressent essentiellement les branches « matériels d'armement, constructions navales et aéronautiques » et « bâtiments et génie civil », les autres branches étant alimentées par le titre III.

Or, dans le domaine couvert par le titre V – celui de la programmation en projet – les dépenses présentent une double caractéristique :

– *elles font du ministère de la défense le principal « investisseur » des services de l'Etat* et la tendance ne pourra que s'accroître compte tenu du transfert aux collectivités locales de nombre d'investissements. Le rapport des dépenses en capital militaires au total des dépenses en capital du budget général avoisine 50 % et dépasse encore 30 % si l'on tient compte des investissements réalisés sur le budget annexe des P et T ;

– *elles se concentrent sur quelques secteurs clés* : établissements d'Etat, industrie aérospatiale, industrie électronique et secteur nucléaire.

Quatre autres données paraissent encore plus importantes, parce que plus spécifiques :

– *le chiffre d'affaires « armement »* qui atteignait 100 milliards de francs en 1985, soit 2,6 % du PIBm, 40 % du chiffre d'affaires étant assurés par les exportations ;

– *les emplois induits par les commandes d'armement* qui s'élèvent à près de 300.000 salariés répartis à concurrence de 25 % dans les établissements d'Etat, de 49 % dans les industries spatiales et électroniques et de 26 % dans les autres industries ;

– *la concentration de « l'économie industrielle » de défense* sur une dizaine de sociétés principales représentant 75 % du chiffre d'affaires armement (hors nucléaire et hors arsenaux) et sa *répartition géographique très contrastée* : pour trois régions (Bretagne, Aquitaine, Provence-Côte d'Azur) la proportion des effectifs « armement » dans le total des effectifs des branches dont relèvent les industries est de 2 %, pour quatre autres (Basse-Normandie, Centre, Midi-Pyrénées et Limousin) il est compris entre 10 et 15 %, mais il tombe pour les régions les moins intéressées, à moins de 1 %.

Toutefois ces pourcentages ne concernent que les activités principales et ne saisissent pas les multiples sous-traitants des activités principales. Ils ne doivent pas non plus masquer les possibilités d'adaptation et d'innovation des P.M.I.

– *l'effet des recherches financées sur les crédits militaires.*

En 1987, le budget militaire assure 38 % du financement budgétaire de la recherche et du développement, les crédits militaires allant en priorité à l'industrie (75 % contre 25 % seulement pour les budgets civils) ; 20 % environ du budget de recherche des entreprises proviennent ainsi du budget militaire.

*L'effet d'entraînement sur l'économie des dépenses de recherches militaires se manifeste sous trois aspects :*

— *directement* par le soutien d'organismes d'études, par la conclusion de contrats permettant à des équipes de chercheurs de se constituer et d'atteindre la taille « ad hoc », par la mise à la disposition de la communauté scientifique de moyens d'essai (souffleries, bassin d'essais des carènes, bancs d'essais aux chocs, à l'accélération, à la corrosion, aux effets cycliques, climatiques, etc.) ;

— *sous un aspect technique*, qui est celui des applications directes ou indirectes au secteur civil des résultats obtenus dans le domaine militaire (aéronautique, nucléaire, ou électronique en particulier) ;

— *sous un aspect humain*, par la constitution et le maintien d'équipes de chercheurs dans les laboratoires et les bureaux d'études des industriels équipés qui peuvent ensuite être utilisés pour les programmes civils.

En termes financiers, le tableau ci-dessus appelle les commentaires suivants :

Les consommations intermédiaires militaires qui représentent près de 60 % des consommations intermédiaires des administrations centrales sont supposées croître de 3,5 % en volume par an, les autres consommations intermédiaires (matériel et fonctionnement des services civils) augmenteraient, quant à elles, de 0,6 % par an.

