

N° 91

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au proces verbal de la séance du 21 novembre 1988

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

Défense

SECTION "FORCES TERRESTRES"

Par M. Jacques CHAUMONT,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayie, Jean-Luc Becart, Jean Benard Mousseaux, André Bettencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles Henri de Cosné-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gerard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hautecloque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kaus, Christian de La Malene, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n°38), 296 (tome XI), 297 (tome VII) et T.A 24.

Sénat : 87 et 88 (annexes n° 45 et 46) (1988-1989).

SOMMAIRE

	Pages
	-
PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE STRATEGIQUE DANS LEQUEL S'INSCRIT L'EFFORT DE DEFENSE DE LA FRANCE	7
Premier événement majeur : le nouveau cours soviétique et ses ambiguïtés	7
A. Un relâchement des tensions internationales naguère suscitées par l'Union Soviétique	7
B. La poursuite du renforcement du dispositif militaire soviétique	9
C. Une situation fluide qui invite à la prudence	10
Deuxième événement majeur : l'accélération du processus de négociations sur le désarmement	11
A. L'accord sur les forces nucléaires intermédiaires : un modèle d'avenir en matière de désarmement ou une victoire à la Pyrrhus pour l'Occident	11
B. Les pourparlers sur les réductions des arsenaux stratégiques (START) et les négociations sur le désarmement conventionnel : une gestation délicate	12
1°) Les négociations sur les arsenaux stratégiques : des progrès notables, un accord encore lointain	12
2°) Le désarmement conventionnel : un déséquilibre excessif	13
C. Le désarmement chimique	14
1°) Les risques engendrés par la double prolifération ..	15
2°) La part prise par la France dans les négociations ...	16
3°) Les inconvénients d'un renoncement à l'arme chimique avant toute conclusion d'un nouvel accord	17

Troisième événement majeur : les horizons lointains d'une défense européenne	18
A. Les deux sources de la résurrection de l'idée de défense européenne	19
B. Un bilan désenchanté	20
1°) L'harmonisation des intérêts européens en matière de défense	20
2°) La coopération en matière d'armement	21
C. La coopération franco-allemande	21
1°) Quelques observations sur la FAR	22
2°) Les malentendus provoqués par le Hadès	23

DEUXIEME PARTIE : LES EFFECTIFS DE L'ARMEE DE TERRE ET LEUR EVOLUTION

I - Les effectifs de l'armée de terre à la veille de la déflation prévue en 1989	28
A. La situation des effectifs de l'armée de terre en 1989 ..	28
1°) Les effectifs disponibles de l'armée de terre : une coupe au "scanner"	28
2°) Le problème de l'encadrement de l'armée de terre ..	30
3°) Les problèmes de gestion et les déflations antérieures	31
a) <i>Une menace sur la politique de recrutement contractuelle</i>	32
b) <i>Un risque de frein à l'avancement</i>	32
B. Les caractéristiques de la déflation de 1989	32
1°) Une déflation relativement massive	33
2°) Une déflation imposée à l'armée de terre pour des motifs budgétaires	34
II - Le caractère problématique d'une poursuite de la déflation des effectifs	34
A. Le plan Orion et l'amélioration de l'utilisation des effectifs	35
1°) Les infrastructures de l'armée de terre en 1988	36
2°) Le plan Orion	36

3°) Les avantages attendus	38
4°) Les questions soulevées	40
B. Le service national et l'adéquation des ressources d'une classe d'âge aux besoins des armées	42
1°) Un principe fondamental : l'universalité du service national	43
2°) Quelques observations sur l'adéquation de la ressource aux besoins	44
3°) Quelques observations sur un éventuel "rééquilibrage" du service national au profit des formes civiles de service	46
 TROISIEME PARTIE : L'ANALYSE DU PROJET DE BUDGET POUR 1989 DE LA SECTION FORCES TERRESTRES	 49
I - Les moyens des services : un titre III au bord de l'étranglement	50
A. L'évolution globale du titre III	50
B. Les moyens en personnels de l'armée de terre	52
1°) La reprise d'une diminution significative des effectifs	52
2°) L'effort "exceptionnel" en faveur de la revalorisation de la condition militaire : un accroissement de diverses indemnités dont l'effet sera malheureusement compensé par la baisse du pouvoir d'achat des rémunérations principales	54
C. L'entraînement des forces : un maintien à niveau	56
D. La diminution de l'entretien programmé des matériels	57
E. La vie des armées	58
1°) Le poste alimentation	59
2°) Le soutien général et la "vie courante"	59
3°) La détérioration de l'entretien des armements	59
F. Les charges exceptionnelles et les opérations extérieures	60
II - Le titre V et l'équipement de l'armée de terre	62
A. L'évolution globale du titre V	62
B. La répartition globale des dotations du titre V	64

