

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1990 - 1991

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1990.

RAPPORT GENERAL

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 1991, CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

Par M. Roger CHINAUD,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 45

DÉFENSE

Exposé d'ensemble et dépenses en capital
Rapporteur spécial : M. René MONORY

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, *vice-présidents* ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Roger Chinaud, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguine, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Goetschy, Yves Guéna, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 1593, 1627, 1635 (annexe n° 39) 1637 (tome XI) 1638 (tomes IV à X) et T.A. 389.

Sénat : 84 (1990-1991).

SOMMAIRE

	Pages
	--
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	7
AVANT-PROPOS	10
PREMIERE PARTIE : PRESENTATION GENERALE	19
CHAPITRE I : L'EVOLUTION DES CREDITS MILITAIRES.. ...	19
CHAPITRE II : CARACTERISTIQUES DU PROJET DE BUDGET	23
CHAPITRE III : LES STRUCTURES DU PROJET DE BUDGET	25
1. Fonctionnement et investissements	25
2. Services votés et mesures nouvelles	26
3. Répartition des crédits du titre V	29
DEUXIEME PARTIE : UN PROJET DE BUDGET ENTRE	
DEUX PROGRAMMATIONS	31
CHAPITRE PREMIER : LE PROGRAMME NUCLEAIRE	32
1. Les forces nucléaires stratégiques	33
2. L'armement nucléaire préstratégique	36
3. Les expérimentations	38

CHAPITRE II : L'ESPACE	39
CHAPITRE III : LES CREDITS D'ETUDES ET DE DEVELOPPEMENT	42
CHAPITRE IV : LES EQUIPEMENTS CONVENTIONNELS	45
CHAPITRE V : LE COMITE DES PRIX DE REVIENT DES FABRICATIONS D'ARMEMENT : UNE INSTANCE A REPENSER	57
TROISIEME PARTIE : UN BUDGET DE REcul	59
CHAPITRE PREMIER : UN BUDGET EN REGRESSION	60
1. L'amputation des crédits	60
2. La non-prise en compte de l'avenir	65
CHAPITRE II : UN BUDGET QUI NE REpond PAS AUX DEBATS ESSENTIELS	71
1. Le débat sur les hommes	72
2. Le débat sur les équipements	73
3. Le débat sur les structures et les méthodes	79
CONCLUSION	83
EXTRAIT DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1991 : Article 47 ..	84
ANNEXES	87

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1/ Le budget est d'abord marqué par une *diminution de l'effort de défense* mesuré en terme de prélèvement sur le P.N.B., 3,82 % du P.I.B.m. en 1987, 3,67 en 1988 (3,61 en 1989, 3,54 en 1990, 3,37 en 1991).

Il connaît deux *évolutions contradictoires* :

. *Une progression en termes réels du titre III*

Celui-ci augmentera de 4,64 % par rapport à 1990 : c'es. la hausse la plus forte depuis 5 ans (1991 : 91.400 M.F., 1990 : 87.343 M.F.).

Cet accroissement est destiné à améliorer la situation de l'ensemble des personnels de la Défense (+ 2.137 M.F.) :

- Mesures en faveur des appelés : 294,0 M.F.
- Mesures en faveur des personnels d'active : 1.316,6 M.F.
- Mesures en faveur des personnels civils : 76,6 M.F.
- Provisions pour la transposition des mesures "Durafour" aux personnels de la Défense : 450,0 M.F.

2.137,2 M.F.

. *Une régression en termes réels du titre V*

Celui-ci s'établira à 103.148 M.F. (soit une progression nominale de 1,03 %). Si l'on tient compte d'un transfert, de près de 900 millions de francs, de crédits d'entretien des matériels qui figuraient précédemment au titre III, la comparaison, à structure constante, fait apparaître une quasi-stagnation du titre V.

On est loin de la progression de 6 % en volume qui était l'objectif annuel de la programmation 1987-1991, progression révisée à 3,5 % en 1990.

2/ La *diminution des effectifs* se poursuit : suppression de 1.250 emplois d'active, de 7.000 emplois d'appelés et de 1.500 emplois de personnels civils.

La déflation des effectifs militaires ne va ni dans le sens d'un allègement des charges du personnel d'encadrement, ni dans celui d'une plus grande universalité du service militaire.

3/Pour ce qui concerne le titre V, on reste dans la configuration de la programmation précédente qui vit sur son "erre" avec des moyens réduits : abattements sur les programmes d'avions de combat (commandes réduites à 24 exemplaires, au lieu de 33 nécessaires pour maintenir l'objectif de 450 avions de combat en ligne) et sur certains programmes de l'armée de Terre (lance-roquettes multiples, système de surveillance du champ de bataille), stagnation de la part, pourtant restreinte, allant aux satellites d'observation et de communication, ralentissement des dépenses nucléaires qui passent de 32 à 31 milliards de francs,

La question de l'avenir de la composante terrestre de la force nucléaire stratégique (plateau d'Albion) est posée, mais n'a pas encore reçu de réponse claire dans la perspective de l'abandon de l'une des trois composantes. Il importe en tout état de cause, de ne pas laisser se disperser nos équipes scientifiques de haut niveau et pour ce faire de prendre une décision rapide à ce sujet tout en maintenant notre effort de recherche.

4/L'industrie d'armement subira les contre-coups de la régression des crédits du titre V et cela, alors que les marchés extérieurs continuent à s'amenuiser. On arrive à un "point de non retour" qui ne nous permet plus d'assurer seul la plupart des programmes et nous oblige à une coopération européenne de plus en plus poussée.

5/Au total, le projet de budget pour 1991, n'a d'autre signification que de permettre, s'agissant du titre III, de ralentir la détérioration de la condition militaire et s'agissant du titre V, de ménager une transition vers le rééquilibrage indispensable des crédits dans le cadre d'une programmation qu'il conviendra de rénover entièrement.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a procédé à l'examen des crédits du budget de la Défense pour 1991, le jeudi 8 novembre 1990, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président.

M. René Monory, rapporteur spécial (titres V et VI), a tout d'abord rappelé que pour un montant de 194,548 milliards de francs (hors pensions) en 1991, la part du prélèvement du budget de la Défense sur le P.I.B. passait de 3,54 % en 1990 à 3,37 % en 1991, soit une régression de 7 milliards de francs de l'effort de défense sur le titre V.

Il a dénoncé l'accentuation de l'écart avec la loi de programmation militaire, l'étalement, voire l'arrêt pur et simple de programmes, tels que le programme ORCHIDEE de surveillance du champ de bataille, et a déploré que cette réduction de l'effort ne s'intègre pas dans une réflexion d'ensemble.

Qualifiant le budget pour 1991 de "budget sans intention et sans signification", le rapporteur spécial a brossé un rapide tableau des cinq secteurs sensibles que sont le développement des satellites de surveillance pour lesquels un système propre à la France ne doit pas exclure des coopérations par ailleurs ; l'électronique militaire dont la part dans les armes devient de plus en plus importante ; l'industrie de l'armement particulièrement touchée par la réduction des crédits ; le nécessaire maintien de la crédibilité technique et stratégique de la dissuasion ; l'équipement d'un corps de bataille qui doit être de plus en plus polyvalent et mobile.

En conclusion, le rapporteur spécial a souhaité que le Gouvernement et le Parlement s'interrogent sur le seuil minimum des dépenses militaires par rapport au P.N.B. en-deça duquel il ne sera pas possible de descendre et sur le fait de savoir si ce seuil permettra d'assurer une défense crédible dans le monde.

Il a enfin souligné que la réduction de la durée du service national et la sophistication croissante des matériels reposaient à terme la question d'une armée de métier. Replaçant son analyse critique du budget dans le contexte politique de la crise du Golfe, il s'en est remis à la sagesse de la commission.

MM. Christian Poncelet, président, et Roger Chinaud, rapporteur général, ont approuvé les propos du rapporteur spécial en soulignant que le contexte ne devait pas masquer l'absence d'une politique de défense traduite dans le budget pour 1991. Ils ont, en conséquence, conclu au rejet de l'article 47 du projet de loi de finances pour 1991.

MM. Xavier de Villepin, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, et Michel Chauty, remplaçant M. Philippe de Gaulle, rapporteur pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, ont approuvé, à titre personnel, les analyses du rapporteur spécial.

Après ces interventions, un large débat s'est instauré auxquels ont pris part MM. Jacques Chaumont, Robert Vizet et Louis Perrein.

A la suite de ce débat, la commission des finances a alors décidé de proposer au Sénat le rejet de l'article 47 du projet de loi de finances pour 1991.

La commission a ensuite procédé à l'examen du budget de la Défense, titre III (Dépenses ordinaires) pour 1991, sur le rapport de M. François Trucy, rapporteur spécial.

M. François Trucy, rapporteur spécial, a tout d'abord rappelé que les crédits inscrits au titre III représentaient 47 % du budget, soit 91,4 milliards de francs, en progression de 4,6 % sur 1990. Il s'est félicité de l'inversion d'une tendance à la dégradation des crédits de fonctionnement même si, en francs constants, cette augmentation est ramenée à 2 %. Il a souligné que cette progression des crédits permettrait d'améliorer les traitements des personnels.

Le rapporteur spécial s'est vivement inquiété de l'impasse réalisée sur les crédits de carburants, calculés sur la base d'un baril de pétrole estimé à 18 dollars. Cette sous-estimation manifeste s'inscrit dans un contexte de prévision budgétaire en régression de 5 à 10 % par rapport aux dotations en carburants pour 1990 qui avaient été jugées trop généreuses.

Il a indiqué que cette erreur d'estimation ainsi que la diminution des crédits d'entretien du matériel rendaient inéluctable un collectif important.

En conclusion, il a insisté sur la complémentarité des titres III et V et sur l'équilibre qui existe entre la très grande qualité des hommes et l'excellence des matériels qui leur sont confiés. Il a notamment indiqué que si la commission le souhaitait, il pourrait étudier pendant l'intersession les conséquences de la réduction du service national et de la sophistication des armements sur l'armée française.

Concluant son intervention, le rapporteur spécial a fait valoir que le budget pour 1991 était un "budget de décision sans réflexion, de prescription précédant le diagnostic", il a, alors, préconisé un rejet de *l'article 46* du projet de loi de finances pour 1991.

La commission a alors décidé de **proposer au Sénat le rejet de l'article 46** du projet de loi de finances pour 1991.

AVANT-PROPOS

I - PRESENTATION GENERALE

- Le budget s'élève à 194.548 millions de francs (hors pensions, 238 458 millions de francs, pensions comprises).

- La part du prélèvement sur le P.I.B.m. s'élève à 3,37 %.

- La progression du budget de la Défense (hors pensions) s'établit à 2,69 %.

Le titre III s'accroît de 4,64 %, le titre V de 1,03 %.

- Les hypothèses économiques portent sur une croissance des prix du P.I.B. de 2,6 %.

I. MONTANT DU BUDGET HORS PENSIONS

(En millions de francs.)

	1990	1991	Pourcentage d'augmentation
- Titre III (C.P.)	87 343	91 400	+ 4,64
- Titres V et VI {			
A.P.	116 000	116 000	»
C.P.	102 100	103 148	+ 1,03
Total C.P.	189 443	194 548	+ 2,69
(En millions de francs constants 1990.)			
Total C.P.	184 642	183 719	- 0,6

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

	1990		1991	
	En millions de francs	En pourcentage	En millions de francs	En pourcentage
<i>Crédits de paiement :</i>				
Titre III	87 343	46,1	91 400	46,98
Titres V et VI	102 100	53,9	103 148	53,02
<i>Autorisations de programme :</i>				
Titre III	5 660	4,7	4 780	3,96
Titres V et VI	116 000	95,3	116 000	96,04

**3. IMPORTANCE RELATIVE DE CHACUNE DES SECTIONS
AU SEIN DU BUDGET DE LA DÉFENSE EN 1990 ET 1991**

	1990	1991
Section commune	24,2	24,5
Section Terre	26,1	25,7
Section Marine	20,9	19,8
Section Air	19,8	20,7
Section Gendarmerie	9	9,3
Total	100	100

4. PART DU BUDGET DE LA DÉFENSE

(En pourcentage.)

	Dans le budget de l'Etat	Dans le P.I.B.m.
	1977	17,43
1978	16,94	3,67
1979	16,80	3,68
1980	16,87	3,75
1981	16,91	3,95
1982	15,58	* 3,97
1983	15,09	4,01
1984	15,15	3,93
1985	15,09	3,85
1986	15,36	3,78
1987	16,12	3,82
1988	16,10	3,67
1989	15,83	3,61
1990	15,55	3,54
1991	15,30	3,37

* Après annulation des crédits du titre V.

II. - ANALYSE DES CRÉDITS DU TITRE V

(En millions de francs.)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1990	1991	Evolution en pourcentage	1990	1991	Evolution en pourcentage
Air	25 036	27 821	+ 1,19	28 575	29 513	+ 3,28
Terre	23 482	23 094	- 1,65	28 119	26 719	- 4,98
Marine	24 034	24 910	+ 3,64	26 976	27 283	+ 1,14
Gendarmerie	1 933	1 989	+ 2,89	2 199	2 324	+ 5,68
Section commune	27 615	(1) 27 821	+ 0,74	30 131	(2) 30 161	+ 0,10
Total ..	102 100	103 148	+ 1,03	116 000	116 000	»

(1) Dont titre V : 483,8 millions de francs.

(2) Dont titre VI : 510,2 millions de francs.

Le titre V s'élève :

- en autorisations de programme, à 116 milliards de francs montant égal à celui de 1990 ;
- en crédits de paiement, 103,1 milliards de francs, soit une progression de 1,03 % par rapport à 1990 (102,1 milliards de francs).

1. Le nucléaire

Il représente 30,1 % du titre V (contre 31,4 % en 1990), soit 31.066 millions de francs (32.088,9 en 1990 soit - 3,2 %).

Cette légère décroissance porte essentiellement sur l'arme nucléaire préstratégique.

1.1. Forces nucléaires stratégiques (F.N.S.)

- F.O.S.T.:
- . Poursuite du programme du premier S.N.L.E. nouvelle génération dont le lancement est prévu en 1994 (après avoir été retardé de 6 mois en 1990) ;
- . Refonte du 4ème S.N.L.E. de la génération actuelle ("Foudroyant") pour le rendre apte à l'emport du missile M 4 ;
- Etalement du programme S 4 (plateau d'Albion). Abandon de la formule du missile déplaçable.

1.2. Armement nucléaire préstratégique (A.N.P.)

- . Livraison de 8 MIRAGE 2000 N ;
- . Poursuite du programme HADES pour une mise en service prévue en 1992.

2. Le spatial

Les crédits (3.084 millions de francs) sont en augmentation de 2,4 % par rapport à 1990 et doivent permettre la poursuite du programme des satellites d'observation (HELIOS) et de communication (SYRACUSE II).

. 3. Les forces classiques

- Armée de l'Air

.Commande de 24 avions de combat :

6 MIRAGE 2000 DA,

18 MIRAGE 2000 D.

. Livraison de 18 MIRAGE 2000 DA.

. Développement de l'A.C.T. pour une première livraison avancée à 1996.

- Armée de Terre

. Développement de grands programmes :

Commande de 44 chars AMX Leclerc,

Livraison de 2 hélicoptères Super Puma,

Poursuite du développement de l'hélicoptère franco-allemand HAP/HAC,

Arrêt du programme de surveillance du champ de bataille (ORCHIDEE).

. Modernisation des blindés

Livraison de 66 chars AMX 30 modernisés en version B2, aucune commande (arrêt du programme).

. Commandes et livraisons diverses :

Livraison de 47 canons de 155,

**Commande de 12 lance-roquettes multiples (L.R.M.),
livraison de 17,**

Commande de 1.880 véhicules tactiques et logistiques, livraison de 2.441,

Commande de 55 postes de tir (missiles sol-air), livraison de 60 ;

- *Marine*

Outre les S.N.L.E., les moyens de la Marine vont essentiellement à trois programmes : le porte-avions nucléaires (P.A.N.) dont l'entrée en service est prévue pour 1998, avec la première flotille d'avions de combat Marine dérivés du "Rafale", les sous-marins nucléaires d'attaque (livraison en 1991 du 5ème S.N.A.), les ATLANTIQUE 2 (commande de 3 exemplaires, livraison de 4).

Par ailleurs, on enregistre la livraison d'une frégate anti-aérienne et d'une frégate de surveillance, la commande de 100 missiles mer-air et la livraison de 50.

- *Gendarmerie*

Poursuite des programmes de logements, de transmissions (mise en place des terminaux SAPHIR et développement du réseau RUBIS) et de rénovation du parc auto (commande de 2.400 véhicules et livraison du même nombre).

INTRODUCTION

Il y a un an le débat budgétaire s'ouvrait alors que le mur de Berlin venait de tomber.

Depuis lors, les événements ont paru se précipiter.

Alors que poussés par l'apaisement du moment d'aucuns s'abandonnaient à l'euphorie, une crise grave est venue mobiliser une partie des armées occidentales - et notamment la nôtre - qui se trouvent maintenant l'arme au pied, prêtes à intervenir.