Bien que les projections reflètent déjà le caractère prioritaire des dépenses militaires, l'hypothèse de croissance de celles-ci doit être accrue d'environ 1 point pour tenir compte des prévisions de la programmation militaire (croissance annuelle en volume de 6 % par an des dépenses d'équipement) non connues à l'époque où les projections ont été faites.

Cette rectification en hausse introduite, *la part de la consommation militaire s'élèvera à plus de 10 %, en 1991, du total des dépenses des administrations centrales.*

Les projections s'inscrivent bien entendu dans les objectifs du Gouvernement de suppression progressive du déficit budgétaire (hors charges d'intérêt) et d'allègement des prélèvements obligatoires.

Elles ont été établies, notamment, sur les bases suivantes :

— *hypothèses très restrictives sur les dépenses de personnel* (compressions d'effectifs et moindres gains de pouvoir d'achat que dans le secteur privé) ;

— *stagnation des dépenses d'investissements de l'Etat*, le relais devant être pris par les investissements des collectivités locales ;

— *forte baisse du dollar et des prix internationaux de l'énergie.*



On voit donc que pour mener à bien l'accroissement substantiel du financement des équipements militaires sans compromettre le retour à l'équilibre budgétaire, la gestion des finances publiques devra être particulièrement attentive à l'évolution des dépenses de personnel c'est-à-dire aux titres III.

Cela étant, l'évolution restrictive des titres III qui se présente ainsi comme l'une des conditions de la bonne insertion de la programmation dans l'équilibre général des finances publiques pourra-t-elle être assurée ?

Des incertitudes pèsent sur l'évolution des effectifs encore que, nous l'avons vu, des économies dans ce domaine seraient sans doute possibles (Cf. *supra* 2.1.3.).

Il convient également de porter attention à la structure particulière du titre III des armées dans lequel les dépenses de combustibles et de carburants, nécessaires à l'entraînement, aux activités et aux opérations, occupent une place beaucoup plus importante que dans les budgets civils.

Or il est possible — certaines études le montrent — que dans un délai assez rapproché le prix du baril de pétrole qui est déjà passé de 15 \$ en 1986 à 18 \$ actuellement, poursuive sa remontée, à moyen terme, qui est celui de la programmation.

Par ailleurs, les armes et les équipements nécessitent, pour les servir, des personnels convenablement formés et entraînés, et un entretien qui garantit leur disponibilité, entretien d'autant plus poussé que le matériel est perfectionné.

Enfin, les opérations extérieures risquent de peser sur les crédits du titre III.

Il conviendra donc de *porter une attention particulière à l'évolution du titre III*, qui devra être maintenu dans les limites qu'imposera la gestion rigoureuse des finances publiques mais sans que ces limites entravent l'activité et l'entraînement de nos forces, ou détériorent les conditions de vie du personnel, ou n'obère les crédits par des reports de charges dues à une couverture insuffisante du surcroît des opérations extérieures.

## CONCLUSION

Toute programmation doit être appréciée au regard de ses objectifs, certes, mais tout autant des moyens mis en œuvre pour atteindre ceux-ci.

Les moyens financiers prévus pour les années à venir par la nouvelle programmation, et d'ores et déjà acquis pour 1987, sont importants. Ils permettent de tenir les engagements pris, ils témoignent d'une vue réaliste de la situation et des besoins qui en découlent, ils affirment la priorité, revenue, de notre défense.

La solidité de la programmation militaire dépend, bien entendu, de celle de ses assises financières et économiques, assises qu'une politique tenace s'attache à affermir.

La programmation elle-même contribue, du reste, à cet affermissement.

Dans un ensemble de dépenses diverses, et contrastées, rémunération, fonctionnement, investissement, les crédits consacrés aux commandes d'armement forment une masse importante en valeur relative et déterminante par la concentration des effets produits sur un certain nombre de secteurs industriels, qu'il s'agisse des incidences directes ou des incidences indirectes, elles-mêmes propices à des effets cumulatifs et positifs sur la croissance de ces équilibres globaux.