C. L'érosion préoccupante des dotations consacrées aux études et développements	66
D. Les fabrications d'armement : un niveau dans l'ensemble satisfaisant	69
E. Habillement, couchage, campement et ameublement ..	77
F. Infrastructures	77
CONCLUSION	78

PREMIERE PARTIE : LE CONTEXTE STRATEGIQUE DANS LEQUEL S'INSCRIT L'EFFORT DE DEFENSE DE LA FRANCE

Le contexte stratégique dans lequel s'inscrit l'effort de défense de la France a été profondément bouleversé par une série d'événements importants qui se sont déroulés au cours des deux ou trois dernières années, et que l'on peut regrouper en trois ensembles : le nouveau cours soviétique, les espoirs qu'il suscite et les ambiguïtés qu'il comporte ; l'accélération des processus des négociations sur le désarmement, et le regain de l'idée de défense européenne.

Premier évènement majeur : le nouveau cours Soviétique, ses promesses et ses ambiguïtés.

Le nouveau cours en vigueur en Union Soviétique depuis l'arrivée au pouvoir de M. Mikhaïl Gorbatchev s'est traduit en politique intérieure par un ensemble de mesures et d'impulsions qui s'efforcent de rénover en profondeur le système soviétique, sans en contester les principes ni l'idéologie, et dans l'ordre de la politique étrangère par un feu nourri d'initiatives visant à tirer l'URSS des impasses diplomatiques dans lesquelles elle s'était enfoncée, et à restaurer un climat de détente plus propice au retentissement de ses propositions en faveur d'une renégociation du niveau des armements.

A - Un relâchement des tensions internationales naguère suscitées par l'Union Soviétique

Au début des années quatre vingt, l'invasion de l'Afghanistan par les troupes Soviétiques, et la rupture des pourparlers de Genève sur les forces nucléaires intermédiaires stationnées en Europe avaient donné de l'URSS une image particulièrement sombre et agressive, en même temps qu'elles la plaçaient dans une double impasse, diplomatique et militaire.

Le nouveau secrétaire général du parti communiste d'Union Soviétique, M. Mikhaïl Gorbatchev est parvenu en moins de trois ans à renverser cette situation.

En renouant les négociations sur les euromissiles et en reprenant à son compte l'option zéro naguère proposée par l'administration américaine, il est parvenu, au prix de certaines concessions, à reprendre l'initiative en matière de désarmement.

Le dialogue bilatéral qui s'est ainsi renoué avec les Etats-Unis a débouché sur la signature d'un accord sur les forces nucléaires intermédiaires qui n'est pas défavorable, bien au contraire, aux intérêts stratégiques de l'Union Soviétique. Il a permis en outre la mise à l'étude de projets novateurs de réduction des autres catégories d'armement.

Cette amélioration des relations américano-soviétiques a contribué à détendre le climat international. Celui-ci a favorisé un relatif apaisement de plusieurs conflits régionaux. Enfin, a contribué à l'amélioration de l'image de l'URSS.

Plus récemment, la proposition avancée le 8 février 1988 par M. Gorbatchev de retirer les troupes soviétiques d'Afghanistan, suivie, le 14 avril, de l'accord quadripartite entre le Pakistan, l'URSS, le gouvernement Afghan et les Etats-Unis, puis du commencement de retrait effectif, a confirmé cette évolution vers un relâchement des tensions internationales.

Analysés en termes d'opinion, les bénéfices qu'en a retirés l'Union Soviétique n'ont été que très partiellement compromis par l'annonce de l'arrêt du retrait, ou par les conditions suspectes de la mort tragique du général Zia-Ul-Hacq, chef de l'Etat pakistanais.