L'unité allemande, la brigade franco-allemande, le traité de Vienne sur les forces conventionnelles, le "sommet" de la conférence sur la sécurité et la coopération esquissent, en Europe, une nouvelle identité politique et militaire sans, pour autant, donner corps à une "défense européenne" ni garantir la stabilité de notre continent où se réveillent nationalismes et irrédentismes et où subsiste la formidable puissance militaire soviétique.

Mais les événements les plus importants ne sont pas uniquement ceux qui se produisent avec le plus de rapidité ou qui se manifestent avec le plus d'éclat. Les courbes démographiques, les déséquilibres monétaires et financiers, la prolifération des armes balistiques, chimiques, nucléaires, les avancées technologiques, les percées scientifiques, annoncent des évolutions profondes et amorcent d'autres bouleversements.

Face à l'accumulation de ces événements, qui mettent en question les faits et les doctrines, les "blocs" et les antagonismes, les frontières et les alliances, que pèsent les dotations qu'il est prévu d'inscrire dans le budget de la Défense pour 1991, soumis aujourd'hui à votre examen ?

PREMIERE PARTIE

PRESENTATION GENERALE DU PROJET DE BUDGET 1991

CHAPITRE PREMIER

L'EVOLUTION DES CREDITS MILITAIRES

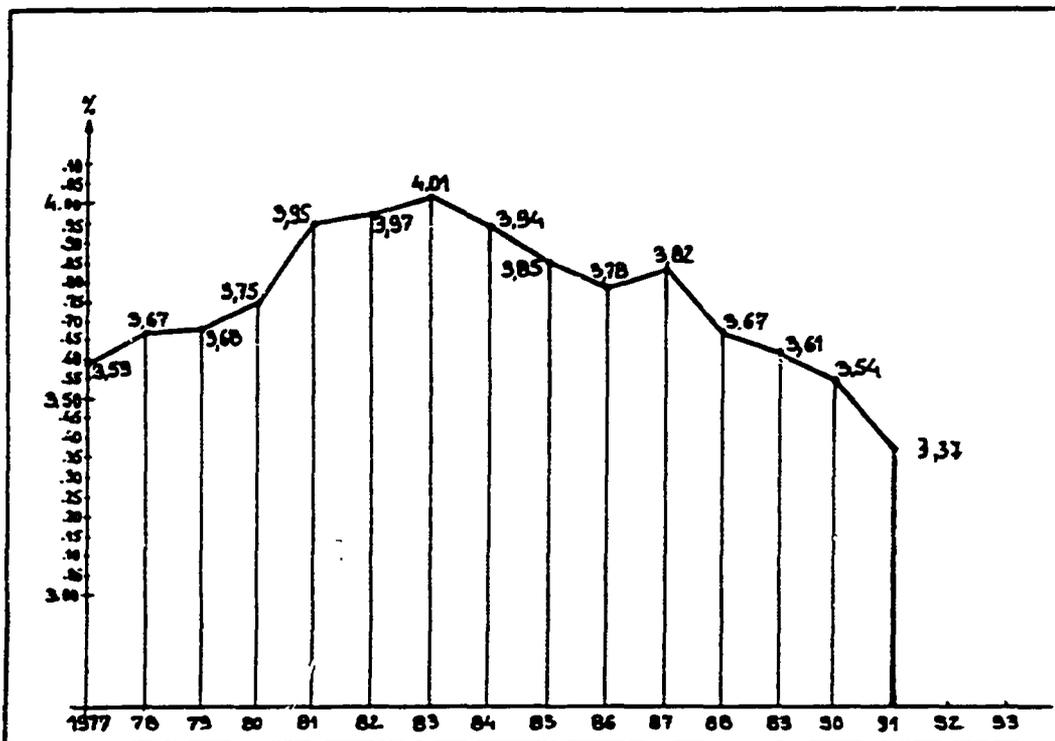
Elle est marquée par deux caractéristiques :

- un amoindrissement du prélèvement sur la richesse nationale ;**
- une cassure de l'effort, programmé sur plusieurs années.**

1. - L'AMOINDRISSEMENT DU PRELEVEMENT SUR LA RICHESSE NATIONALE

Le projet de budget pour 1991 poursuit et accentue l'amoindrissement constaté année après année.

EVOLUTION DU POURCENTAGE DU BUDGET DE LA DEFENSE PAR RAPPORT AU P.I.B.m.



La part du prélèvement sur le P.I.B.m. est un indicateur qui a une valeur politique autant, sinon plus, qu'économique. Elle exprime la volonté de consacrer une part plus ou moins importante de la richesse nationale à la Défense; elle permet de surcroît un certain nombre de comparaisons, à l'échelle nationale ou internationale.

Ainsi en 1989 et en 1990, l'aisance apportée par les recettes supplémentaires n'a pas conduit à maintenir l'effort de Défense qui a cessé d'être prioritaire.

Au plan international, le rapport des dépenses de Défense au P.N.B. situe la France après les États-Unis et le Royaume-Uni, mais avant l'Allemagne.

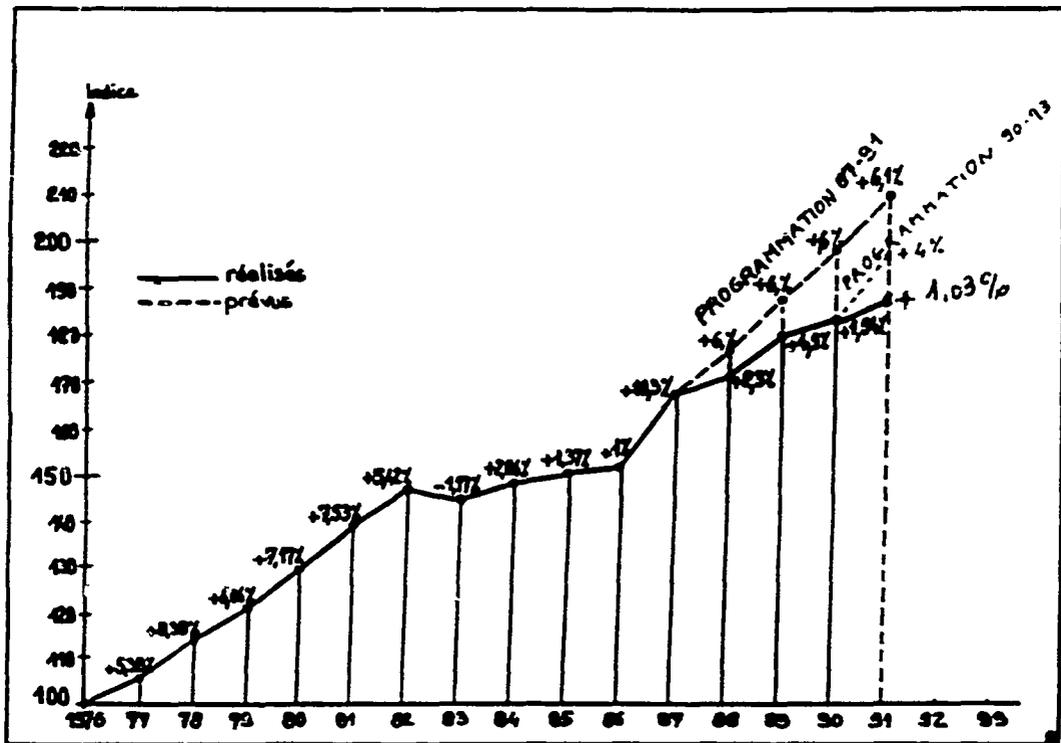
Mais traduit en montant des crédits, ce prélèvement consacre à la Défense des sommes à peu près équivalentes en France, au Royaume-Uni et en Allemagne.

2. - LA CASSURE DE L'EFFORT PROGRAMME

Le "décrochage" qu'illustre le tableau ci-dessous est de plus en plus accentué.

Tableau N° 2

EVOLUTION EN VOLUME DES DEPENSES D'EQUIPEMENTS DU BUDGET DE LA DEFENSE



Si l'on compare les crédits prévus par la programmation à ceux inscrits dans le budget en projet, on constate que ceux-ci sont supérieurs de plus de 6 % à l'objectif programmé :

Millions de francs

- Objectifs programmés	:	109 166
- Dotations budgétaires 1991	:	102 282
Ecart	:	6 884

L'amputation la plus nette - plus de 5 milliards de francs - porte sur l'armée de Terre et sur la section commune :

(Millions de francs.)

	Objectif	Dotations budgétaires 1991	Ecart
Section Terre	25 652	22 888	2 764
Section commune	30 069	27 821	2 248
Section Air	26 612	25 214	1 398
Section Marine	24 728	24 730	428
Section Gendarmerie	2 035	1 989	46

Nous aurons l'occasion d'analyser de plus près ces distorsions. Retenons simplement, pour le moment, qu'elles sont dues essentiellement au "reformatage" du corps de bataille et à la pause observée dans le domaine de l'armement nucléaire où certaines options essentielles restent à prendre.

CHAPITRE II

CARACTERISTIQUES DU BUDGET EN PROJET

1. - PRESENTATION GENERALE

Elle peut être faite à partir des chiffres suivants :

	1989	1990	1991
Progression du budget de la Défense .	+ 4,6 %	+ 4,03 %	+ 2,69 %
Progression des budgets civils	+ 6,5 %	+ 4,49 %	+ 3,87 %
Part du budget de la Défense dans le budget de l'Etat	15,8 %	15,5 %	15,3 %
Progression du titre VI	+ 1,1 %	+ 3,53 %	+ 5,64 % (1)
Progression du titre V	+ 7,9 %	+ 4,20 %	+ 0,20 % (1)

(1) À structures budgétaires constantes.

2. - COMMENTAIRES

- La progression du budget de la Défense, telle qu'elle est prévue, correspond à *un budget de stagnation* compte tenu des hypothèses de glissement monétaire (+ 2,6 %).

- Dans ce budget en stagnation, l'accroissement en termes réels, du titre III, ne se fait qu'*au détriment du titre V* qui va régresser en francs constants.

- La progression des budgets civils plus forte que celle du budget de la Défense traduit, en fait, compte tenu de la structure

des budgets civils (prédominance du titre III) la *poursuite de l'accroissement global des dépenses de fonctionnement de l'Etat.*

- La diminution de la part du budget de la Défense dans le budget de l'Etat illustre à la fois la croissance des dépenses publiques non militaires, et plus particulièrement des dépenses de fonctionnement, le poids de la dette publique et *la consécration de priorités autres que la Défense.*

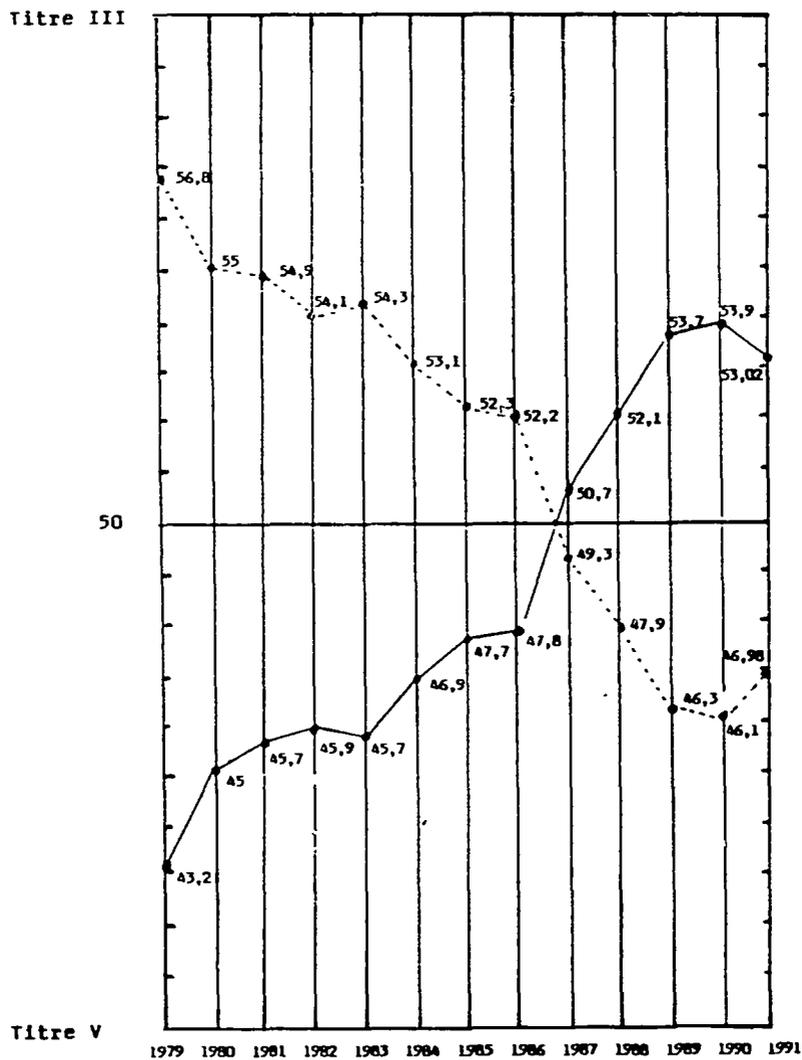
CHAPITRE III

LA STRUCTURE DU PROJET DE BUDGET

1. - FONCTIONNEMENT ET INVESTISSEMENT

Répartition entre dépenses de fonctionnement (titre III)
hors pensions et dépenses d'équipement (titre V)

Evolution réelle dans les budgets annuels



L'inversion des courbes retraçant l'évolution des crédits du titre III et du titre V est due aux inflexions respectives de ces deux titres qui doivent faire passer la part du titre III de 46,1 % en 1990 à 47 % en 1991.

La part du titre III continue toutefois à rester minoritaire ce qui singularise le budget de la Défense français par rapport aux budgets des autres pays européens.

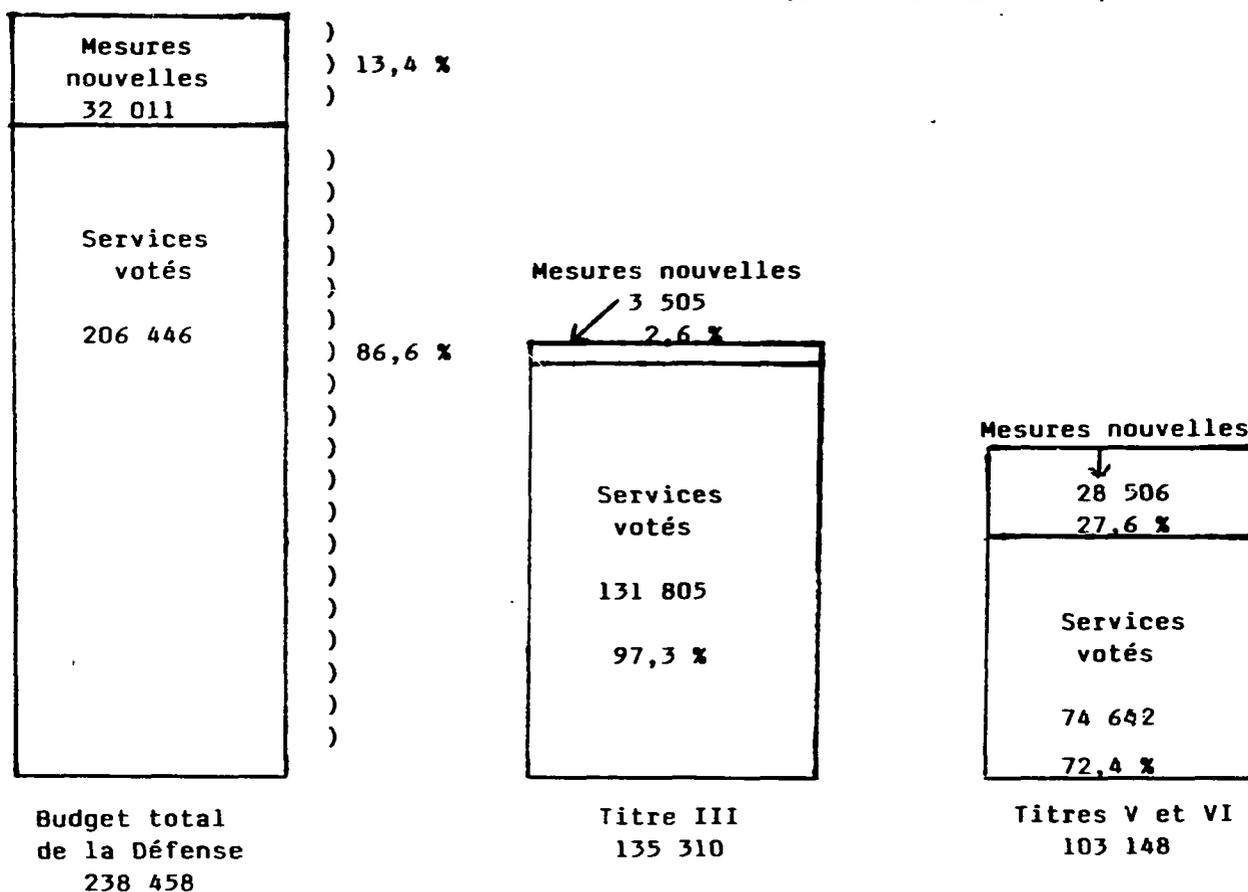
Cette situation le singularise également au sein du budget de l'Etat majoritairement consacré aux crédits de fonctionnement.