Toutefois s'il ne peut y avoir d'effort de défense réel sans économie saine, la politique de défense, telle qu'elle s'exprime, plus particulièrement, dans la programmation des équipements militaires, ne peut être conçue en fonction d'objectifs économiques. Elle répond, en effet, à une nécessité vitale : la sauvegarde de notre souveraineté et le maintien de notre indépendance par la possession de moyens militaires, et l'affectation préalable de moyens financiers appropriés.

La possession de ces moyens, si elle est nécessaire, n'est cependant pas suffisante.

A côté des objectifs quantitatifs de la programmation, les objectifs qualitatifs de la politique de défense ne se ramènent pas seulement à la définition du rôle de nos armées, de la mise en œuvre des forces nucléaires ou classiques, de l'éventail, de la portée ou de la capacité de nos systèmes d'armes.

Les objectifs qualitatifs s'expriment aussi en termes d'adhésion, de volonté, de détermination de toute une nation.

De ce point de vue les perspectives que dessine un éventuel et probable accord américano-soviétique sur une limitation des armements nucléaires, ne peuvent qu'accroître la nécessité de ce qu'il est convenu d'appeler le « consensus » en matière de défense, en même temps qu'elles risquent de l'exposer à des pressions qui viseraient à le miner et à l'amoindrir.

Plus immédiatement encore, le résultat des négociations en cours pourra conduire à une certaine réorientation de la programmation militaire dont le caractère souple et « glissant » trouvera de la sorte une justification supplémentaire.

La programmation militaire, en effet, n'appelle pas seulement l'effort, elle réclame la vigilance pour que soient maintenues, sans failles, la volonté d'indépendance nationale et l'acceptation de l'effort financier qui en est la conséquence.

Cet effort financier peut, dans une certaine mesure, et doit, être partagé avec nos amis et alliés européens parmi lesquels notre voisin allemand, auquel notre destin est lié, occupe une place de choix.

Mais nous ne serons, nous-mêmes, un allié d'autant plus sûr qu'autant que nous consacrerons une part significative de notre propre richesse nationale à cet effort.

C'est ce qu'atteste le projet de loi de programmation militaire.

Quelques choix auraient pu, sans doute, être plus nettement affirmés, quelques ambiguïtés être dissipées.

Mais par l'ampleur de l'effort budgétaire prévu pour les années à venir, par la progression régulière, en volume, des crédits d'équipements, supérieure à la croissance attendue du PIBm, par sa construction même qui doit en garantir la bonne exécution, et à s'en tenir ainsi à ses seuls aspects financiers, le projet de loi de programmation militaire, témoigne de la volonté de donner à notre défense les moyens dont elle a besoin, de sauvegarder ainsi notre liberté et notre indépendance, d'assurer notre présence et d'assumer notre rôle en Europe et dans le monde.

Parce que le projet de loi donne les moyens de cette volonté, et sous le bénéfice des observations qui précèdent, votre commission donne un avis favorable à son adoption.

## EXAMEN EN COMMISSION

**Mercredi 22 avril 1987.** – *Présidence de M. Christian Poncelet, président.* Après qu'elle ait demandé son renvoi pour avis, désigné **M. Jean Francou** comme **rapporteur pour avis**, la commission a procédé à l'examen du projet de loi de programmation n° 174 (1986-1987) adopté par l'Assemblée nationale après déclaration d'urgence, relatif à l'équipement militaire pour les années 1987-1991.

**M. Jean Francou** a tout d'abord dresse un bilan sommaire des cinq lois de programmation militaire précédentes puis a procédé à une analyse critique de la dernière d'entre elles qui couvre la période 1984-1988. Cette loi fixait des objectifs qualitatifs, quantitatifs et financiers tant pour les dépenses ordinaires que pour les dépenses en capital. Cependant, cette loi de programmation s'est trouvée vite dépassée sous le triple effet de l'insuffisante réévaluation des crédits au regard du dérapage des prix, de l'importance des crédits gelés (entre 11 et 16 milliards par an entre 1983 et 1985) ou annulés (entre 4 et 4.9 milliards par an) et du coût des opérations extérieures. Ainsi, contrairement à l'objectif annoncé, les crédits d'équipement n'ont pas progressé et ont même décliné pour abonder les dépenses ordinaires insuffisantes.