Enfin, d'une façon générale, la "transparence" prônée par le secrétaire général, et la remise en liberté de dissidents aussi renommés au-delà des frontières que le professeur Andreï Sakharov, ont trouvé un large écho dans l'opinion occidentale, et ont contribué

elles aussi, à désarmer en partie la méfiance occidentale. Les démentis apportés aux propos prématurés du chancelier Kohl à son retour de Moscou, sur la libération des prisonniers politiques, permettent cependant de mesurer le chemin qui resterait à parcourir.

Soucieux d'encourager une évolution qu'ils jugent porteuse d'espoirs, les gouvernements occidentaux se sont efforcés, avec davantage d'émulation que d'harmonie, d'apporter leur soutien financier sous la forme de prêts et d'un assouplissement des restrictions d'importation, aux efforts de restructuration interne de l'URSS.

Dans un récent entretien accordé à un quotidien du matin à la veille de son voyage à Moscou, le Président de la République résumait "Je préfère cette orientation au surarmement. Et si la France, si l'Europe peuvent la faciliter en pratiquant une diplomatie d'ouverture, de dialogue, en réduisant les tensions, chacun en tirera bénéfice. Qu'au surplus, les citoyens Soviétiques acquièrent une plus grande liberté d'expression, de mouvement et même de contestation, que le système s'assouplisse et, pourquoi pas, se démocratise, voilà qui n'est pas un mince enjeu. M. Gorbatchev rencontre, rencontrera des résistances qu'il serait stupide d'encourager. J'aime mieux la perestroïka que le régime figé qu'on a connu naguère à Moscou".

B - La poursuite du renforcement du dispositif militaire Soviétique

S'il ne fait aucun doute que l'URSS est aujourd'hui engagée dans un processus de restructuration profond, et porteur d'espoir pour l'avenir, si la volonté de paix et de désarmement de M. Gorbatchev ne doit pas être systématiquement et a priori contestée, on ne doit pas perdre de vue que, dans le même temps, l'Union Soviétique n'a cessé de renforcer son dispositif militaire.

En dépit de la stratégie "défensive" définie par M. Gorbatchev, les principaux observateurs occidentaux ne découvrent en effet aucun infléchissement substantiel dans l'organisation ou la modernisation des forces du Pacte de Varsovie.

La posture des forces du Pacte de Varsovie reste résolument offensive : tout au long de ces dernières années, on a relevé une augmentation de la capacité à mener des percées en profondeur, par un renforcement de l'artillerie, le développement des hélicoptères et une meilleure intégration des différentes armes.

L'effort de modernisation et d'accroissement des moyens classiques a été poursuivi : l'introduction de deux nouveaux avions le Sukhoi SU-27 Flanker et le Mig-29 Fulcrum ont amélioré respectivement les capacités de maîtrise du ciel et celles de détection à basse altitude ; les hélicoptères d'assaut et les blindés ont été modernisés ; et l'on considère que l'URSS continue de produire chaque mois 2 à 300 chars.

Enfin, l'accord intervenu sur le retrait des missiles à courte portée n'a en rien freiné la modernisation des autres composantes de l'arsenal nucléaire soviétique à très courte portée (SS-21) et à longue portée (SS-24 et SS-25).

C - Une situation fluide incitant à la prudence

Dans ces conditions, force est de constater qu'une certaine ambiguïté caractérise la politique menée par la direction soviétique.

A ces ambiguïtés s'ajoutent les incertitudes qui pèsent sur les réformes engagées, en raison des tensions internes qu'elles suscitent, en particulier dans les républiques de Transcaucasie et dans les états baltes, ou des oppositions intérieures qu'elles rencontrent.

A cet égard, on ne peut que partager l'analyse du ministre de la Défense lorsqu'il déclare que "trop d'incertitudes pèsent sur l'évolution de l'Union Soviétique ... pour que l'on puisse dès maintenant conclure à un effritement de la menace et par conséquent en déduire la nécessité de diminuer l'effort de défense de la France".

Deuxième évènement majeur : l'accélération du processus de négociation sur le désarmement

On a assisté au cours des dernières années à une accélération du processus de désarmement. Celui-ci a abouti avec une rapidité étonnante à la signature d'un premier accord sur le retrait et la destruction des missiles à courte portée, et des progrès significatifs ont également été enregistrés sur les dossiers des arsenaux stratégiques, des forces conventionnelles en Europe et du désarmement chimique.