2. - SERVICES VOTES ET MESURES NOUVELLES

Le poids des services votés est, comme à l'habitude, plus fort dans le titre III que dans le titre V.

REPARTITION DES SERVICES VOTES ET DES MESURES NOUVELLES PROJET DE BUDGET 1991 (pensions comprises)

(en millions de francs)



1/ Au titre III les mesures nouvelles passent de 2 084 millions de francs à 3 504 millions de francs. Cette progression s'explique par les mesures prévues en faveur des personnels : 2 140 millions : 294 millions de francs pour les appelés et notamment les volontaires pour un service long, 77 millions de francs pour les personnels civils, 450 millions de francs pour provisionner l'accord sur la rénovation de la grille de la fonction publique et 1 319 millions pour les personnels militaires (dont 327 millions de francs pour la majoration de 10 % de l'indemnité pour charges militaires). La nécessaire revalorisation de la condition

militaire appelait de telles mesures qui sont donc particulièrement bien venues.

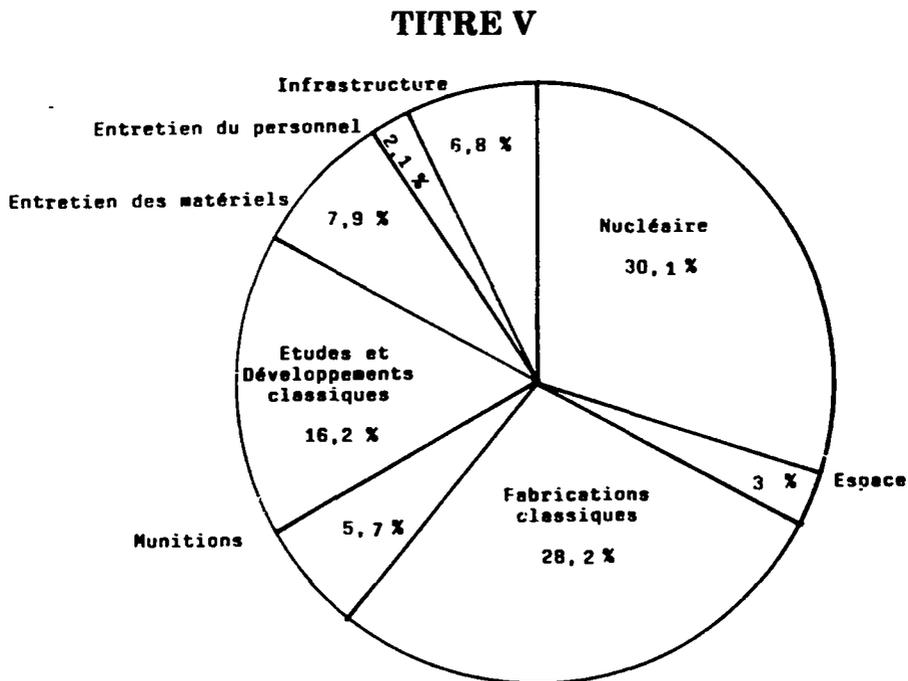
Une nouvelle déflation des effectifs - 9 750 emplois dont 8 250 militaires sont supprimés - doit contribuer à alléger à l'avenir le poids des services votés mais aussi à détériorer les conditions de vie et de travail, à missions inchangées.

2/ *Au titre V*, les mesures nouvelles régressent puisqu'elles étaient de 29 526 millions de francs en 1990 et qu'elles ne seront plus que de 28 506 millions de francs. Cette évolution négative traduit le ralentissement de l'effort d'équipement.

La section commune où sont inscrits les crédits pour l'armement nucléaire reçoit plus de 40 % du total des mesures nouvelles.

3. - LA REPARTITION DES CREDITS DU TITRE V

Elle est illustrée ci-dessous.



1/ Le titre V a une partie visible, à la fois très concrète et hautement symbolique : celle correspondant à la charge financière des grands programmes, nucléaires ou conventionnels. Ceux-ci se traduisent en sous-marins, en porte-avions et en armes nucléaires, en hélicoptères et en avions, en chars et en canons, en frégates et en corvettes.

Mais il a également une partie beaucoup moins visible, sans doute moins prestigieuse, mais non moins importante : c'est celle des crédits qui vont à l'entretien, à l'infrastructure et aux munitions. C'est, malheureusement, cette partie qui, souvent, fait les frais d'abattements de crédits portant sur le titre V.

On constate aussi que si la partie visible est - sauf pour ce qui concerne l'armée de Terre - dans l'ensemble préservée, le poste munitions sera durement touché (- 22 % en C.P.) et celui de l'infrastructure, malgré une augmentation de 5 % des C.P. n'arrivera pas à compenser la régression subie l'an dernier en termes réels (+ 0,8 % en francs courants, soit - 2,8 % en francs constants). **Ce jeu d'apparences est incohérent et néfaste.**

2/ Le nucléaire et les armements conventionnels se partagent environ 60 % des crédits du titre V, un peu plus de la moitié allant au nucléaire. Cet équilibre entre la dissuasion et l'action se maintient depuis de nombreuses années. Les événements récents ont toutefois montré le besoin accru d'une force d'action mobile et polyvalente, les limites de la dissuasion nucléaire et la nécessité corrélative de maintenir une prévention efficace : tous ces facteurs conduisent sans doute à réexaminer les conditions de cet équilibre.

DEUXIEME PARTIE

UN PROJET DE BUDGET ENTRE DEUX PROGRAMMATIONS

Le budget d'équipement pour 1990, première annuité de la programmation couvrant la période 1990-1993, correspondait aux prévisions de celle-ci.

Le budget en projet marque, nous l'avons noté, un décrochage accru par rapport à celles-ci. La comparaison d'une année à l'autre exige, du reste, du fait d'un transfert de crédits du titre III vers le titre V, que les termes de comparaison soient rétablis en neutralisant ce transfert.

En francs courants ce budget est ainsi un **budget de stagnation** : 102 282 millions de francs (102 100 millions de francs en 1990) de crédits de paiement, en francs constants, un **budget de régression** (- 2,6 %).

Les dotations affectées à *l'armement nucléaire*, stables en autorisations de programme, reculent en crédits de paiement.

Les crédits destinés à *l'espace*, sont maintenus en volume. Les dotations pour les *recherches, études et développements* sont en baisse. Les *équipements et armes classiques* régressent globalement.

Sans référence à une programmation dépassée par les événements, le budget en projet n'annonce cependant pas pour autant une nouvelle programmation pour laquelle les choix restent encore à faire : c'est un projet de budget "en suspens".

CHAPITRE PREMIER

LES PROGRAMMES NUCLEAIRES

Les crédits de paiement s'élèvent à 32 839 millions de francs (- 0,6 %) et les autorisations de programme à 36 947,7 millions de francs (- 0,4 %).

Près d'un tiers des crédits d'équipement (31,8 %) va aux programmes nucléaires qui vont être marqués par d'importantes échéances.

(Millions de francs.)

	Budget voté de 1990	Projet de budget pour 1991	Evolution (en pourcentage)
Autorisations de programme :			
Forces nucléaires stratégiques (F.N.S.)	27 046	28 495,6	+ 5,3
Arme nucléaire préstratégique (A.N.P.)	4 274,4	2 837,1	- 33,6
Mirage 2000 D (ex N°) (1)	5 768	5 615	- 2,6
Total	37 088,4	36 947,7	- 0,4
Part dans le total des crédits d'équipement	31,9 %	31,8 %	
Crédits de paiement :			
Forces nucléaires stratégiques (F.N.S.)	27 847	25 752,8	- 0,4
Arme nucléaire préstratégique (A.N.P.)	6 241,9	5 313,2	- 14,9
Mirage 2000 D (ex N°) (1)	935	1 773	+ 89,6
Total	33 023,9	32 839	- 0,6
Part dans le total des crédits d'équipement	32,3 %	31,8 %	

(1) A double capacité, nucléaire et classique.

1. - LES CREDITS DES FORCES NUCLEAIRES STRATEGIQUES

Les autorisations de programme augmentent de 5,3 % et passent de 27 046 millions de francs à 28 495,6 millions de francs.

Les crédits de paiement diminuent de 0,4 % : leur montant sera de 25 752,8 millions de francs en 1991 contre 25 847 millions de francs en 1990.

Cette évolution contrastée traduit une situation d'attente quant au choix de la nouvelle composante stratégique. La composante terrestre actuelle doit, en effet, être remplacée au tournant du siècle. On peut rappeler que la loi de programmation adoptée en 1987 envisageait déjà le passage de trois à deux composantes. A la demande du Président de la République des propositions doivent être présentées par le ministre de la Défense d'ici à la fin de l'année à un Conseil de Défense. Il importe, en tout cas, de conserver les moyens financiers maximum aux études et *de ne pas provoquer la dispersion des équipes de valeur et de haut niveau et la perte d'un "savoir faire" et d'une expérience difficilement remplaçables*. C'est dire que la décision dans ce domaine ne doit pas tarder à être prise. C'est dire, aussi, qu'un débat doit s'ouvrir sur l'adaptation de notre force de dissuasion au nouveau contexte géopolitique.

La force océanique stratégique

Compte tenu de sa puissance de frappe et de son allonge et, en l'état actuel de sa discrétion qui la rend très difficilement détectable, au prix d'une constante modernisation, la force océanique stratégique occupe une place essentielle dans notre stratégie de dissuasion. Elle est, du reste, le vecteur des 4/5 des têtes nucléaires actuellement en service.

L'évolution des crédits pour la F.O.S.T. est la suivante :

	1990	1991	Évolution en pourcentage
Autorisations de programme	15 329	15 964,3	+ 4,1
Crédits de paiement	13 699	13 758,1	+ 0,4

Ces crédits se répartissent entre la section commune : 5 484 M.F. en A.P., 4 895,1 M.F. en C.P. et la section Marine : 10 235 M.F. en A.P. et 8 743 M.F. en C.P.

Le financement de la F.O.S.T. est quelque peu heurté puisqu'à une régression des A.P. en 1990 (- 1,6 %) succède un accroissement en 1991 (+ 4,1 %) et qu'un accroissement des crédits de paiement en 1990 (+ 7,1 %) fait place à une quasi-stagnation en 1991 (+ 0,4 %). Ces à-coups paraissent surprenants dans la mesure où le programme de S.N.L.E. de nouvelle génération doit encore se dérouler sur plusieurs années (et a engendré des surcoûts de l'ordre de 20 %), de même que celui du missile M 45.

Les principaux programmes concernent :

- la refonte des S.N.L.E. en service, en vue de les adapter à l'emport du missile M 4 et d'améliorer leur discrétion et leurs capacités d'écoute. Le 3ème S.N.L.E. "refondu", le "Terrible" a été réadmis au service actif en juin 1990 ; le programme sera terminé en 1993 avec la reprise de service du "Foudroyant". Quatre S.N.L.E. refondus seront alors équipés du missile M 4 ;

- les S.N.L.E. de "nouvelle génération" dont le premier "Triomphant" doit entrer en service en 1994. Plus longs, plus lourds, plus discrets, les S.N.L.E./N.G. sont conçus pour emporter le missile M 45 et, ultérieurement, le M 5 ; les S.N.L.E. de la première génération doivent être remplacés nombre pour nombre.

- les missiles M 45 et M 5 ; le missile M 45 doit permettre, en attendant la mise au point du M 5, de doter le premier S.N.L.E./N.G. d'un missile plus performant, version améliorée du M 4, quant à la portée et à la pénétration des défenses antibalistiques ; les objectifs du M 5 sont en cours de définition.

La modernisation de la F.O.S.T. apportera une capacité nucléaire stratégique *considérablement accrue* : les 16 missiles M 20, dont la portée est de 3 000 Kms, et qui sont armés d'une seule tête nucléaire seront remplacés par 16 missiles M 4 emportant

chacun à 5 000 Kms. six têtes nucléaires à ciblage indépendant ; les cinq S.N.L.E. qui assurent les patrouilles de 1991 jusqu'en 1994, doivent être renforcés d'un sixième doté d'un missile encore plus performant.

La composante terrestre

Elle comprend actuellement 18 missiles de type S 3 disposés en silos installés sur le plateau d'Albion. Ces missiles déployés en 1980 et 1983 ont remplacé les missiles S 2 mis en oeuvre depuis 1971 et 1972.

Plus puissants, "durcis", les missiles S 3 constituent actuellement une composante tout à fait opérationnelle. Leur modernisation doit toutefois être envisagée "au tournant du siècle".

Il est d'ores et déjà acquis que la "triade nucléaire" (sous-marins, bombardiers, missiles du plateau d'Albion) doit disparaître au début du siècle prochain, évolution qu'envisageait déjà la loi de programmation adoptée en 1983. Dès lors les termes actuels de choix peuvent être :

- soit de poursuivre le programme S 45 pour lequel les dépenses ont été, jusqu'à présent, d'environ 2 milliards de francs. En tout état de cause, il serait nécessaire que les nouveaux missiles soient déplaçables ;

- soit d'ouvrir un programme de missiles air-sol longue portée (A.S.L.P.), missile qui serait emporté par le "Rafale", ce programme pouvant être mené en coopération avec le Royaume-Uni.

Chacune de ces options présente des avantages et des inconvénients. Sur le plan financier, le missile A.S.L.P. serait moins coûteux, encore qu'il convienne d'intégrer le coût du vecteur de ce missile dans la comparaison.

La composante aérienne

Première, chronologiquement, de nos composantes nucléaires stratégiques, la composante aérienne est constituée par le Mirage IV doté du missile air-sol moyenne portée (A.S.M.P.).

La dernière modernisation de ceux-ci a porté sur 18 exemplaires (nouveaux équipements de navigation, de bombardement, contre-mesures, nouveau radar, destinés à améliorer leur capacité de pénétration).

Le maintien de la crédibilité de la composante aérienne conduit toutefois à une nouvelle échéance de modernisation à la fin des années 1990. La nouvelle composante aérienne, si elle est choisie, pourrait s'appuyer, comme il vient d'être indiqué précédemment, sur l'avion A.C.F. Rafale porteur d'un missile à longue portée (A.S.L.P.).

2. - LES CREDITS DE L'ARMEMENT NUCLEAIRE PRESTRATEGIQUE

Ces crédits, qu'il s'agisse des autorisations de programme ou des crédits de paiement, accusent globalement une baisse sensible.

Celle-ci s'explique par l'état d'avancement du programme Hadès dont les autorisations de programme sont donc en diminution sensible (- 38 %) et par la réduction de 5 à 3 du nombre d'escadrons de Mirage 2000 N chargés de l'emport du missile A.S.M.P. (air-sol moyenne portée) qui entraîne une réduction de 30 % des crédits de paiement correspondants.

(En millions de francs.)

	Rudget de 1990	Projet de budget pour 1991	Evolution en pourcentage
Autorisations de programme :			
<i>Section commune</i>	3 130	2 007,7	- 35,8
<i>dont :</i>			
Pluton	176	35	- 80,1
Hadès	2 561	1 585,1	- 38,1
A.S.M.P.	344	352,6	+ 2,5
A.N. 52	49	35	- 28,6
<i>Section forces terrestres (transmissions Hadès)</i>	382,4	309,4	- 19,1
<i>Section Air</i>	741	518	- 30,1
<i>dont :</i>			
Mirage 2000 N	573	73	- 87,3
<i>Section Marine</i>	21	2	- 90,5
Total A.N.P.	4 274,4	2 837,1	- 33,6
Crédits de paiement :			
<i>Section commune</i>	3 177	2 763,2	- 13
<i>dont :</i>			
Pluton	414	188	- 54,6
Hadès	1 993	1 969,5	- 1,2
A.S.M.P.	716	548,7	- 23,3
A.N. 52	54	57	+ 5,5
<i>Section forces terrestres (transmissions Hadès)</i>	284,9	363	+ 27,4
<i>Section Air</i>	2 755	2 162	- 21,5
<i>dont :</i>			
Mirage 2000 N	2 595	1 839	- 29,1
<i>Section Marine</i>	25	25	»
Total A.N.P.	6 241,9	5 313,2	- 14,9

3. - LES EXPERIMENTATIONS

La limitation du nombre des essais nucléaires à six par an, leur réalisation en une seule campagne, a été décidée dans un souci d'économies. Elle nécessite évidemment une gestion des essais plus complexe et une programmation plus "serrée" mais elle permet de maintenir les expérimentations en vraie grandeur exigées par les limites des possibilités de simulation. La question se pose de savoir s'il ne convient pas de poursuivre dans cette voie et de *réexaminer la consistance du dispositif d'environnement de ces essais.*

On constate que les crédits transférés du budget de la Défense au Commissariat à l'énergie atomique (C.E.A.) sont à peu près stables.

Autorisations de programme			Pourcentage d'évolution 1990/1989	Crédits de paiement			Pourcentage d'évolution 1990/1989
1988	1989	1990		1988	1989	1990	
10 074	10 374	9 899,5	- 4,8	9 895	9 972	9 862,7	- 1,1

Ces crédits représentent à peu près la moitié du budget de cet établissement : ils dotent pour les 2/3 les applications militaires de l'atome ; le tiers restant sert à financer la production de matière nucléaire et la propulsion navale.