Le nouveau projet de loi annule une partie de la précédente loi et y substitue des dispositions nouvelles.

Après en avoir brièvement rappelé les objectifs militaires, **M. Jean Francou** a examiné les dispositions financières de ce projet de loi de programmation qui contrairement à la précédente ne traite que des dépenses d'équipement.

Sur le plan financier, cette loi de programmation présente certaines particularités :

- elle est libellée en crédits de paiement ;
- elle est exprimée en francs constants ;
- elle définit vingt-cinq grands objectifs, mais sans individualisation fine qui s'était avérée mal adaptée à l'évolution rapide des techniques ;
- elle prévoit une réévaluation en 1991 par voie législative ;

- elle institue une croissance régulière des dépenses avec une progression de 11 % la première année, aux fins de rattrapage du glissement antérieur, puis une progression annuelle de 6 % en francs constants.

Outre ces caractéristiques générales, **M. Jean Francou** a relevé deux nouvelles particularités :

- les crédits du titre V seront abondés au cours de la durée d'exécution de la loi par des fonds de concours provenant des cessions des actifs des armées (notamment la cession des actions de la société A.M.D.) ;

- enfin, l'Assemblée nationale a introduit des modifications importantes au texte initial en prévoyant que les crédits seront actualisés chaque année sur la base de l'indice des prix du PIBm et que la réévaluation qui doit intervenir en 1991 se fera par voie législative.

**M. Jean Francou** a par ailleurs estimé que l'examen de cette loi de programmation ne pourrait être dissocié de celui de la nouvelle situation internationale créée par les récentes initiatives relatives à la dénucléarisation partielle de l'Europe.

A la demande de **M. Christian Poncelet, président, M. Modeste Legouez, rapporteur spécial des dépenses ordinaires des crédits militaires**, a analysé les conséquences de cette loi de programmation sur les dépenses ordinaires. Il a rappelé que l'expérience des deux lois de programmation qui, dans le passé, avaient porté sur les dépenses ordinaires, montrait que les crédits programmés sur le titre III avaient toujours été insuffisants pour faire face aux dépenses en personnel et en carburant, ce qui avait eu pour conséquence un prélèvement sur le titre V. Ce fut notamment le cas lors de la précédente loi de programmation.

Ainsi, le fait d'exclure le titre III met normalement le titre V à l'abri de tout glissement. Par ailleurs, un bon titre V profite toujours au titre III, en allégeant les charges d'entretien, en renforçant la sécurité et en motivant le personnel. En outre, le projet de loi prévoit que le niveau d'entraînement des personnels sera maintenu.

**M. Emmanuel Hamel** a demandé des précisions sur la bombe à neutrons et la protection civile. Il a estimé que, compte tenu des discussions actuelles, cette loi de programmation risque d'apparaître comme une base minimum.

Cette analyse n'a pas été partagée par **M. Robert Vizet** qui a estimé que, par l'engagement considérable des dépenses qu'elle induit, cette loi de programmation est à la fois en contradiction avec le programme d'économies sur les budgets civils et mal venue à l'heure des négociations sur le désarmement.

**M. Jean-François Pintat** a noté le retard considérable accompli entre 1983 et 1986 et a demandé sur quelle période s'effectuerait le rattrapage des crédits. Il s'est également inquiété des projets d'avions de transport ainsi que des crédits affectés à l'entraînement des pilotes.