A - L'accord sur les forces nucléaires intermédiaires : un modèle d'avenir en matière de désarmement, ou une victoire à la Pyrrhus ?

L'accord sur les forces nucléaires intermédiaires est le seul accord de désarmement conclu jusqu'à présent.

Sans reprendre en détail l'analyse présentée dans le rapport de l'année dernière, qu'il suffise de rappeler :

- que la signature de cet accord est un succès politique et diplomatique, pour les Etats-Unis, pour les pays occidentaux, dans la mesure où cet accord est conforme à l'option zéro qu'ils avaient eux-mêmes avancée ;

- qu'elle est, au moins en apparence, un succès dans le domaine de l'arithmétique militaire puisque l'URSS devra détruire davantage de missiles que les Etats-Unis ;

- que cependant, sur le plan stratégique, l'accord est grave pour la défense de l'Europe occidentale, car, les missiles à portée intermédiaire n'ont, indépendamment de leur nombre, pas la même valeur pour les deux camps : pour l'URSS, qui peut toujours tenir les

alliés européens de l'OTAN sous le feu nucléaire de ses missiles à longue portée, ils ne représentent que l'abandon d'une fraction minimale de son arsenal ; pour l'OTAN, la destruction de ces missiles américains, installés sur le territoire européen représente la perte d'un échelon de dissuasion.

On ne peut cependant, en l'état actuel des choses, porter de jugement définitif sur cet accord car il présente en effet des perspectives intéressantes pour l'avenir : pour la première fois en effet, un accord de désarmement portait sur des destructions asymétriques de part et d'autre ; pour la première fois également, il était assorti de processus de vérifications poussées, allant jusqu'à l'envoi de missions d'inspection adverses sur les sites suspectés.

Ces deux innovations pourront-elles se retrouver dans des accords relatifs à d'autres catégories d'armement où l'URSS bénéficie pour l'instant d'une supériorité manifeste ? L'accord FNI amorce-t-il véritablement un processus de désarmement qui permettrait la recherche d'un équilibre plus stable, à un niveau plus bas ? Ou restera-t-il sans descendance ?

B - Les pourparlers sur les réductions des arsenaux stratégiques (START) et le désarmement conventionnel : une gestation délicate

1°) Les arsenaux stratégiques

En dépit des objectifs ambitieux qui lui sont assignés à long terme, et des grandes lignes d'un éventuel accord dégagées lors du sommet de Reykjavik et affinées lors de la rencontre de Washington, les pourparlers sur la réduction des arsenaux stratégiques restent encore sans résultat concret.

Lors du sommet de Reykjavik de décembre 1986, les Etats-Unis et l'Union Soviétique étaient convenus de réduire de moitié leurs arsenaux nucléaires intercontinentaux.

Depuis, et en particulier lors du sommet de Washington, des progrès ont été enregistrés. Un accord a été trouvé sur un plafond global de 6.000 ogives dans chaque camp et un sous-plafond de 1.540 ogives pour les missiles intercontinentaux lourds.

Plusieurs problèmes restent cependant en suspens. Ils se rapportent aux sous-plafonds des différentes catégories de missiles, aux problèmes posés par les lanceurs mobiles, auxquels est attachée l'URSS, à celui de la distinction des missiles classiques et conventionnels embarqués à bord de sous-marins. Le différend sur la défense spatiale, lié par les Soviétiques à la réduction des arsenaux offensifs, n'a pas trouvé de solution en dépit de progrès ponctuels. Enfin, les difficultés soulevées par le problème des vérifications est plus aigu pour un accord de réduction des armements que pour un accord qui prévoit l'élimination complète d'une catégorie d'armement.

Même s'il n'est pas impossible que ces négociations connaissent une nouvelle impulsion après l'installation de la nouvelle administration américaine, on doit cependant relever :

- qu'un accord sur les armements stratégiques, portant sur des réductions symétriques, ne bouleverserait pas l'équilibre stratégique ;
- que laissant à chacun des protagonistes environ 6.000 ogives nucléaires, il ne remettrait en cause ni la stratégie de dissuasion, ni la suprématie des deux super-puissances dans le nucléaire ;
- que, dans ces conditions, le Gouvernement français doit rappeler qu'il est exclu que nos forces nucléaires, qui sont indépendantes et se maintiennent à un niveau de stricte suffisance, puissent faire l'objet d'une quelconque prise en compte, ou d'une quelconque négociation.