Il importe, évidemment, pour le ministère de la Défense, compte tenu de l'importance des crédits ainsi transférés et de l'absence d'autres relations financières entre le ministère et le Commissariat à l'énergie atomique, que l'utilisation de ces crédits ait le meilleur rendement possible.

CHAPITRE II

LES PROGRAMMES SPATIAUX

Les crédits destinés aux programmes spatiaux, individualisés depuis 1987 dans la nomenclature budgétaire, après une croissance spectaculaire en taux de progression, marquent désormais le pas.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DESTINÉS AUX PROGRAMMES SPATIAUX

(En millions de francs.)

	1987	1988	Pourcentage 1988-1987	1989	Pourcentage 1989-1988	1990	Pourcentage 1990-1989	1991	Pourcentage 1991-1990
(1) Crédits de paiement titre V Espace	758	1 362	+ 80	1 976	+ 45	3 009	+ 52,3	3 084	+ 2,5
(2) Crédits de paiement titre V Global	85 810	90 847	+ 5,9	98 005	+ 7,9	102 160	+ 4,2	103 148	+ 1
Pourcentage (1)/(2) .	0,88	1,5		2		2,9		2,99	
(1) Autorisations de programme titre V Espace	1 735	2 764	+ 60	3 653	+ 32	3 757	+ 2,8	3 511	- 6,6
(2) Autorisations de programme titre V Global	102 000	105 920	+ 3,9	111 920	+ 5,6	116 000	+ 3,6	116 000	»
Pourcentage (1)/(2) .	1,7	2,6		3,26		3,24		3,03	

L'essentiel des dotations va, en effet, à deux grands programmes qui approchent de leur achèvement.

1/ Le programme HELIOS d'observation militaire par satellite est réalisé en coopération avec l'Espagne et l'Italie. Ces deux pays contribuent au financement du programme à proportion de leurs droits d'utilisation des capacités du satellite (14,1 % pour l'Italie, 7 % pour l'Espagne).

Le programme porte sur un satellite en orbite, un satellite de rechange, un centre de commandement et de contrôle situé en France, des centres de réception et de traitement des images dans chacun des trois pays participants.

Le lancement du satellite par un lanceur Ariane 4 doit se situer à la fin de l'année 1993 ; l'entrée en service au cours du premier semestre 1994.

Les crédits prévus en 1991 portent sur 1 468 M.F. en A.P. et 1 008 M.F. en C.P.

2/ Le programme SYRACUSE II est un programme de télécommunications par satellite, réalisé en collaboration avec l'administration des télécommunications. Sa composante spatiale comporte une "charge utile" militaire dans les satellites TELECOM 2A et 2B qui doivent être lancés en novembre 1991 et mai 1992.

Sa composante sol concerne les stations relais qui n'entreront définitivement en service qu'entre 1992 et 1996.

La recette d'ensemble du système doit avoir lieu en 1994.

Les crédits qu'il est prévu d'affecter à ce programme en 1991 sont de 1 687,3 M.F. en A.P. et de 1 711 M.F. en C.P.

3/ Il reste donc peu de dotations pour la recherche spatiale militaire - 157 M.F. en A.P. et 227 M.F. en C.P. pour 1991 - qui doit tout à la fois couvrir les vastes domaines de l'amélioration du système d'observation (le satellite HELIOS n'a qu'une prise de vue optique) et de télécommunications, des systèmes d'écoute, des moyens de surveillance de l'espace, des moyens de traitement des images etc...

Les ressources consacrées à l'espace restent donc modestes au sein du titre V : elles sont de l'ordre de celles consacrées à l'habillement, au couchage et au casernement (H.C.C.).

PART MOYENNE DANS LE TITRE V EN POURCENTAGE
(Crédits de paiement.)

	F.N.S./A.N.P.	Espace	Classique
1983-1986	32,6	»	67,4
1987	32,4	0,88	66,72
1988	33,6	1,5	64,9
1989	32,2	2	65,8
1990	32,4	2,9	65,7
1991	31,8	3	65,2

Sans doute nos voisins européens ne consacrent-ils pas à l'espace "militaire" des sommes très élevées. Compte tenu des enjeux de la maîtrise de l'espace, *on ne peut trouver dans cet argument une justification à la minceur des dotations. Et la régression des autorisations de programme montre que l'avenir n'est pas préparé.*

CHAPITRE III

LES CREDITS D'ETUDES ET DE DEVELOPPEMENTS

L'ensemble des crédits de recherche est en baisse : 33 119 millions de francs en autorisations de programme (- 3,9 %) et 29 949,1 millions de francs en crédits de paiement (- 2,7 %).

MONTANT ET RÉPARTITION DES CRÉDITS DE RECHERCHE

(En millions de francs.)

	Budget voté de 1990	Projet de budget pour 1991	Évolution en pourcentage
Autorisations de programme :			
Total recherches, développements, études des titres V et VI	34 477,3	33 119	- 3,94
<i>dont (1) :</i>			
Recherches et études amont	8 566	8 163,2	- 4,70
Développement	25 911,3	24 955,8	- 3,69
<i>dont (2) :</i>			
Forces nucléaires (hors Mirage 2000 N')	11 090,9	12 321,6	+ 11,10
Forces classiques	20 904,4	18 820,8	- 9,97
Espace	2 482	1 976,6	- 20,36
Crédits de paiement :			
Total recherches, développements, études des titres V et VI	30 764,9	29 940,1	- 2,68
<i>dont (1) :</i>			
Recherches et études amont	7 962,9	7 812,7	- 1,88
Développement	22 802	22 127,4	- 2,96
<i>dont (2) :</i>			
Forces nucléaires (hors Mirage 2000 N')	12 245,1	10 852,9	- 11,37
Forces classiques	16 000,8	16 717,2	+ 4,48
Espace	2 519	2 370	- 5,91

Dans le budget de la Défense, la part des crédits de recherches passe de 30 % en 1990 à 29,4 % en 1991. Cette régression ne paraît guère justifiée au moment où l'accent va de plus en plus être mis sur la *qualité* des armements, leur performance, même si leur *quantité* doit être limitée par voie conventionnelle.

A la section commune les grands programmes concernant le nucléaire ou l'espace marquent le pas.

A la section Air, on note un accroissement des crédits de paiement lié à l'exécution du programme Rafale.

Les dotations de la section Marine restent pratiquement stables du fait de la poursuite du développement du programme du porte-avions nucléaire.

La section Terre subit un net recul de ses dotations, aussi bien en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, conséquence de l'arrêt du programme ORCHIDEE et de la fin du développement du char AMX Leclerc.

On sait que les crédits de recherches militaires vont pour environ 60 % de leur total à l'industrie. Cela suppose que toute une partie de l'activité de la Délégation générale pour l'armement soit tournée vers l'orientation et l'animation de la politique de recherche - et que celle-ci soit organisée en conséquence -, mission qui ne peut être "soustraite" (à la différence des tâches industrielles de production) mais qui peut s'accommoder d'une certaine ouverture sur les ressources "civiles" (universités, organismes spécialisés publics ou privés etc...).

Cette ouverture ne peut être que bénéfique dans la mesure où l'innovation civile peut apporter à la Défense la réponse à certains de ses besoins et où les *technologies dites "duales"* peuvent être appliquées à des fins militaires aussi bien que civiles.

A cette coopération - ou ce couplage ? - entre militaires et civils, s'ajoute *la coopération européenne* dans le domaine des études.

Au mois de juin 1989 a été lancé, on le sait, un programme conjoint de recherches à long terme (coopération européenne à long terme pour la défense : C.E.L.T.D., programme plus connu

sous son sigle anglais E.U.C.L.I.D. : European cooperation for the long term in defence) entre les Etats membres du Groupement européen indépendant des programmes (G.E.I.P. réunissant 13 nations européennes membres de l'alliance atlantique) ; celles-ci consacrent environ 16 milliards de francs à la recherche "amont". Or les chances de succès d'une coopération européenne en matière d'armement paraissent d'autant plus grandes que celles-ci se situent le plus en amont possible.

La définition des sujets d'études au sein des domaines de priorité retenus (opto-électronique, surveillance par satellites, acoustique sous-marine, intelligence artificielle, simulation, structures composites, radar, micro-électronique etc...) a donné lieu à une concertation à la fois interne, dans chaque pays entre les autorités publiques et les industriels, et entre les différents pays participants. Mais au-delà de l'objet même des recherches à caractère militaire la conduite de celles-ci, leurs méthodes, les couplages possibles en vue d'améliorer la compétitivité globale des industries et des économies, offre un large champ de réflexion et d'action.

Lors de leur réunion du 15 au 18 novembre 1990, les gouvernements des Etats membres du G.E.I.P. ont prévu de consacrer, en 1991, 120 millions d'écus (environ 850 millions de francs), dont le 1/4 pour la France, à financer des recherches fondamentales communes dans les domaines précités.

CHAPITRE IV

LES EQUIPEMENTS CONVENTIONNELS

Du fait des retards accumulés au cours de la programmation 1983-1987, les échéances pour de nombreux équipements conventionnels se sont resserrées appelant un renouvellement presque simultané de nos chars, de nos hélicoptères, de nos avions de combat et de transport et de nos bâtiments de surface.

Les dépassements dans les prévisions des coûts (chars Leclerc, S.N.L.E./N.G. ...), la chute des exportations, les désillusions en matière de coopération viennent encore aviver les tensions financières.

A ces besoins répondent des crédits qui en 1991 régresseront en francs courants pour les autorisations de programme et en francs constants pour les crédits de paiement.

**ÉVOLUTION, PAR GRANDES CATÉGORIES DE COÛT
DES CRÉDITS DESTINÉS À L'ARMEMENT CLASSIQUE**

(En millions de francs.)

	Budget de 1990	Projet de budget pour 1991	Evolution (en pourcentage)
Autorisations de programme :			
Fabrications (h.c.s munitions)	33 947,1	34 594,9	+ 1,9
<i>dont :</i>			
Section Air	11 958	11 762	+ 1,6
Section Forces terrestres	10 519,4	11 407,6	+ 8,4
Section Marine	8 877	8 644	- 2,6
Section Gendarmerie	1 108	1 124,8	+ 1,5
Section commune	1 484,7	1 656,5	+11,6
Munitions	8 051,8	6 836,1	- 15,1
Etudes amont	4 628	4 573,8	- 1,2
Développements	16 276,4	14 247	- 12,5
Entretien des matériels	8 166,5	9 580,8 (8 714,8 (1))	+17,3 (+ 6,7 (1))
Entretien des personnels	2 166,4	2 304,2	+ 6,4
Infrastructures	7 686,2	9 019,9	+17,4
Total	80 922,4	80 290,7 (81 156,7 (1))	- 0,8 (+ 0,3 (1))
Crédits de paiement :			
Fabrications (hors munitions)	27 846,07	29 146,5	+ 4,7
<i>dont :</i>			
Section Air	8 584	8 897	+ 3,6
Section Forces terrestres	9 354,57	9 764,9	+ 4,4
Section Marine	7 856	8 328	+ 6
Section Gendarmerie	943,7	1 018	+ 7,9
Section commune	1 107,8	1 138,6	+ 2,8
Munitions	7 517,43	5 847,1	- 22,2
Etudes amont	4 060,9	4 275,1	+ 5,3
Développements	11 939,92	12 442,1	+ 4,2
Entretien des matériels	6 891,3	8 122,8 (7 256,8 (1))	+17,9 (+ 5,3 (1))
Entretien des personnels	2 082	2 169	+ 4,2
Infrastructures	6 663,9	6 905,4	+ 5
Total	67 001,52	68 132 (68 998 (1))	+ 1,7 (+ 3 (1))

(1) Avec transferts du titre III au titre V.

On va donc assister en 1991, comme en 1990, à des amputations de programmes, des reports ou des abattements sur les commandes. Ainsi persiste l'illusion que l'on peut réduire les crédits tout en maintenant les programmes.

Encore s'agit-il des programmes les plus en vue : ceux qui peuvent être identifiés en armements de prestige : avions de combat ou chars, frégates ou hélicoptères, canons ou lance-roquettes. Les besoins moins prestigieux mais non moins indispensables subissent quant à eux un traitement particulièrement sévère : les dotations pour les munitions sont amputées de plus d'un cinquième. Or le combat moderne est caractérisé par des consommations grandissantes de munitions et rien ne permet de faire un pari sur la durée des conflits éventuels où qu'ils se produisent. Il y a dans la réduction des crédits de munitions, que l'on a déjà notée l'année précédente, un risque notoire et préoccupant d'affaiblissement de notre potentiel militaire.

L'armée de Terre

1/ Aperçu général : des crédits en réduction sensible

Au total, les crédits du titre V doivent être en 1991 de :

- 26 409 millions de francs (- 4,8 %) en autorisations de programme ;
- 22 731 millions de francs (- 2 %) en crédits de paiement.

En fait la décroissance des crédits est encore plus accentuée car 866 M.F. de crédits ont été simplement transférés du titre III au titre V. L'évolution, compte non tenu de ces transferts, c'est-à-dire à structures budgétaires constantes s'établit à - 5,5 % pour les A.P. et à - 2,9 % pour les C.P.

On peut dire que l'armée de Terre subit, ainsi, lourdement, les conséquences des économies faites sur le titre V.

(En millions de francs.)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1990	1991	Pourcent.	1990	1991	Pourcent.
Etudes	5 191,4	4 330,9	- 16,6	4 010,3	3 146,7	- 21,5
Fabrications	15 231,4	14 238,7	- 6,5	13 050,6	12 792	- 2
Entretien des matériels	3 190,5	2 974,8 (3 180,8) (1)	- 6,8 - 0,3	2 743,3	2 911,8 (3 117,8) (1)	+ 6,1 + 13,7
Entretien des personnels	1 331,4	1 362	+ 2,3	1 257,7	1 273	+ 1,2
Infrastructure	2 791,9	3 297,2	+ 18,1	2 135,2	2 401,5	+ 12,5
Total	27 736,6	26 203,6 (26 409,6) (1)	- 5,5 - 4,8	23 197,1	22 525 (22 731) (1)	- 2,9 - 2

(1) Avec transferts du titre III au titre V.

Par rapport aux prévisions de la loi de programmation votée en 1989, les dotations budgétaires accusent un écart négatif de près de 3 milliards de francs pour les crédits de paiement (- 10 %) et de 3 milliards et demi pour les autorisations de programme (- 13 %).

A la diminution, en francs courants, des crédits de fabrications va s'ajouter la dépréciation momentanée de leur pouvoir d'achat dû à la transformation du G.I.A.T. en société nationale. Celle-ci majore en effet désormais ses ventes d'un coût supplémentaire d'environ 10 % (T.V.A., marge bénéficiaire). Compte tenu de ce handicap supplémentaire et, en attendant les gains de productivité que doit apporter cette transformation du statut, l'amputation réelle des dotations des fabrications dépassera 5 %.

En revanche, les crédits d'infrastructure sont revalorisés en autorisations de programme et en crédits de paiement. Il s'agit là d'un effort indispensable qui doit porter à la fois sur la rénovation et la modernisation de bâtiments existants et sur la réalisation du plan de regroupements des installations et implantations de l'armée de Terre (plan ORION), qui doit être générateur d'économies de fonctionnement. Mais il faut également signaler que la réalisation du plan Armée 2000 entraînera un certain nombre de dépenses dues à des transferts ou des réaménagements.

2/ Les équipements classiques : des crédits d'études sérieusement réduits, des programmes de fabrications sévèrement atteints

Pour les *crédits d'études*, le mouvement de recul remonte à plusieurs années (mise à part l'année 1990) : c'est la modernisation de notre corps de bataille qui risque d'en pâtir alors que les nouvelles technologies annoncent un bouleversement dans le domaine des armements conventionnels. Cet amoindrissement est dû à la décision de ralentir ou d'arrêter certains programmes et plus particulièrement le programme de surveillance du champ de bataille (dit programme ORCHIDEE).

Les *crédits de fabrications*, dont on a déjà signalé qu'ils étaient sérieusement touchés, obligent à supprimer, à amputer ou à reporter un certain nombre de programmes :

- *abandon* du système de surveillance du champ de bataille (ORCHIDEE) pour lequel 800 millions de francs ont été consommés essentiellement pour mettre au point un démonstrateur ; cet abandon paraît d'autant plus regrettable que la crise actuelle du Golfe montre la nécessité de disposer de moyens de surveillance performants,

- *amputation* des commandes de canons de 155 AUF 1 (- 13), de lance-roquettes multiples (- 5), de véhicules de l'avant blindé (- 115), de véhicules blindés légers (- 300), de véhicules tactiques (- 1 071),

- *retard* dans l'exécution du programme d'hélicoptère anti-char (H.A.C.) et appui protection (H.A.P.).

En revanche, le programme AMX Leclerc n'est pas touché mais l'incertitude demeure sur les objectifs qui avaient été primitivement fixés à 1 400 chars.

Bien entendu, toutes ces décisions touchant aux fabrications doivent être rapprochées de la diminution du volume de l'armée de Terre qui verra disparaître un corps d'armée et deux divisions blindées et dont les effectifs doivent décroître de 35 000 hommes en quatre ans.