**M. Lucien Neuwirth** a noté que, contrairement à l'analyse de **M. Robert Vizet**, le projet de loi de programmation militaire retrouve la philosophie d'origine de la dissuasion : la France assure par elle-même sa défense sans avoir à tenir compte de ce qui se passe à l'Est ou à l'Ouest. En revanche, les négociations internationales en cours posent le problème de la défense européenne.

**M. Christian Poncelet, président**, a demandé des précisions sur l'extension du système R.I.T.A. ainsi que sur l'article 3 du projet relatif à une éventuelle modification des crédits en 1991. Il s'est interrogé sur les incidences des négociations internationales sur la loi de programmation et s'est demandé si cette nouvelle situation n'imposerait pas un nouvel examen des crédits nécessaires plus rapidement que prévu.

Après avoir entendu les réponses du rapporteur pour avis, la commission a **adopté ses conclusions** tendant à **l'adoption** de ce projet de loi.

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(Séance du 9 avril 1987.)

● Amendement n° 1.

Insérer avant le dernier alinéa de l'article 2, l'alinéa suivant :

- Ces crédits exprimés en francs 1986 seront actualisés chaque année par application de l'indice des prix du produit intérieur brut marchand retenu par le rapport économique et financier annexe au projet de loi de finances pour chacune des années considérées. -

● Amendement n° 33.

Après l'article 2, insérer l'article suivant :

- Un état évaluatif par chapitre de rattachement du montant des fonds de concours mentionnés à l'article 2 est soumis au Parlement à l'occasion de la présentation du budget pour chacun des exercices auxquels ils sont rattachés, conjointement à l'annexe explicative relative au budget de la défense mentionnée à l'article 32 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. -

● Amendement n° 2.

Rediger ainsi l'article 3 :

- Le Gouvernement déposera, à l'ouverture de la première session ordinaire de 1988-1989, dans les mêmes formes que la présente loi, un projet de loi qui proposera si nécessaire de modifier des crédits de paiement qu'il est prévu d'inscrire aux titres V et VI du budget du ministère de la défense pour les années 1989, 1990, 1991, et indiquera les crédits de paiement susceptibles d'être inscrits pour les années 1992 et 1993. -

● Amendement n° 3.

Rediger ainsi le titre du projet de loi :

- Projet de loi de programmation relative à l'équipement militaire pour les années 1987-1991. -

\*  
\* \*

Votre commission des finances a exprimé, un avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi amendé.

ANNEXE

LES LOIS RELATIVES A LA PROGRAMMATION MILITAIRE SOUS LA V<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE

Dates	Ressources inscrites	Nombre de programmes inscrits	Observations
1960-1964 .....	Le tiers des autorisations de programme.	16	<ul style="list-style-type: none"> <li>● « Lois programme » au sens de l'article premier de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique sur les lois de finances.</li> <li>● Priorité à la force nucléaire stratégique.</li> <li>● Les crédits de paiement ne sont pas inscrits.</li> </ul>
1965-1970 .....	Les deux tiers des autorisations de programme.	25	
1971-1975 .....	La totalité des autorisations de programme.	31 (contenu physique des seules opérations).	
1975-1977 .....	-	-	-
1977-1982 .....	La totalité des crédits de paiement.	39	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Loi précise pour les équipements (avec calendrier associé).</li> <li>● Loi exprimée en crédits de paiement.</li> </ul> <p style="text-align: right;">Loi de « programmation ».</p>
1982-1984 .....	-	-	-
1984-1988 .....	La totalité des crédits de paiement.	40	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Non-individualisation de toutes les années.</li> <li>● Effort financier en fin de loi.</li> </ul> <p style="text-align: right;">Loi de « programmation ».</p>
1987-1991 .....	Les crédits de paiement pour l'équipement.	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Crédits exprimés en francs constants.</li> <li>● Individualisation de chaque année.</li> <li>● Effort financier au début de loi (+ 11 % en volume en 1987, + 6 % pour chaque année suivante).</li> </ul> <p style="text-align: right;">Loi de « programmation ».</p>