2°) Le désarmement conventionnel

Les négociations sur le désarmement conventionnel ont reçu, elles aussi, une nouvelle impulsion.

Au rang des progrès enregistrés dans la période récente, on rangera les mesures de sécurité et de confiance adoptées lors de la conférence de Stockholm en 1986, ainsi que, plus récemment, la reconnaissance par l'Union Soviétique d'un certain déséquilibre des forces en présence. M. Gorbatchev s'est en outre déclaré convaincu de la nécessité de réductions sensibles des armements de façon à prévenir les risques d'attaques-surprises.

Un certain nombre d'exigences soviétiques restent malgré tout inacceptables. Tout d'abord, l'URSS souhaite inclure l'armement nucléaire tactique dans les négociations sur le conventionnel. Pour ce faire, elle réclame que le mandat se réfère soit aux armes nucléaires tactiques -mais tous les pays occidentaux, et la France en particulier, y sont opposés- soit aux armes à double capacité.

En outre, des divergences d'appréciation fondamentales subsistent sur l'évaluation des asymétries entre les forces en présence. Si l'URSS est prête aujourd'hui à en reconnaître l'existence, elle en relativise cependant l'importance et précise par ailleurs que l'objet des négociations est de "maintenir" l'équilibre des forces actuelles à un niveau plus bas. Aussi propose-t-elle d'échanger une réduction du nombre de ses chars, dont beaucoup sont anciens, contre une amputation du potentiel aérien de l'OTAN, cependant loin d'être supérieur à celui du Pacte de Varsovie.

Du côté occidental, on relève en revanche que l'asymétrie des forces en présence est à ce point importante qu'un retour vers un certain équilibre ne pourrait passer, au moins au début, que par des réductions unilatérales des armements soviétiques.

C - Le désarmement chimique

On a assisté, au cours des derniers mois, à une multiplication des initiatives en faveur de la mise au point d'une nouvelle convention internationale sur les armes chimiques, qui compléterait l'accord de 1925 de Genève, dont les dispositions, certes utiles, paraissent aujourd'hui lacunaires.

1°) Les risques engendrés par la double prolifération

La convention de Genève n'interdit en effet que l'emploi des armes chimiques, et non leur possession ou leur fabrication. Comme, en outre, certains de ses Etats membres se reconnaissent le droit de riposter à une agression chimique par le même type d'armes, elle aboutit en pratique à un simple accord de "non-emploi en premier".

Les insuffisances de cette convention apparaissent aujourd'hui en pleine lumière et on assiste à une double prolifération des armes chimiques :

- une prolifération que l'on qualifie parfois de "verticale", qui concerne les grandes puissances et tout particulièrement l'Union Soviétique. Celle-ci n'a pas cessé depuis la deuxième guerre mondiale de compléter et de moderniser ses stocks qui sont aujourd'hui estimés à 2 ou 300.000 tonnes. Quant aux Etats-Unis, soucieux de ne pas se priver plus longtemps d'une arme que reconnaît posséder leur principal adversaire, ils ont repris, il y a deux ans, sous l'impulsion du Président Reagan, une production qu'ils avaient cessé, et se sont ainsi dotés de munitions binaires.

- une prolifération "horizontale" double cette prolifération verticale et asymétrique. La facilité et le faible coût d'élaboration de l'arme chimique a facilité en effet son obtention par un grand nombre de pays, et en particulier de pays du tiers monde. Selon diverses sources américaines et britanniques, le nombre des pays qui se seraient ainsi dotés de l'arme chimique, ou seraient sur le point de le faire avoisinerait la vingtaine. Et fait plus grave, certains de ces pays ont effectivement utilisé ces armes dans la période récente, soit dans un conflit extérieur, soit dans la lutte contre des révoltes internes. Les armes chimiques apparaissent ainsi comme la "bombe atomique du pauvre".