Les commandes et les livraisons autorisées par le budget de 1991 seront les suivantes :

Matériels	Commandes		Livraisons	
	1990	1991	1990	1991
A.M.X. Leclerc	10	44	0	1
A.M.X. 30 B 2	0	0	77	66
V.A.B.	120	105	253	208
Engin blindé du génie	0	10	19	22
Véhicules tactiques	1 762	1 550	2 727	2 186
H.A.P. Tigre	»	»	»	»
S.A.T.C.P.	55	55	43	60
Lance-roquettes multiples	17	12	9	17

Les crédits d'entretien programmé, qui, pour l'essentiel, s'agissant des forces terrestres, sont inscrits au titre V, font du reste l'objet d'un nouveau transfert de 206 M.F. en provenance du titre III et connaissent un financement contrasté (- 6 % en A.P. + 13 % en C.P.).

Sur un plan général, du reste, la discordance dans le financement des fabrications de l'armée de Terre va poser un problème de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement et méritera, sauf à ouvrir une crise de trésorerie, une amélioration des dotations.

La Marine

✓ *Aperçu général : un financement contrasté*

Au total, les crédits du titre V s'élèvent à :

- 17 048 millions de francs (- 2,3 %) en autorisations de programme,

- 16 167 millions de francs (+ 7,9 %) en crédits de paiement.

Les crédits se répartissent comme suit :

(En millions de francs.)

	1990	1991	Pourcentage 1991/1990
Autorisations de programme :			
Etudes	4 038	2 830	- 29,9
Fabrications	10 672	10 798	+ 1,2
Entretien des matériels	1 942	1 918 2 458 (1)	- 1,2 + 26,6 (1)
Entretien des personnels	224	235	+ 4,9
Infrastructure	579	727	+ 25,6
Total	17 455	16 508 (17 048) (1)	- 5,4 (- 2,3) (1)
Crédits de paiement :			
Etudes	3 284	3 339	+ 1,7
Fabrications	9 481	9 719	+ 2,5
Entretien des matériels	1 445	1 672 2 212 (1)	+ 15,7 + 53,1 (1)
Entretien des personnels	222	236	+ 6,3
Infrastructure	550	661	+ 20,2
Total	14 982	15 627 (16 167) (1)	+ 4,3 (+ 7,9) (1)

(1) Avec transferts du titre III au titre V.

Le pourcentage d'accroissement des crédits est supérieur à la moyenne de progression du titre V mais ne traduit pas pour autant un accroissement des dotations de la Marine à concurrence des crédits inscrits au titre III. En effet, une somme de 540 M.F. a été transférée du titre III au titre V (entretien programmé du matériel). Hors transfert, l'accroissement en pourcentage du titre V de la Marine s'établit à 4,3 %.

2/ Les forces navales et les armements : régression des crédits d'études, stagnation des crédits de fabrications, relèvement significatif des crédits d'infrastructure.

Les crédits de recherches concerneront, outre la dissuasion nucléaire, l'amélioration des bâtiments (forme, matériaux et propulsion), la sûreté et la défense des approches maritimes (lutte contre les mines, détection sous-marine, etc...).

Les crédits de développement vont notamment au financement de la quote-part de la Marine au développement de l'A.C.T./A.C.M. ("Rafale" Marine), à la torpille Murène, dont la mise au point a été difficile, au missile anti-aérien et anti-missile S.A.M.M., au missile porte-torpilles MIL A 3, aux transmissions par satellite (SYRACUSE II).

Les crédits de fabrications de la section Marine concernent deux programmes intéressant la F.O.S.T. (refonte M 4 du S.N.L.E./P.G., et construction du S.N.L.E./N.G.), la flotte de surface, les S.N.A. et l'Aéronavale.

L'achèvement prochain du programme M 4 permet une diminution des crédits consacrés à la F.O.S.T. et un rééquilibrage au profit de la flotte de surface.

L'état des commandes et des livraisons s'établit comme suit :

Programmes	Commandes	Livraisons
Frégate antiaérienne <i>Jean Bart</i>	»	1
S.N.A. <i>Améthyste</i>	»	1
Modernisation S.N.A.	1	1
T.C.D. <i>Foudre</i>	»	1
Frégate de surveillance <i>Floréal</i>	»	1

La frégate de surveillance "Floréal", première d'une série de six, est un type de bâtiment destiné essentiellement aux missions de présence (outre-mer, zones économiques exclusives en particulier) et construit aux normes de la marine marchande. Elle correspond à l'un des deux programmes complémentaires de frégate qu'a lancés la Marine, l'autre étant celui des frégates légères destinées à intervenir lors de crises et dont l'équipement et l'armement ont été conçus en conséquence.

La construction du porte-avions nucléaire se poursuit en vue d'une admission au service actif en 1998 et d'un remplacement du porte-avions "Clémenceau".

Pour l'Aéronavale, il convient de signaler deux problèmes majeurs :

- le renouvellement des avions de surveillance maritime (indispensables à la sécurité de la F.O.S.T.) puisque les

Atlantique I seront retirés du service plus rapidement que ne sont livrés les Atlantique II.

En 1991, trois appareils seront commandés et quatre doivent être livrés. Mais de 1992 à 1998 un double parc devra être entretenu.

- la *modernisation des avions d'interception* destinés à assurer la couverture aérienne des porte-avions (Crusader). Dix sept de ces appareils doivent être modernisés. Il est, bien entendu, indispensable que cette modernisation permette d'améliorer de manière significative la disponibilité et la fiabilité de ceux-ci, qui, en l'état, est une source de vives préoccupations.

La mise en service d'une flotille opérationnelle du nouvel avion de combat Marine (A.C.M.) est prévue pour 1998.

L'armée de l'Air

1/ *Aperçu général : des crédits qui ne sont même pas reconduits*

Au total, les crédits du titre V doivent atteindre :

- 28 369 millions de francs (+ 4 %) en autorisations de programme,

- 22 266 millions de francs (+ 4,4 %) en crédits de paiement.

Ici, aussi, la comparaison doit être rétablie à structures budgétaires constantes pour tenir compte du transfert de crédits (120 millions de francs) du titre III vers le titre V : la progression passe alors à + 4 % pour les autorisations de programme et à + 3,8 % en crédits de paiement.

	1990	1991	Pourcentage 1991/1990
Autorisations de programme :			
Etudes	8 109	8 016	- 1,1
Fabrications	14 015	14 230	+ 1,5
Entretien des matériels	3 034	3 942 (3 822) (1)	+ 29,9 (+ 26) (1)
Entretien des personnels	520	531	+ 2,1
Infrastructures	1 470	1 650	+ 12,2
Total	27 148	28 249 (28 369) (1)	+ 4 (+ 4,5) (1)
Crédits de paiement :			
Etudes	5 705	7 049	+ 23,6
Fabrications	11 064	10 675	- 3,5
Entretien des matériels	2 703	2 793 (2 673) (1)	+ 3,3 (- 1,1) (1)
Entretien des personnels	501	491	- 2
Infrastructures	1 478	1 378	- 6,8
Total	21 451	22 266 (22 386) (1)	+ 3,8 (+ 4,4) (1)

(1) Avec transferts du titre III au titre V.

2/ Des crédits qui sont tous en régression nominale, à l'exception des crédits d'études

Cette situation des crédits traduit la *mobilisation des ressources de la section Air pour une seule priorité* : le programme d'avion de combat tactique (A.C.T.) Rafale auquel seront consacrés plus de 4 milliards de francs d'autorisations de programme (4.021 millions de francs) et près de 3,5 milliards de francs de crédits de paiement (3.411 millions de francs) ; à ces sommes doivent être ajoutées celles destinées au développement du missile dont le Rafale sera doté (missile air-air Mica) : 506 millions de francs en A.P., 435 millions de francs en C.P., du missile air-sol Apache : 416 millions de francs en A.P., 206 millions de francs en C.P. Le devis du nouvel appareil, déjà lourd, risque de surcroît de subir les répercussions financières de la mise au point d'équipements extrêmement sophistiqués. Le

financement du *Rafale*, en l'absence d'une coopération internationale, reste donc une question d'actualité. Mais la décision de lancer ce programme ayant été prise, *il importe désormais de lui donner ses meilleures chances de succès*. Le *Rafale* sera l'appareil de combat du troisième millénaire, de l'armée de l'Air et de l'Aéronavale, le vecteur de certaines de nos armes nucléaires et l'appareil le plus performant proposé sur le marché international.

Compte tenu de cet effort financier que reste-t-il dans une enveloppe réduite, pour les autres programmes ?

- le programme *Mirage 2000* est sérieusement atteint. Les commandes qui étaient déjà tombées de 33 (chiffre jugé nécessaire pour maintenir l'objectif de 450 avions de combat en ligne) à 28, vont se trouver ramenées à 24 en 1991 : 6 *Mirage 2000 DA* et 18 *Mirage 2000 D* (ex. N'). Les livraisons porteront sur 26 unités : 8 *Mirage 2000 N* et 18 *Mirage 2000 DA*. Or les conflits récents montrent que notre aviation de combat peut être amenée à affronter des adversaires largement dotés en avions performants..

- pour le *transport aérien*, le vieillissement de la flotte de Transall a conduit à l'achat de 12 appareils C 130 Hercules américains - tous livrés aujourd'hui - et va conduire à commander des CN 235 : en 1991 six de ces appareils doivent être commandés et deux livrés.

Aucun crédit n'est inscrit pour l'avion de transport futur dont l'entrée en service se situerait aux premières années du troisième millénaire. C'est avec cette échéance que devra, en outre, être réglé le problème du remplacement des avions ravitailleurs C 135.

- pour la *détection aéroportée*, on sait que quatre avions Awacs ont été commandés en 1987 à la Société BOEING. L'un a été livré en octobre 1990, les trois autres doivent l'être en 1991.

Les commandes et livraisons pour l'armée de l'Air sont récapitulées dans le tableau ci-dessous :

	Commandes		Livraisons	
	1990	1991	1990	1991
Mirage 2000 DA	10	6	20	18
Mirage 2000 D	18	18	0	0
Awacs	0	0	1	3
Missiles Air-Air Super 530 D ..	110	110	110	110
Missiles Air-Air Magic II	400	100	100	20
Armements Air-Sol	400	700	226	1 003

CHAPITRE V

LE COMITE DES PRIX DE REVIENT DES FABRICATIONS D'ARMEMENT : UNE INSTANCE A REPENSER

Le Comité des prix de revient des fabrications d'armement (C.P.R.A.) a été créé par un décret du 14 avril 1966.

Chargé d'examiner les prix de revient des matériels d'armement fabriqués dans les établissements de l'Etat et par les entreprises publiques et privées participant à l'exécution des commandes d'armement, le comité établit, chaque année, un rapport publié au "Journal officiel".

Il est présidé par un conseiller d'Etat et comprend des représentants des ministères de l'Economie, des Finances et de la Défense. Le Parlement y est représenté par deux députés et un sénateur qui est, traditionnellement, votre Rapporteur de la Commission des Finances.

Toutefois, les derniers travaux de ce comité remontent à l'année 1987 et votre Rapporteur n'a pu encore y siéger. En effet, le président du comité a quitté ses fonctions en 1988 et le gouvernement n'a, depuis lors, pas pourvu à son remplacement. *Le comité ne peut donc de ce fait se réunir.*

Devant une telle situation, votre Rapporteur se doit d'abord de manifester son étonnement.

Une source d'information, d'autant plus appréciable qu'elle est l'une des seules qui associe le Parlement au contrôle de l'exécution des programmes d'armement sur des dossiers précis et au sein d'une instance dont la composition réunit diverses parties prenantes au processus d'acquisition des matériels, se trouve, en effet, tarie par inertie.

Mais ce constat de carence n'épuise pas les considérations auxquelles conduit la présente situation. Il donne l'occasion d'exprimer quelques constatations et quelques propositions inspirées par les préoccupations mêmes qui ont, en leur temps, motivé la création du C.P.R.A.

La tâche de ce comité le porte à s'intéresser à des programmes choisis à raison de leur objet, de leur volume financier, de leur mode de réalisation ou de certaines

caractéristiques singulières. Mais la portée des travaux, l'écho rencontré par les rapports ne paraissent toutefois pas à la mesure de la qualité et de l'ampleur des investigations ainsi faites.

On peut regretter, en outre, que les constatations ou les recommandations faites par le comité ne provoquent pas, en retour, une réponse publique du ministre de la Défense.

Il est vrai que les attributions mêmes du comité l'obligent à ne retenir que des programmes arrivés à un stade suffisamment avancé pour permettre de saisir des éléments significatifs des coûts et des financements et de l'évolution de ceux-ci, d'où le caractère assez largement rétrospectif de nombre des constatations auxquels il est conduit.

Or l'expérience des lois de programmation montre l'intérêt qui s'attacherait non seulement, et sur un plan général, à une information plus complète du Parlement appelé à donner, ou à refuser, son aval à celles-ci mais également à un suivi plus serré de la réalisation des programmes d'armement par une instance élargie à la représentation nationale à laquelle seraient présentés périodiquement des comptes rendus d'exécution des principaux programmes. La nature même des autorisations demandées au Parlement orienterait tout naturellement cette instance vers *l'examen prioritaire des méthodes d'établissement des coûts prévisionnels, des facteurs de sous-estimation et des causes de dépassement*, et ce pour l'ensemble des programmes, y compris les programmes nucléaires.

Créé peu après le lancement de la deuxième loi de programmation militaire, loi visée par son décret constitutif, le comité, au moment où une nouvelle loi de programmation est préparée, *appelle une nouvelle réflexion quant à sa composition, à ses fonctions et à ses attributions.*

TROISIEME PARTIE

UN BUDGET DE REcul

Le budget en projet est d'abord un *budget de régression* : régression par l'amputation des crédits, régression par la non-prise en compte de mesures vraiment nouvelles et préparant l'avenir.

Aussi n'y a-t-il pas lieu de s'étonner qu'un tel projet *escamote les débats essentiels*, d'année en année plus pressants : celui sur les hommes, celui sur les équipements, celui sur les structures et les méthodes.

CHAPITRE PREMIER

UN BUDGET EN REGRESSION

Cette régression présente un double aspect : elle est à la fois quantitative, par la réduction des dotations, et qualitative par l'absence de toute anticipation.

1. - UN BUDGET DONT LES CREDITS SONT AMPUTES

L'amputation des crédits budgétaires porte essentiellement sur le titre V pour lequel l'écart par rapport à la programmation approche 7 milliards de francs.

Pour autant le titre III qui marque par ailleurs, un effort sur les rémunérations des personnels, voit certaines de ses dotations sérieusement touchées.

A/ Le titre III n'est pas épargné. Nos commentaires seront brefs, puisque l'excellent rapport de notre collègue François TRUCY traite plus particulièrement du titre III.

A première vue ce titre est en expansion : il s'établit dans le budget en projet à 91,4 milliards de francs et si l'on y réintègre une dotation de crédits d'entretien, qu'il est prévu de transférer du titre V : à 92,26 milliards de francs.

Le titre III passe, ainsi, hors pensions, de 87 343 millions de francs à 92 266 millions de francs. La progression nominale est de 5,6 % ; elle devrait être en termes réels de 3 %.

La comparaison appelle cependant diverses remarques :

1/ *elle est faussée par l'ampleur des provisions pour mesures générales* intéressant le personnel inscrites à la section commune. Celles-ci passeront de 877,4 millions de francs en 1990 à 1 504,7 millions de francs en 1991 soit une augmentation de 627,3 millions de francs (+ 71,5 %).

2/ la progression qu'elle fait apparaître n'évite *ni une nouvelle diminution des effectifs ni une détérioration des dotations de vie courante et d'instruction.*

*

* *

. La déflation sera double :

- *une déflation budgétaire*, portant sur un total de 8 250 emplois : 1 250 militaires d'active, 7 000 appelés, 1 100 personnels civils (auxquels s'ajoutent 400 personnels sur comptes de commerce ;

- *une déflation résultant de la résorption des emplois en sureffectifs* (autorisés de façon subreptice et en dehors de tout contrôle parlementaire) : la réduction porte sur 237 emplois (29 officiers, 29 sous-officiers, 179 militaires du rang engagés).

Ces déflations permettent de réduire les dotations du titre III de 292,3 millions de francs (196,8 millions de francs pour le personnel militaire, 95,5 millions de francs pour le personnel civil).

. Les dotations allant à la vie courante des unités des trois Armées stagneront ou régresseront en termes réels et parfois même nominalement pour les postes concernant directement les conditions de vie ou de travail des personnels : entretien immobilier, instruction, chauffage, éclairage etc...

. Les crédits d'entretien des matériels n'assurent une progression nominale que de 1,6 % alors que les besoins vont croissant du fait des retards accumulés dans les opérations d'entretien et de l'évolution des coûts.

. Enfin les crédits destinés à l'achat des carburants et des combustibles sont lourdement obérés par les prévisions sur les cours du dollar et le prix du pétrole dont nous avons déjà fait état.

La sous-dotation peut être estimée, aux conditions actuelles, à environ 40 %.

3/ Le titre III du budget pour 1990 va subir l'essentiel des surcoûts des opérations extérieures. Faute d'une couverture suffisante par la loi de finances rectificative, le titre III du budget pour 1991 risque de se trouver, d'emblée, obéré par des *reports de charges*.