2°) La part prise par la France dans les négociations

Face aux dangers que présentent cette double prolifération et ces utilisations effectives de l'arme chimique, les initiatives en faveur d'un désarmement chimique se sont multipliées. La France y a pris une part active, et l'on doit s'en féliciter, comme on doit se féliciter de la tenue prochaine à Paris, en janvier 1989, d'une conférence sur les armes chimiques.

On peut cependant s'interroger sur le bien-fondé de la position adoptée par le Président de la République sur ce sujet lors de son discours devant les Nations Unies le 29 septembre et qui indique un recul par rapport à la loi de programmation militaire. Dans celle-ci, le Gouvernement français avait indiqué son intention de ne pas se priver d'une arme que détiendrait un de ses adversaires potentiels, tant que n'auraient pas abouti les négociations sur un accord de désarmement chimique complet et vérifiable. Or dans son discours devant les Nations-Unies, le Président de la République a paru renoncer à doter la défense de la France d'armes de ce type.

Le discours qu'il a prononcé devant l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale n'a pas permis d'apporter toute la lumière sur ses intentions : "Je ne pense pas, a-t-il déclaré, qu'il soit raisonnable d'arc-bouter la France sur une position intenable qui la verrait continuer de fabriquer des armes chimiques quand les autres auraient cessé. Aussi respecterons-nous scrupuleusement les termes de la convention dès que celle-ci sera entrée en vigueur".

Doit-on en déduire, a contrario, que, tant que la convention ne sera pas entrée en vigueur, la France pourrait toujours se doter d'armes chimiques ? Un autre passage du discours qui affirme "Nous ne nous priverons d'aucun type d'arme qui serait détenu par les autres puissances", peut sembler l'indiquer. Ou bien doit-on plutôt penser que les considérations diplomatiques évoquées par le discours devant l'INEDN, et qui semblent l'avoir emporté dans le discours devant les Nations-Unies, s'appliquent dès aujourd'hui ? La position de la France sur ce point est ambiguë Cette ambiguïté est-elle volontaire, ou le Gouvernement envisage-t-il de la lever à l'occasion de la discussion du projet de budget de la Défense pour 1989 ?

3°) Les inconvénients d'un renoncement à l'arme chimique avant toute conclusion d'un nouvel accord

Tout en respectant le point de vue émis par le Président de la République, votre rapporteur estime que la décision de se doter de l'arme chimique n'est pas contradictoire avec la volonté de voir aboutir des négociations sur un accord qui en interdirait la production et la détention. L'histoire diplomatique des années récentes a montré qu'en matière de désarmement, les négociations devaient être menées en position de force pour réussir. En outre, et sans vouloir jouer les Cassandre, il aimerait que l'on garde à l'esprit les difficultés que présenterait la vérification d'un tel accord, tant la production et le stockage de munitions chimiques peuvent être faciles et discrets.

A ces considérations d'ordre diplomatique s'ajoutent quelques considérations d'ordre stratégique et militaire. Il rappellera à ce propos que, selon les stratèges contemporains, les armes chimiques sont aujourd'hui susceptibles de deux types bien distincts d'utilisation : par des frappes ponctuelles sur le champ de bataille ; par des frappes plus massives et surtout plus persistantes sur les infrastructures arrières.

L'utilisation sur le champ de bataille est la plus traditionnelle. On considère aujourd'hui que, grâce aux progrès accomplis en matière de tenues de protection, elles présentent moins d'efficacité directe, par leur pouvoir léthal, que d'utilité indirecte par les effets psychologiques qu'elles induisent, et plus encore par la pénalisation qu'entraînent les mesures de protection. On considère en effet généralement que la gêne entraînée par le port encombrant des tenues de protection, fait perdre au fantassin jusqu'à 40 % de ses moyens.

Le rapport 1988 de l'Institut International d'Etudes Stratégiques, dont l'autorité est universellement reconnue dans le domaine militaire et stratégique, en tire la conclusion suivante : "Ces armes donnent donc au camp qui en dispose un avantage considérable. Le défenseur doit se maintenir à un niveau élevé d'alerte et de préparation, et il en subit les nombreux inconvénients, souvent pendant de longues périodes, alors que l'attaquant ne met en oeuvre ses protections qu'à l'occasion de ses propres attaques

chimiques, en sachant avec précision où, quand, et pendant combien de temps il devra se protéger".