B/ Le titre V est lourdement frappé.

Le projet de budget pour 1991, deuxième annuité de la programmation, dérive très largement par rapport à celle-ci.

L'écart, variable selon les sections, dépassera globalement 6 % et approchera 7 milliards de francs.

ÉCARTS ENTRE LES DOTATIONS PRÉVUES PAR LA PROGRAMMATION 1990-1993
ET LES DOTATIONS DU PROJET DE BUDGET POUR 1991
(A structures budgétaires initiales d'un million de francs 1991.)

	Objectifs de la programmation	Dotations inscrites au projet de budget	Ecart	Ecart/Objectif (Pourcentage)
Section commune	30 069	27 821	2 248	7,5
Section Air	26 612	25 214	1 398	5,2
Section Forces terrestres	25 652	22 888	2 764	10,8
Section Marine	24 798	24 370	428	1,7
Section Gendarmerie	2 035	1 989	46	2,3
Total	109 166	102 282	6 884	6,3

Tous les secteurs subissent les conséquences de cette régression.

.*L'armement nucléaire stratégique* (A.N.S.) voit ses dotations stagner en francs courants, cette stagnation reflétant la situation d'attente pour un choix de la nouvelle composante.

.*Pour l'arme nucléaire préstratégique* (A.N.P.) les crédits régressent du fait de l'achèvement du programme Mirage 2000

A.S.M.P. et du passage du développement à la production du programme HADES.

Au total, pour l'armement nucléaire, les autorisations de programme restent à leur niveau nominal de 1990 et les crédits de paiement régressent de plus d'un milliard de francs (- 1 022 millions soit - 3,2 %).

	1990	1991	Pourcentage 1991/1990
Autorisations de programme :			
A.N.S.	27 046	28 495,6	+ 5,4
A.N.P.	4 274,4	2 837,1	- 33,6
Total	31 320,4	31 332,7	+ 0,04
Crédits de paiement :			
A.N.S.	25 847	25 752,8	- 0,4
A.N.P.	6 241,9	5 313,2	- 14,9
Total	32 088,9	31 066	- 3,2
Autorisations de programme :			
Fabrications	33 947,1	34 594,9	+ 1,9
Munitions	8 051,8	6 836,1	- 15,1
Etudes	4 628	4 573,8	- 1,2
Développements	16 276,4	14 247	- 12,5
Total	62 903,3	60 251,8	- 4,2
Crédits de paiement :			
Fabrications	27 846,07	29 146,5	+ 4,7
Munitions	7 517,43	5 847,1	- 22,2
Etudes	4 060,9	4 275,1	+ 5,3
Développements	11 939,92	12 442,1	+ 4,2
Total	51 364,32	51 710,8	+ 0,7

L'illusion de prétendre maintenir les programmes tout en réduisant les crédits conduit inéluctablement à étirer les programmes dans le temps.

Tous les secteurs sont concernés :

1 - L'armement nucléaire

Dans l'attente du choix de la nouvelle composante, le programme S 4 est suspendu (remplacement des missiles du plateau d'Albion).

Les programmes M 45 et M 5 sont retardés par l'allongement de la durée du programme M 4.

2 - L'équipement des forces conventionnelles

Pour l'armée de l'Air, les commandes d'avions de combat Mirage 2000 sont réduites à 24 exemplaires (contre 28 prévus par la loi de programmation et 33 qui avaient été estimés nécessaires pour maintenir le niveau de 450 appareils en ligne) ; la rénovation du Mirage F 1 est arrêtée.

Pour la Marine, le programme d'avions de patrouille maritime - Atlantique 2 - est encore étiré.

Pour l'armée de Terre, la plus touchée, les commandes de canons de 155 mm. AUF 1 sont annulées, celles de lance-roquettes multiples et de véhicules tactiques, ainsi que de blindés légers, diminuées. Le programme de l'hélicoptère futur, appui protection (H.A.P.) et anti-char (H.A.C.), est retardé ; quant au système ORCHIDEE (surveillance du champ de bataille) il est purement et simplement abandonné.

3 - Les contre-coups financiers

L'étalement accru des commandes provoque inévitablement un accroissement des coûts unitaires des matériels produits à un rythme plus lent et subissant, partant, une dérive inflationniste plus forte. Le "pouvoir d'achat" des crédits s'en trouve donc nécessairement affecté et oblige à retarder encore davantage les commandes suivantes. Les reports de charges ainsi engendrés ouvrent un processus cumulatif de retards.

Au demeurant, le titre V n'est pas seul en cause. L'étalement des programmes atteint également le titre III. Il oblige à maintenir en service des équipements vieillissants dont l'entretien est plus coûteux, en pièces et en main d'oeuvre. Il provoque de surcroît le maintien d'un double parc nécessitant des effectifs proportionnellement plus élevés et des dépenses de formation plus fortes.

Une telle situation illustre l'état extrême de tension financière auquel le budget de la Défense est exposé par le maintien de nombreux programmes, dont beaucoup sont réalisés dans un cadre purement national.

On constate de plus en plus, budgets après budgets, que l'essentiel des dotations est consacré, en fait, à un seul programme dont les échéances sont, tant bien que mal, respectées mais dont le poids est tel qu'il écrase les autres programmes dont les objectifs sont amenuisés et les réalisations reportées d'année en année.

Ainsi en est-il pour les *forces terrestres* du programme de chars *Leclerc*, pour la *Marine* du *porte-avions nucléaire* et de son aviation embarquée, pour *l'armée de l'Air* de l'avion de combat tactique *Rafale*, qui tous trois, et chacun dans leur section budgétaire, mobilise une part grandissante des ressources. On ne peut que regretter ces déséquilibres, qui loin de traduire des choix, ne sont que la conséquence d'expédients qui condamnent les autres programmes à se partager la pénurie.

2. - UN BUDGET QUI NE PREPARE PAS L'AVENIR

Dans notre rapport budgétaire de l'an dernier nous soulignons que l'achèvement de tous les programmes actuellement lancés nécessitaient des ressources quatre à cinq fois supérieures à celles prévues pour les quatre années couvertes par l'actuelle loi de programmation. La révision en baisse, à laquelle procède le budget en projet pour 1991, ne fait qu'accentuer ce blocage. Car c'est vingt années qu'il faudrait, au rythme actuel, pour financer tous les programmes ainsi prévus.

Il n'est pas possible de se satisfaire d'une telle situation. Le nouveau contexte international, la nouvelle échelle de la planète, l'évolution des rapports de force, montrent, à l'évidence, que les concepts et les choix ne peuvent plus rester figés dans la somnolence dogmatique qui les a gagnés.

La question fondamentale, avant même celle des volumes des crédits, est, en effet, celle des idées en fonction desquelles les crédits doivent être orientés ou réorientés : elle est celle de la marge d'anticipation et d'innovation que doit retrouver le budget, année après année.

Le poids des structures, l'inertie des programmes exigent, certes, une action qui ne peut être que progressive mais qui doit être soutenue pour dégager cette marge de moyens nouveaux, de "mesures nouvelles". C'est une bonne raison pour commencer sans plus attendre.

Sans prétendre être exhaustif, il apparaît que les axes de cet effort devraient se déployer selon deux directions :

- 1/ la prise en compte, de façon plus ouverte et plus complète, de nouveaux théâtres d'opérations ;
- 2/ la révision de certains équilibres budgétaires ;

A/ La prise en compte de nouveaux théâtres d'opérations

En plus des théâtres traditionnels : terrestre, aérien, maritime (aéroterrestre et aéromaritime), l'évolution technologique en a fait apparaître deux nouveaux :

- les ondes électro-magnétiques, autrement dit la "guerre électronique" dans laquelle techniques et tactiques interagissent. Cette caractéristique fondamentale apparaît dès la "bataille d'Angleterre" de 1940 : autant sinon plus que le nombre de bombardiers allemands ou de chasseurs britanniques, ont compté les moyens de guidage radio-électriques des uns et les moyens de brouillage des autres.

Depuis lors, la guerre électronique s'est menée dans tous les conflits : au Vietnam et dans les affrontements israélo-arabes. Et c'est la guerre invisible, qui se dessine d'ores et déjà dans le Golfe (détection et brouillage, leurres et interception) et qui se jouerait

en grande partie sur la valeur des contre-mesures électroniques de part et d'autre.

- l'espace, à la fois menace contre laquelle il faut se prémunir et atout dont il convient de s'assurer l'avantage car il permet de communiquer, de voir et d'écouter. La gestion des crises mais aussi, et surtout, leur prévention comme l'affrontement direct et la vérification des accords de limitation d'armement, exigent la maîtrise spatiale de la communication, de l'information et de l'observation.

Des capacités inconnues jusqu'alors s'offrent aux possesseurs de systèmes spatiaux : connaissance des moyens de l'adversaire sur toute l'étendue de son territoire, communications sans relais au sol sur de très grandes distances, précision de la navigation, connaissance de l'environnement océanique et atmosphérique etc...

Nous consacrons à l'espace, 3 % des dépenses militaires d'équipement, 1,5 % du budget total. L'effort américain se situe à 6 % d'un budget de la Défense huit fois supérieur au nôtre.

Certes, de tous les pays européens, la France est celui dont l'engagement financier pour ce qui touche à l'espace est le plus important. On ne saurait pour autant voir là un argument pour freiner cet effort mais bien plutôt pour l'accroître, sans pour autant, négliger toutes les occasions de coopérer, compte tenu des coûts de mise en place initiale.

Or il reste encore beaucoup à faire dans diverses directions :

- *l'observation haute résolution et tout temps (radar) car "Hélios" est un simple satellite optique et non un satellite radar ;*

- *la surveillance de l'activité spatiale ;*

- *les télécommunications ;*

- *la météorologie, l'océanographie et la navigation*

A noter que ces deux nouveaux théâtres d'opérations sont, par nature, interarmées. Mais ni l'organisation du ministère de la Défense, ni les attributions respectives des états-majors, notamment en ce qui concerne l'arbitrage entre les programmes et, ce, contrairement à nos voisins européens, ne favorisent vraiment cette optique interarmées.

B/ La révision de certains équilibres budgétaires

1 - L'équilibre entre la surveillance et la frappe

En rapport avec l'apparition de nouveaux théâtres d'opérations, une réorientation des crédits au profit d'un accroissement des moyens de surveillance paraît indispensable.

La prévention des affrontements, la menace du terrorisme, la prolifération balistique, sont au premier rang des facteurs qui exigent de pouvoir disposer d'instruments de renseignements et de surveillance à large rayon d'action et à possibilité d'exploitation rapide (satellites, moyens d'écoute etc.) et cela quel que soit le sort des alliances : il doit s'agir d'une capacité autonome d'information donc de décision.

2 - L'équilibre entre la recherche-développement (R/D) et la production

La R/D représente environ 30 % des investissements.

La limitation des armements par voie conventionnelle, le désarmement négocié actuellement en cours et à venir, porteront sur les quantités non sur la qualité.

D'où la nécessité de pouvoir disposer au prix d'un effort consistant de R/D des armements les plus performants et d'éviter que l'adversaire ne réalise une percée technologique lui assurant un avantage significatif.

3 - L'équilibre entre la dissuasion et l'action

Un tiers des crédits d'équipement - 33 milliards en 1990 - va aux programmes nucléaires.

La dissuasion constitue, indubitablement, l'instrument non seulement militaire mais aussi politique, capital ; sa crédibilité technique et stratégique doit donc, en permanence, être maintenue.

Pour autant la dissuasion ne doit pas être escamotée du débat budgétaire et apparaître comme un "tabou" financier.

De ce point de vue, deux remarques s'imposent :

- la perplexité et les malentendus que suscite l'arme nucléaire - tour à tour baptisée "tactique" ou "préstratégique" - destinée à délivrer l'"ultime avertissement".

Ce n'est pas l'existence de cette arme mais l'abondance des moyens qu'elle déploie qui pose un véritable problème.

Quel doit être le système appelé à porter cet "ultime avertissement": le "Hadès", le S4 du plateau d'Albion, l'ASMP - Armée de l'Air, l'ASMP - Aéronavale, une version de l'ASLP montée sur "Rafale" ? Faut-il tant de dispositifs différents pour un seul et unique avertissement ? Vers qui et où pourra-t-il tonner ? Nécessite-t-il autant de missiles ?

- Autre question plus générale : on prépare une "nouvelle génération" d'armes nucléaires, aux capacités de pénétration et de destruction considérablement accrues, et de leurs vecteurs (aéronefs, sous-marins), aux performances très améliorées. A-t-on vraiment mesuré le nouveau potentiel sans commune mesure avec celui de la première génération - et ce quel que soit le renforcement de dispositifs présumés adverses - à la stricte "suffisance" qui, seule, nous est à la fois nécessaire et permise ?

Pousser la dissuasion au-delà de ce seuil ne se fait qu'au détriment de l'action, c'est-à-dire notamment d'une évolution, indispensable, de notre corps de bataille, qu'il faut mieux

équiper, mieux armer (particulièrement en missiles) vers encore plus de mobilité et de polyvalence.

4 - L'équilibre entre le titre III et le titre V

La compression continue du titre III, au profit du titre V, les suppressions d'effectifs, opérées au coup par coup, sans aucune prévision pluriannuelle, sans aucune "programmation", montrent que les hommes sont traités avec moins d'attention et de prévenance que le matériel. Cela n'est pas convenable.

Les servitudes de plus en plus lourdes pesant sur les conditions de vie et de travail des personnels rendent indispensable une revalorisation de la condition militaire d'une ampleur analogue à celle menée à partir de 1974.

S'ajoute à cette nécessaire revalorisation, le rétablissement de la cohérence indispensable entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'équipement. Il est anormal de lancer des programmes d'équipement sans se préoccuper de savoir ce que coûtera leur fonctionnement, sans connaître leur "*coût global de possession*", élément pourtant indispensable de choix et de décision.

CHAPITRE II

UN BUDGET QUI NE REPOND PAS AUX DEBATS ESSENTIELS

Le budget en projet illustre de façon quasi-paroxysmique l'infirmité des prévisions financières qui doivent cadrer notre effort de Défense. *Préparé au printemps de cette année, arbitré au début de l'été, ce budget retranche, en effet, près de 7 milliards de francs sur les dotations inscrites dans la loi de programmation que le gouvernement a demandé au Parlement d'adopter l'hiver précédent!*

Ainsi se trouvent, une fois de plus, imposés des ajustements circonstanciels à la congruité des ressources ; ils continueront à se faire par des réductions de cibles ou des reports d'échéances, ou bien, ce qui peut être encore plus pernicieux, par des coupes dans les crédits destinés aux rechanges, aux munitions, aux infrastructures, crédits moins spectaculaires mais non moins nécessaires à la cohérence de nos moyens.

Encore ne s'agit-il là que des prévisions à moyen terme de la programmation. La dérive est encore plus accusée pour ce qui concerne la planification qui entend définir les "modèles d'armées" appelés à servir notre politique de Défense, à l'échéance de deux décennies. Si l'on sait que cette planification, qui doit inspirer la programmation, est fondée sur un prélèvement de 4 % sur le P.I.B.m., on mesure d'emblée l'irréalisme d'une telle référence dès l'instant que, d'année en année, nos budgets déclinent.

Faute de débats actualisés, faute de remises en cause, portant sur ce qui doit engager notre effort de Défense, c'est-à-dire non seulement les hommes et les équipements, mais également les structures et les méthodes, on en arrive à une situation absurde : un programme inscrit à la programmation n'a aucune garantie d'être exécuté comme prévu mais en a de très fortes de subsister vaille que vaille. L'avenir se trouve ainsi hypothéqué par des stratifications de programmes de plus en plus étalés dans

le temps, de moins en moins cohérents, dans leur substance et dans leur articulation.

1. - LE DEBAT SUR LES HOMMES

Le personnel de la Défense - 700 000 hommes et femmes aux statuts, aux emplois et aux localisations très divers - constitue, sans conteste, la première et la plus fondamentale des ressources de celle-ci.

La politique des personnels dans les Armées apparaît, cependant, comme trop souvent perçue par incidences ou par incidents : mesures d'apaisement de la "grogne" des militaires dont l'expression la plus spectaculaire, mais non la seule est venue des rangs de la Gendarmerie, abattements d'effectifs décidés au coup par coup, à l'occasion de chaque budget et sans vue d'ensemble, projet de réduction de la durée du service militaire.

Notre collègue TRUCY, dans son rapport sur le titre III, situe le débat à son véritable niveau. Nous ne pouvons que souscrire à ses propos et faire nôtres ses interrogations et notamment les suivantes :

- quel avenir pour le service militaire ?

- comment faire coexister une armée de métier - déjà majoritaire quant à ses effectifs - et une armée de conscription ? Dès l'instant que le coût des matériels futurs limitera nécessairement leur volume pourra-t-on continuer à vouloir mener à la bataille les contingents de jeunes Français sans pouvoir ni les former suffisamment à la mise en oeuvre de ces armements complexes, ni les doter des armes les plus modernes et les plus performantes ?

- quel équilibre maintenir entre effectifs civils et effectifs militaires compte tenu des coûts et des possibilités d'emploi des uns et des autres ?

A toutes ces interrogations, le budget en projet ne répond que par de nouveaux retranchements d'effectifs - qui vont à la fois

diminuer la disponibilité de nos forces professionnalisées et accroître l'inégalité devant le service militaire puisqu'ils portent sur des emplois de militaires d'active comme sur des emplois d'appelés - et par des mesures "catégorielles" qui n'auront de véritables significations que si elles s'intègrent dans un dispositif d'ensemble, déployé sur plusieurs années de "rattrapage" de la détérioration de la condition militaire, prélude à sa nécessaire amélioration.

2. - LE DEBAT SUR LES EQUIPEMENTS

La programmation de nos équipements est présentée comme une programmation de "suffisance". C'est là un objectif à l'évidence peu contestable.

Reste, et c'est toute la difficulté, à évaluer la consistance de cette suffisance et à l'adapter à des conjonctures mouvantes. "Combien" est "assez" ? Nul ne peut prétendre résoudre avec précision une telle équation ne serait-ce que parce qu'en plus des paramètres ponctuels et rationnels - dans la mesure où ceux-ci sont entièrement perçus et complètement intégrés - d'autres facteurs, difficilement pondérables, entrent en jeu.

La transformation rapide du contexte géopolitique à laquelle nous assistons est toutefois telle que l'on ne peut ici - et sans attendre le nouveau projet de loi de programmation - faire l'économie d'au moins deux questions :

A/ Suffisance ou auto-suffisance ?

Notre pays a pu au lendemain de la seconde guerre mondiale forger une industrie d'armement performante qui tient une place éminente dans la course technologique. Nos armées ont su construire, de toutes pièces, des forces nucléaires et moderniser leurs forces classiques. Elles l'ont fait, avec des ressources financières limitées, au prix de nombreuses réorganisations, de

modifications, de perfectionnements, et d'une sévère compression des dépenses du titre III.

Jusqu'en 1973, dans tout le cours de la période du développement de notre effort national et nucléaire, le prélèvement moyen du titre V sur le P.I.B.m. a été d'environ 2,3 %. A partir de 1973, il diminue sensiblement pour se situer autour de 1,7 %. Mais le développement de nos exportations a pu, assez largement, compenser cette diminution. Tel n'est plus le cas, on le sait : les commandes à l'exportation ont diminué de près de 40 % en 1989 et la réduction des armements provoque le développement d'un "marché de l'occasion" à prix réduits. Les efforts tenaces à tous les niveaux, et les succès remarquables que nos industriels ont pu connaître, doivent certainement être plus que jamais soutenus et prolongés par une politique active.

Diverses remarques peuvent être exprimées dans cet ordre d'idées :

- le statut paralysant des arsenaux de l'Etat judicieusement transformé pour les arsenaux terrestres (G.I.A.T.) reste toujours celui des activités de constructions navales militaires. Peut-être faut-il voir là une des raisons qui explique que ce type de constructions n'a pas, dans notre pays, l'activité exportatrice à laquelle elle pourrait prétendre compte tenu de la place qu'elle occupe dans notre industrie d'armement. *C'est une transformation analogue à celle du G.I.A.T. qu'il faut désormais envisager pour la construction navale.*

- les exportations des P.M.E. - dont la part directe est actuellement minime - devraient être développées ; en effet la maîtrise d'oeuvre nationale a tendance à se développer et génère des marchés de sous-traitance ou de modernisation avec l'étranger tandis que diminuent les ventes par l'intermédiaire des grands maîtres d'oeuvre français ;

- les dispositifs de soutien aux exportations d'armement sont constitués par les sociétés et offices de vente d'armes dont la création s'est échelonnée dans le temps depuis plus d'un demi siècle. Ces dispositifs gagneraient sans doute à être réévalués et restructurés. Il ne s'agit plus, en effet, seulement de vendre des matériels mais de fournir l'assistance technique et militaire requise par la sophistication croissante des systèmes d'armes, de vendre le savoir-faire et les licences ; nos établissements financiers pourraient également jouer un rôle plus grand dans le montage des compensations qui accompagnent de plus en plus les exportations ;

- les exportations d'armement ne doivent plus seulement être l'affaire du ministre de la Défense ; tous les ministres y compris le Premier doivent s'attacher à les promouvoir. M. ROCARD déploie-t-il pour ce faire l'énergie qu'y consacrait Mme THATCHER ?

Mais, quoi qu'il en soit, il est clair que nous arrivons au point où nous ne pourrons plus, sur les créneaux essentiels, nourrir en "auto-suffisance", un effort de recherche et de fabrication qui nécessite d'année en année des crédits plus substantiels. Et cela quelle que soit la qualité des personnels qui y contribuent. Les changements dans la nature des confrontations ne modifient pas l'intensité et les enjeux de celles-ci et ne permettent donc pas d'envisager une diminution des charges de modernisation et de diversification de nos équipements.

Le taux d'acquisition nationale de nos armements, qu'il y a peu encore, se maintenait autour de 95 %, décroît. Sous l'effet, circonstanciel, de forts achats à l'étranger (système de détection aéroportée "Awacs", notamment) il va descendre à 80 %. Il y a dans cette décroissance, même conjoncturelle dans son amplitude, une indication tendancielle ; les coûts croissants et le rétrécissement des financements extra-budgétaires - marchés à l'exportation, fonds de concours etc... conduisent à essayer de ne plus porter seul le fardeau de la recherche et du développement (de plus en coûteux) et de séries relativement courtes et, partant, à rechercher d'autres moyens d'"étaler" les coûts.

La coopération internationale, sans être une panacée, pas plus d'ailleurs que les exportations, s'inscrit, bien évidemment, dans cette recherche. L'économie globale d'un programme en coopération (développement et production) a pu être évaluée, sur un programme standard, à 10 % environ. Sans être considérable, ce pourcentage est loin d'être négligeable, encore que la coopération n'aille pas sans une certaine lourdeur, en particulier les processus de décision et qu'elle suppose la rencontre, au moment voulu, de besoins analogues.

Une attention particulière doit donc être portée aux coopérations qui ont bien fonctionné et à celles qui se situent dans un cadre européen.

Il faut d'abord admettre que pour les composants, les produits à double usage civil ou militaire - qui seront proposés sur le marché unique - la concurrence devra jouer pleinement et que

la règle doit être celle des prix les plus compétitifs de l'"achat sur étagère".

En ce qui concerne les industries spécifiques d'armements, la concurrence devra également être recherchée au niveau des *équipements* ; la diversité des besoins militaires serait ainsi préservée au meilleur prix. Il ne serait pas choquant, en effet, que deux types d'avions ou trois types de chars coexistent en Europe si leurs équipements (moteurs, électronique etc...) étaient semblables : c'est la question des compensations.

Il conviendrait, également, de réfléchir à ce que pourrait être une *"préférence communautaire"* et, par ailleurs, à l'aménagement du *"juste retour"* des commandes. En dehors du cadre de la C.E.E., il est difficile, en effet, d'admettre que l'argent public soit dépensé à l'étranger sans contrepartie.

Face à une industrie de défense américaine qui, quelles que soient les difficultés qu'elle connaît, entendra préserver sa prédominance, les industriels européens devront concilier une logique industrielle et une logique politique de sauvegarde d'une certaine indépendance nationale. C'est le cas en particulier de *notre industrie aérospatiale* exposée à la concurrence de "blocs nationaux" britannique ou allemand et durement touchée actuellement par la baisse du dollar et *dont l'avenir est en jeu*. Doit-on rappeler que l'agence allemande pour l'espace - la "DARA" - Deutsche Agentur für Raumfahrt- (gelegenheiten - disposera d'ici la fin du siècle de 35 milliards de marks (plus de 100 milliards de francs) ? Peut-on envisager une coopération féconde si ses termes accusent une trop grande inégalité ?

B/ Le choix des programmes

1/ En termes strictement financiers, la suffisance se définit par un coût globalement acceptable et supportable pour la Nation, par une adéquation des crédits inscrits dans les lois de finances annuelles aux dotations pluriannuelles prévues par les lois de programmation et par une évaluation de ces dotations correspondant effectivement aux objectifs physiques, quantitatifs et qualitatifs.

Si, au regard du premier terme de la définition - la charge pour le pays - la suffisance a pu, jusqu'à présent, être considérée

comme acquise, il n'en est pas de même pour les deux autres termes.

Le préalable de l'adéquation des dotations programmées à la réalisation des objectifs physiques, l'évaluation financière des besoins, première et nécessaire condition à la réalisation correcte des programmes, n'est pas toujours acquis. On constate, en effet, **une sous-évaluation de la plupart des programmes et non des moindres : Hades, SNLE/NG, Mirage 2000, porte-avions nucléaire, chars Leclerc, lance-roquettes multiples etc...**

Leurs causes sont multiples : sous-estimation des difficultés technologiques, mal perçues au départ, spécifications trop contraignantes, course à la performance, sur-estimation des possibilités de l'industrie etc..., auxquelles il faut sans doute ajouter des minorations et omissions plus ou moins délibérées mais toujours de nature à faciliter la décision de lancement.

Quant à la concordance des crédits prévus par les lois de finances avec ceux prévus par la loi de programmation, elle n'est jamais atteinte, au moins sur toute la durée couverte par la programmation, le dérapage pouvait commencer, le budget en projet l'atteste, quelques mois après l'adoption de la loi de programmation ...

Devant les contraintes financières, **l'arbitrage se fait par expédients** : les délais sont allongés, les quantités sont réduites, le choix des programmes ainsi sacrifiés se faisant dans le cadre de chaque armée, sans révision d'ensemble. Toute la cohérence du travail initial s'en trouve donc atteinte et du même coup, la suffisance globale entendue comme l'adoption qualitative et quantitative des équipements aux besoins.

2/ Cette suffisance globale, c'est-à-dire le choix des programmes, est-elle le fruit de véritables arbitrages ?

Tenons-nous en, plus précisément, à *l'arbitrage entre armement nucléaire et armement conventionnel*.

Le choix de la dissuasion nucléaire, le couplage par l'arme nucléaire "préstratégique", entre nos forces nucléaires et nos forces conventionnelles, s'inscrit certes dans un dispositif cohérent qui nous ménage une certaine liberté d'action.

Nous avons déjà eu l'occasion, toutefois, d'exprimer notre perplexité quant à l'armement nucléaire baptisé tour à tour "tactique" et "préstratégique", dont le concept d'envoi à évolué sensiblement et dont la consistance, voire la redondance n'est pas

sans susciter des interrogations, et chez nos voisins européens et plus particulièrement nos amis allemands des étonnements, au sens le plus fort du mot.

Doit-on rappeler que le programme Hadès, bien qu'il ait été revu en baisse, est chiffré à plus de 13 milliards de francs et qu'il est actuellement réalisé aux 3/4 ? Le fait qu'on a déjà beaucoup dépensé pour ce programme peut-il constituer une justification a posteriori alors que les mises en garde (y compris celles de votre Rapporteur de la commission des Finances) remontent à plusieurs années ?

Au vu des événements récents qui ont bouleversé les données géostratégiques, ne doit-on pas s'interroger sur la doctrine d'emploi de notre armement nucléaire stratégique qui est restée pratiquement inchangée depuis 30 ans ?

Les bouleversements récents - et les contraintes budgétaires - ne doivent-ils pas nous inciter à réévaluer le niveau de suffisance de l'ensemble de nos forces nucléaires ?

Il ne s'agit pas, bien entendu, de mettre en cause la priorité qui doit s'attacher à celles-ci. Du reste les performances remarquables auxquelles nous sommes parvenus montrent qu'en comparaison des autres pays nucléaires leur coût n'est sans doute pas trop élevé. Reste qu'au sein de notre budget militaire le poids de l'armement nucléaire est lourd : 30 % du titre V, plus de 30 milliards de francs pour 1991.

Quelle doit être, dès lors, la "juste suffisance" alors que nous préparons une nouvelle génération de vecteurs - aéronefs et sous-marins - considérablement plus performante que la précédente ? Quelles doivent être les performances opérationnelles et techniques qui dictent le choix de ce qui doit être "durci", "fiabilisé" ou "redondé" en fonction des défenses adverses ? Quel doit être l'éventail de notre "panoplie" nucléaire ?

Mais qu'il soit bien clair en tout état de cause qu'il ne peut y avoir dans l'armement nucléaire un gisement d'économies qui permettrait d'abattre dans le budget de la Défense. Toutes ces questions ne se posent que dans l'optique d'un rééquilibrage d'ensemble de ce budget.

3. - LE DEBAT SUR LES STRUCTURES ET LES METHODES

Depuis de nombreuses années, les Armées se sont attachées à une simplification de leur administration et à une modernisation de leur gestion. On peut relever avec satisfaction des progrès notables dans cette voie.

Il s'agit cependant là d'une tâche permanente à laquelle les contraintes financières donnent une actualité toujours renouvelée.

Si l'adaptation des méthodes est préférable - chaque fois qu'elle est possible - aux changements de structures, ceux-ci ne peuvent toutefois être indéfiniment reculés. Mais il faut admettre qu'ils sont souvent coûteux dans un premier temps et *qu'ils supposent des investissements dont le retour n'est pas immédiat.*

A/ Les structures

1 - La gestion industrielle

La transformation du G.I.A.T. en société nationale, sa désétatisation votée l'année dernière, à une très large majorité par le Parlement a, certainement, amélioré les perspectives de gestion de cette puissante entité industrielle, désormais baptisée "G.I.A.T. industrie".

Elle supprime, en effet, un handicap majeur : celui de l'isolement industriel et commercial auquel le condamnait son statut étatique.

Cette mesure judicieuse ne peut toutefois produire tous les effets bénéfiques que l'on pouvait en attendre puisque les prestations de la société se trouvent désormais grevées de la T.V.A. Pour autant, les crédits d'équipement des Armées, clientes

du G.I.A.T., n'ont pas été abondés à due concurrence. Il y a dans cet état de fait, il faut le déplorer, une contre-impulsion à la recherche des améliorations de structures.

De surcroît on constate que le versement de la dotation en capital de la nouvelle société, dont le Parlement a souligné le caractère indispensable, n'a toujours pas été réalisé au moment où ce rapport a été rédigé. Bien entendu, il importe que cette dotation ne soit pas prélevée sur les crédits du ministère de la Défense, ce qui constituerait une rupture des engagements souscrits par le ministre devant le Parlement.

Par ailleurs, ainsi qu'on l'a déjà noté, le moment paraît venu de désétatiser la construction navale militaire et d'envisager la création d'une "société de constructions navales".

2 - L'administration centrale

La volonté de mieux intégrer les trois Armées dans un dispositif unique de défense a conduit, dans une perspective d'interarmisation accrue, à créer, il y a maintenant trente ans, un ministère de la Défense unique et à supprimer les secrétariats d'Etat propres à chaque Armée. La mise en place de certaines structures "horizontales" a traduit cette transformation dans l'organigramme du ministère.

Il reste cependant des progrès à accomplir en vue d'accroître l'efficacité de la mise en oeuvre des forces, de la réalisation des programmes et de l'emploi des crédits.

La répartition des crédits d'équipement qui continue à se faire dans les fascicules budgétaires selon une présentation qui individualise chaque armée n'est pas satisfaisante dans la mesure où cette présentation ne s'accompagne pas d'une ventilation de ces crédits par grandes catégories de programmes dont certains ont, ou devraient avoir, un caractère interarmées très prononcé. Est-il normal, par exemple, que la réalisation des réseaux de transmission soit faite par armée alors qu'à l'évidence le problème d'interopérabilité et de développements futurs nécessitent une optique interarmées ? La même question vaut pour les systèmes de surveillance du champ de bataille.

L'"interarmisation" accrue de la conception et de la gestion des programmes nous paraît, en effet, aller dans le sens d'un

emploi plus rationnel et plus efficace des crédits. De ce point de vue un accroissement des attributions du chef d'état-major des armées en matière de programmation paraît indispensable. La programmation ne doit pas être un agrégat totalisant les desiderata de chaque état-major mais l'occasion d'un exercice de cohérence et d'arbitrage.

On conçoit mal, en outre, que notre force d'action extérieure ne soit pas vraiment interarmées, dans sa composition, sa doctrine, ses procédures et qu'elle ne relève pas du chef d'état-major des Armées.

B/ Les procédés et les méthodes

La programmation des équipements militaires doit permettre d'assurer la prévision et la continuité indispensables dans l'affectation des moyens financiers de la Défense. Un important travail a été accompli en ce sens. Mais la méthode souffre encore de lacunes, récemment soulignées, du reste, par la Cour des Comptes dans son rapport public.

La programmation ne porte, en effet, que sur une partie des dépenses : les crédits de fonctionnement du titre III en sont exclus. Il s'en suit un manque certain de cohérence étant donné les liens existant entre l'investissement et le fonctionnement. Deux exemples sont particulièrement éclairants.

La prolongation du maintien en service de nos deux porte-avions "Clémenceau" et "Foch", au-delà des 30 années prévues à l'origine, va inévitablement accroître les coûts d'entretien et de fonctionnement de ces bâtiments mais leur accroissement n'a pas été chiffré.

L'acquisition d'avions "Awacs" exige des dépenses de fonctionnement en personnel, de rechanges et de soutien ; or celles-ci ne sont pas programmées du fait qu'elles sont imputées au titre III. Le coût du programme n'a donc pas été complètement évalué.