Quant à l'emploi sélectif sur les bases aériennes, les ports, les dépôts, les installations logistiques vers lesquels on estime que s'orientent aujourd'hui les Soviétiques, il aurait un impact considérable. Si la France se prive des moyens de riposter par des frappes de même nature à une attaque chimique, à quel type d'armement reviendra le rôle de dissuader une frappe chimique ? M. Charles Hernu avait naguère suggéré que les armes préstratégiques, dotées éventuellement de munitions à rayonnement renforcé (la "bourse à neutrons") pourraient remplir cette fonction. Le Gouvernement reprend-il cette hypothèse à son compte ? Envisage-t-il dans ces conditions de compléter ainsi le concept d'emploi de l'armement nucléaire préstratégique ? Pense-t-il pour compenser l'abandon de l'arme chimique mettre en construction l'arme à neutrons ?

Au demeurant, cette solution serait-elle véritablement satisfaisante ? L'hypothèse d'une riposte nucléaire serait certes crédible en cas d'attaque chimique massive sur des objectifs militaires ou civils. Le serait-elle encore en cas de frappe sélective ou limitée ?

Mais si l'on écarte la riposte nucléaire, comment dissuader un éventuel agresseur de recourir à une attaque chimique par la seule menace d'armes conventionnelles où notre infériorité est manifeste ?

Telles sont les questions sur lesquelles votre rapporteur aimerait des éclaircissements du Gouvernement.

Troisième évènement majeur : les horizons lointains d'une défense européenne

L'idée d'une défense européenne n'est pas une idée entièrement neuve en Europe. Particulièrement en vogue au lendemain de la seconde guerre mondiale, elle s'était traduite en

particulier par la création de l'Union de l'Europe Occidentale en 1948, mais avait ensuite été progressivement éclipsée par la création de l'OTAN en 1949, dominée par les Etats-Unis, et avait reçu son coup de grâce avec l'échec de la Communauté Européenne de Défense. En dépit de certains efforts de resserrement des liens entre pays européens, comme le Traité franco-allemand de 1963, l'idée d'une défense européenne était tombée en désuétude, tant paraissaient satisfaisantes et irremplaçables l'OTAN et la garantie américaine à une majorité des gouvernements européens.

A. Les deux sources de la résurrection de l'idée de défense européenne

Deux évolutions majeures ont ramené l'idée d'une défense européenne, ou d'un pilier européen de défense, au premier plan des préoccupations des gouvernements d'Europe occidentale.

La première est d'ordre politique. Le cours rapide des événements survenus en 1987 a multiplié les inquiétudes, déjà anciennes, que suscitent les divergences d'intérêts en matière de défense entre les Etats-Unis et les pays européens. Certes, l'Alliance demeure forte et unie même après quarante années d'existence, et elle a d'ailleurs démontré sa cohésion lors de l'affaire des euro-missiles.

Il n'en demeure pas moins que les pressions constantes exercées par les Etats-Unis en faveur de l'IDS, les plaidoyers réitérés de l'administration républicaine pour un monde dénucléarisé, et le resserrement des contraintes qui pèsent sur le budget de défense américain ont ravivé les craintes d'un affaiblissement de la protection de l'Europe.

En outre, le sommet de Reykjavik, fin 1986, a laissé des traces durables. Lors de celui-ci en effet, le Président Reagan a, sans consulter ses alliés européens, ou plutôt en l'ayant fait tardivement et de façon cavalière et sommaire, engagé avec M. Gorbatchev des négociations sur une réduction importante des arsenaux nucléaires et en particulier des missiles stationnés en Europe.

Ces comportements sous-entendent que les Etats-Unis étaient prêts à remettre en cause à long terme les stratégies de dissuasion de l'OTAN, et à plus brève échéance la riposte graduée sans consultation appropriée des alliés, a invité les pays européens à réfléchir aux modalités d'une amélioration de la coordination de leurs positions et de leurs efforts en matière de défense.