Autre lacune : l'articulation des études et des fabrications. La méthode utilisée fait appel à un ratio forfaitaire entre le total des crédits du titre V et le montant affecté aux études et aux développements. Même si ce ratio est dégagé au vu de la pratique (encore qu'il semble sous-estimé), il n'assure cependant pas

nécessairement, pour l'avenir, un financement correct de la préparation scientifique et technologique nécessaires à la mise au point des armements futurs.

Enfin la "planification" qui doit définir les objectifs à long terme est marquée par de nombreuses incertitudes.

La dernière planification complète est antérieure à la loi de programmation pour la période 1984-1988. Elle a défini des "modèles d'armées" qui ont servi par la suite aux lois de programmation 1987-1991 et 1990-1993. Il y a donc eu un décalage croissant entre les travaux de planification à long terme et la programmation à moyen terme des équipements. On mesure cet écart par le fait que, notamment, les "modèles d'armées" définis en 1983 étaient fondés sur l'hypothèse que le budget de la Défense devait, à terme, représenter 4 % du P.I.B.m.

De surcroît, la programmation elle-même est soumise à des modifications en cours d'exercice qui, modifiant l'affectation des ressources, bouleverse le contenu des programmes et leurs échéances. Ainsi la clause d'actualisation des crédits sur l'indice prévisionnel d'évolution des prix du P.I.B.m. n'a pas été appliquée avec rigueur en 1988 et 1989 ; cela a provoqué une diminution de ressources de près de 5 milliards de francs. Par ailleurs, la décision d'avancer de deux ans l'entrée en service du premier "avion de combat tactique" (A.C.T.), la commande d'un quatrième Awacs, l'achat d'avions de transport "Hercules" supplémentaires, n'étaient pas prévus par la programmation. Pas plus que ne l'était la décision prise en 1988 de lancer un programme de "frégates de surveillance" pour répondre à un besoin auquel devait pourvoir le seul programme des "frégates légères".

CONCLUSION

Le projet de budget de la Défense pour 1991 a-t-il été inspiré par ceux-là même qui, il y a quelques mois, prédisaient la "fin de l'histoire" ?

On serait tenté de le croire tant ce budget apparaît, au terme de cet examen, vide d'intention, de signification, d'anticipation.

L'intention ?

Où la trouver alors que ce budget a été préparé au moment même où des esprits légers ou démagogiques - et souvent les deux à la fois - criaient aux "dividendes de la paix" et qu'il est bâti sur l'illusion que notre Défense peut être conduite sur la simple gestion de programmes reconduits et momifiés au fil des ans et des amputations successives.

La signification ?

Où la chercher alors que ce budget refuse les choix et prétend tout maintenir sauf les crédits. Et quelques mesures catégorielles ne suffisent pas à remédier à la détérioration des conditions de vie et de travail et à compenser la minceur des dotations de fonctionnement.

L'anticipation ?

Où peut-elle s'exprimer alors que ce budget ne répond à aucune des interrogations, que suscitent les bouleversements de la situation internationale ? Comment du reste, pourrait-elle trouver place alors que l'achèvement des programmes prévus nécessiterait plus de 20 ans sur la base de financement actuelle ?

Ce budget de "fin de l'histoire" n'est pas celui qui peut convenir à notre pays dans la conjoncture présente. La marche des événements appelle une autre réponse qu'un budget de régression qui ne s'accompagne de surcroît d'aucune réflexion ni sur les menaces, ni sur les concepts, ni sur les méthodes, ni sur la part de la richesse nationale qui doit être consacrée à notre Défense.

Avec regret - puisque certaines de nos unités sont engagées et prêtes à intervenir - mais avec détermination, votre Rapporteur de la commission des Finances vous propose de ne pas adopter les crédits du budget de la Défense pour 1991.

**PROJET DE LOI DE FINANCES
POUR 1991
CONSIDERE COMME ADOPTE
PAR L'ASSEMBLE NATIONALE
AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINEA 3,
DE LA CONSTITUTION**

EXTRAIT

Art. 47

Mesures nouvelles - Dépenses en capital des services militaires

Texte de l'article

III est ouvert au ministre de la Défense pour 1991, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des autorisations de programme ainsi réparties :

Titre V "Equipement"	115 489 800 000 F.
Titre VI "Subventions d'investissement accordées par l'Etat"	510 200 000 F.
Total	<u>116 000 000 000 F.</u>

II Il est ouvert au ministre de la Défense pour 1991, au titre des dépenses nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des crédits de paiement ainsi répartis :

Titre V "Equipement"	28 186 785 000 F.
Titre VI "Subventions d'investissement accordées par l'Etat"	319 700 000 F.
	<u>28 506 485 000 F.</u>

Exposé des motifs

La comparaison par titre des autorisations de programme et des crédits de paiement prévus pour 1991, au titre des dépenses militaires en capital avec les autorisations de programme et les crédits de paiement accordés en 1990 figure au tableau VII 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.

AMENDEMENT

**présenté par votre Rapporteur
au nom de la commission des Finances**

ARTICLE 47

Supprimer cet article.

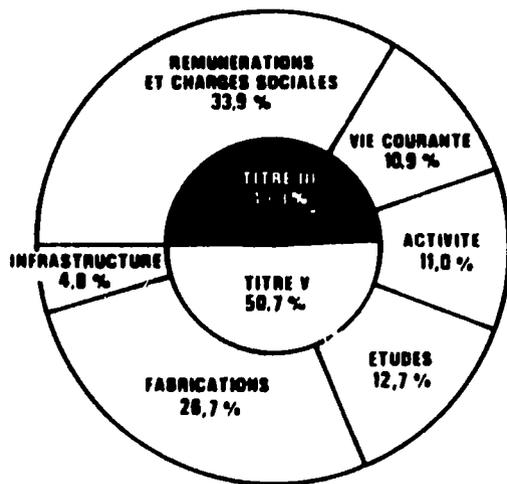
A N N E X E S

- 1 - Evolution de l'emploi des crédits (1987-1991).**
- 2 - Répartition des dotations en autorisations de programme par domaine et catégorie de coût.**
- 3 - Répartition des dotations en crédits de paiement par domaine et classe de coût.**
- 4 - Organisation "armée 2000".**
- 5 - Consommation des crédits de paiement.**

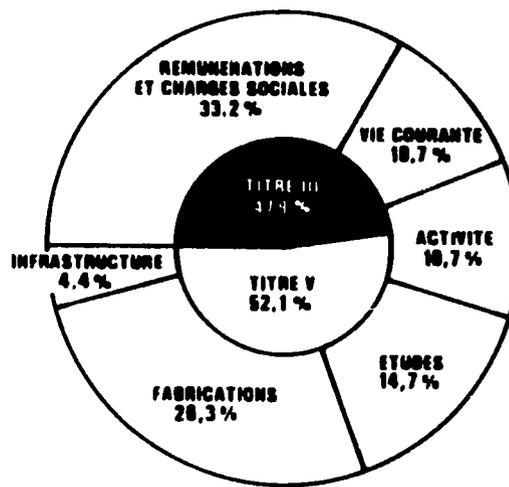
BUDGET DÉFENSE

Emploi des crédits

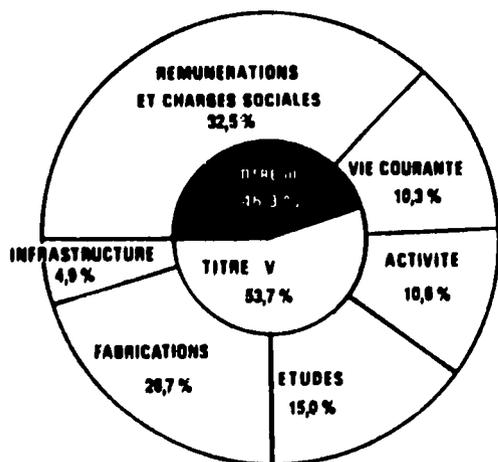
1987



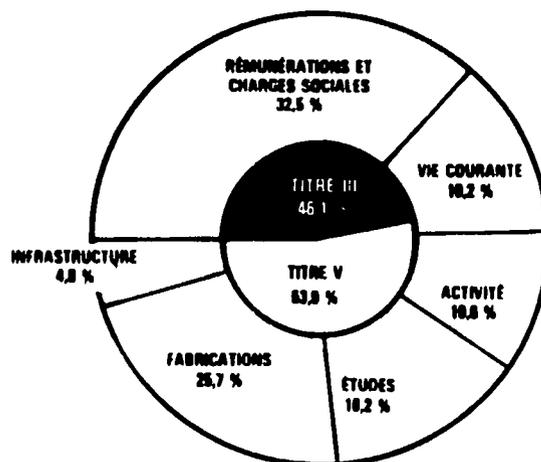
1988



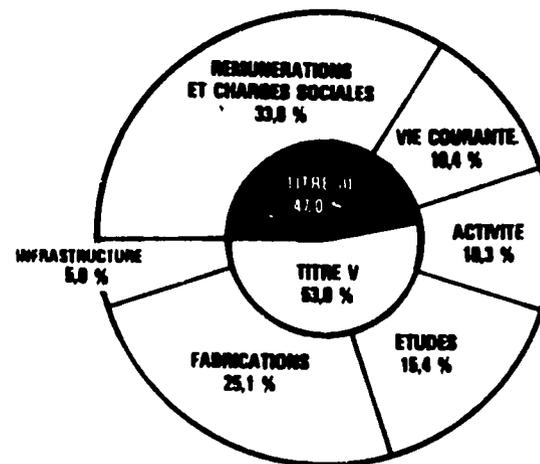
1989



1990



1991



ANNEXE N° 1

ANNEXE N° 2

RÉPARTITION DES DOTATIONS EN AUTORISATIONS DE PROGRAMME (TITRES V ET VI) PAR DOMAINE ET CATÉGORIE DE COÛT, ANNÉE 1991

(En millions de francs.)

	Entretien personnel	Entretien matériels	Munitions	Études	Fabrications	Infrastructure	Total
Domaine 1. — Forces nucléaires stratégiques (F.N.S.) ..	83,8	4 707,6	133,1	13 603,4	11 459,6	2 306,2	30 293,7
Domaine 2. — Armement nucléaire préstratégique (A.N.P.)	65,8	1 703,9	126,4	1 235,5	6 915,9	211,4	10 258,9
Domaine 3. — Forces classiques ...	1 710,8	7 226,3	5 208,5	9 801,2	24 276,9	4 258,4	52 482,1
Domaine 4. — Forces d'outre-mer .	75,9	260,4	140,4	49,1	807,3	384,8	1 717,9
Domaine 5. — Recherches et essais	24,6	109,1	37	7 963,4	51,9	1 323,1	9 509,1
Domaine 6. — Organismes de formation	201,6	763,1	273,9	464,9	1 491,8	505,9	3 701,2
Domaine 7. — Organismes de soutien des personnels .	40,3	23	15,1	»	393	779,3	1 250,7
Domaine 8. — Organismes de soutien des matériels ..	54,4	127	97,7	1,5	1 542,3	310,1	2 133
Domaine 9. — Administration générale	47	20,6	15,3	»	1 384	1 186,5	2 653,4
Totaux	2 304,2	14 941	6 047,4	33 119	48 322,7	11 265,7	116 000

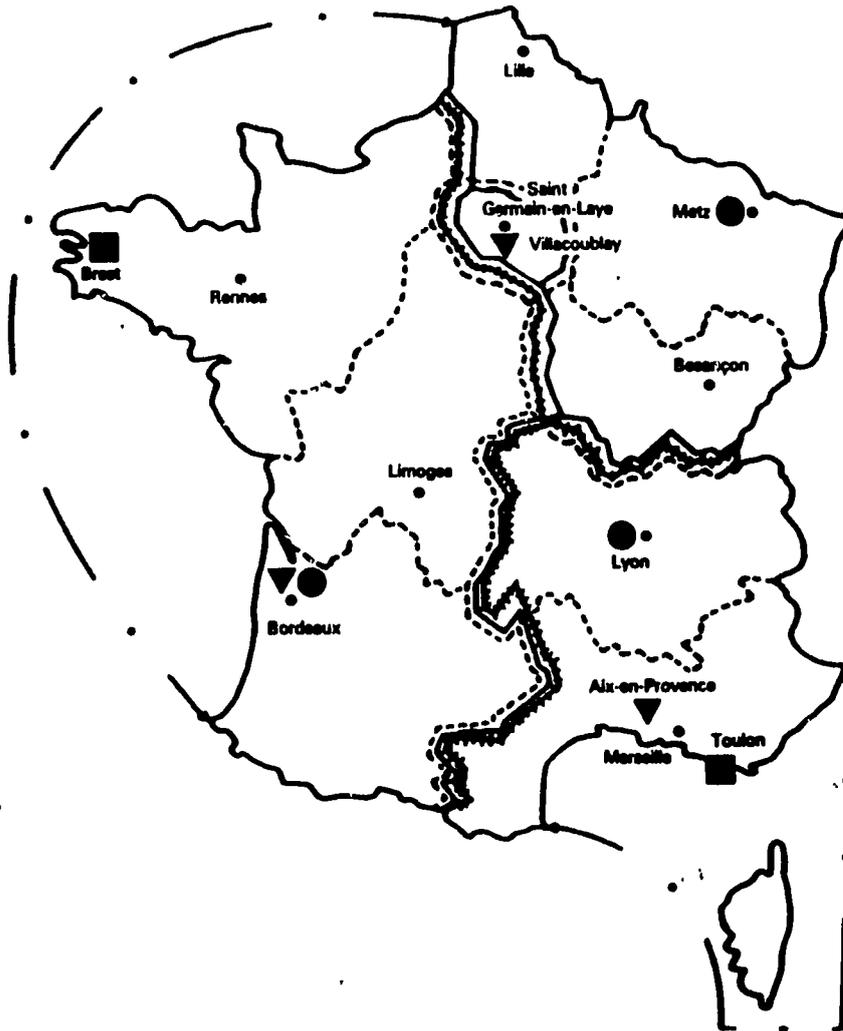
ANNEXE N° 3

RÉPARTITION DES DOTATIONS EN CRÉDITS DE PAIEMENT
PAR DOMAINE ET CLASSE DE COÛTS, ANNÉE 1991

(En millions de francs.)

	R.C.S. (1)	Vie courante	Activité	Études	Fabri- cations	Infra- structure	Total	Dont : titre III	Dont : titres V et VI
Domaine 1. — Forces nucléaires stra- tégiques (F.N.S.) ..	2 473,2	1 021,9	4 353,1	12 231,8	10 195	2 643,7	32 918,7	3 851,2	29 067,5
Domaine 2. — Armement nucléaire préstratégique (A.N.P.)	937,8	316,5	1 758,4	1 418,6	5 406,6	195,8	10 033,7	1 713,2	8 320,5
Domaine 3. — Forces classiques ...	36 548,8	10 281,8	11 939,1	9 013,7	27 839,7	3 127,8	98 750,9	50 902,1	47 848,8
Domaine 4. — Forces d'outre-mer .	3 297,6	623	505,5	32,4	795,1	358,4	5 612	4 141,4	1 470,6
Domaine 5. — Recherches et essais	1 750	755	203,2	6 867,4	71	1 144,4	10 791	2 596,3	8 194,7
Domaine 6. — Organismes de forma- tion	6 479,9	1 800,7	1 036,5	375,3	1 557,6	337,7	11 587,7	8 488	3 099,7
Domaine 7. — Organismes de sou- tien des personnels .	5 149,5	3 178,2	50,2	»	340,7	653,8	9 372,4	8 315,4	1 057
Domaine 8. — Organismes de sou- tien des matériels ..	4 778,3	867,9	213,3	0,9	1 446	409,3	7 715,7	5 683,2	2 032,5
Domaine 9. — Administration géné- rale	4 276,2	1 432,3	66,5	»	1 239	751,9	7 765,9	5 709,2	2 056,7
Totaux	65 691,3	20 277,3	20 125,8	29 940,1	48 890,7	9 622,8	194 548	91 400	103 148

(1) Rémunérations et charges sociales des personnels civils et militaires.



- Legende**
- PC et limites de région militaire de défense (Terre), de Gendarmerie
 - - - ● - - - PC et limites de circonscription militaire de défense
 - · - · - ■ - · - · - PC et limites de région maritime
 - · · · · ▼ · · · · · PC et limites de région aérienne

ANNEXE N° 5

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(En pourcentage.)

Taux d'emploi par section	1985	1986	1987	1988	1989
Commune	84	87,2	86	87,3	84
Air	97,2	94,2	96,3	95,1	93
Forces terrestres	94,7	96,9	94,9	98,4	83,5
Marine	94	96,4	98,2	98,8	98,4
Gendarmerie	83,4	83,5	84,5	86,4	78,9
Total général	93,3	93,8	94,1	95	89,7

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT À REPORTER TITRE V ET VI

(En millions de francs.)

1988	4 472
1989	9 726
Progression 1989-1988	+ 117 %

Au cours de sa réunion du 8 novembre 1990 la commission des Finances a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du budget de la Défense (Titres V et VI - dépenses en capital) pour 1991

Elle a, statuant définitivement sur le projet de budget tel qu'adopté par l'Assemblée nationale, confirmé cette décision lors de la séance du mardi 20 novembre 1990.