Dans le même temps, un second facteur, mais celui-ci d'ordre économique et industriel, a incité les Européens à une amélioration de leur coopération dans le domaine militaire. Le coût croissant des matériels militaires, le rétrécissement des marchés d'exportation ont fait prendre conscience progressivement aux gouvernements du caractère indispensable que revêt la coopération en matière de fabrication d'armement, tant sur le plan du partage des coûts de recherche et de développement, que sur celui de l'élargissement du marché, condition de l'allongement des séries.

B. Un bilan désenchanté

Si l'on s'accorde assez généralement aujourd'hui à reconnaître que l'Europe doit prendre davantage en charge le soin de sa défense, le bilan que l'on peut tracer des efforts de concertation et de coopération reste assez mince.

1°) L'harmonisation des intérêts

Certains progrès ont certes été enregistrés en matière d'harmonisation des intérêts des pays en matière de défense. Et l'on ne peut que saluer ici la déclaration formulée par l'Union de l'Europe Occidentale en 1987. Cette "plate-forme sur les intérêts européens" représente un progrès essentiel dans la mesure où l'ensemble des pays européens consacrent la dissuasion nucléaire comme fondement de la stratégie occidentale, et reconnaissent la contribution apportée par les armements nucléaires indépendants à cette stratégie.

Elle n'efface pas cependant les différences d'approches existant entre les pays européens. Celles-ci résultent de la différence de leurs statuts : la France et la Grande-Bretagne sont les seules à détenir des armes nucléaires, encore la France est-elle la seule à disposer d'une décision autonome ; beaucoup font partie du commandement intégré de l'Alliance atlantique ; la France s'en est retirée en 1966. Elles tiennent aussi à la différence de leur géographie : l'Allemagne Fédérale est en première ligne, aussi est-elle attachée à la défense de l'avant et réservée à l'égard d'un armement nucléaire à courte portée qui menacerait son territoire au premier chef...

2°) La coopération en matière d'armement

En matière d'armement, le constat est également pessimiste. A l'exception de l'hélicoptère de combat franco-allemand, qui ne doit sans doute son existence qu'à une pression déterminée et efficace du pouvoir politique, de part et d'autre du Rhin, la coopération entre pays marque le pas et les gouvernements européens commencent à mesurer le prix que coûtera l'échec des conversations sur l'avion de combat Européen, échec dû très largement, sinon exclusivement, au mauvais vouloir des industriels. A cet égard, votre rapporteur partage entièrement l'analyse faite par le Président de la République lors de son discours devant l'IHEDN. "Toute décision est politique. Faute de quoi, rien ne se fera. Et rien ne s'est fait, jusqu'ici. J'entends qu'en France la décision redevienne, sans doute possible, l'apanage du pouvoir exécutif". Il pense du reste que cette décision qui ne vise que l'avion de combat européen peut s'appliquer avec un égal bonheur à tous les systèmes d'armes.

C. La coopération franco-allemande

La coopération franco-allemande en matière de défense a parfois été présentée comme la colonne vertébrale ou le laboratoire de ce que pourrait être la défense européenne.

On doit ici rappeler la multiplication des initiatives prises depuis quelques années en ce domaine : création de la Force d'Action Rapide, célébration du 25^e anniversaire du Traité signé en 1963 par

le Général de Gaulle et le Chancelier Adenauer, création d'un conseil de défense et d'une brigade franco-allemande, etc ...

Ces mesures seraient louables dans leur inspiration si elles ne tendaient qu'à entretenir des relations de bon voisinage avec un pays qui est dans plus d'un domaine notre partenaire principal.

On peut cependant se demander si les limites auxquelles elles se heurtent avec régularité, les malentendus, les procès d'intention même auxquels elles donnent lieu, ne sont pas de nature à remettre en question les ambitions plus larges qu'on leur prête parfois.

Sans entrer en détail dans un domaine qui méritera une étude à part entière, qu'il suffise de rappeler certaines des observations, au demeurant déjà exprimées par votre rapporteur les années précédentes.

1°) Quelques observations sur la FAR

La constitution de la Force d'Action Rapide répondait de tout évidence à des considérations plus politiques que militaires. Sur le plan politique, elle traduisait la volonté de donner à l'Allemagne Fédérale un gage de la détermination française d'être présente dès la première heure aux côtés de ses alliés et de son allié allemand, en cas de menace à l'est. Sur le plan militaire, en revanche, on ne pouvait que se montrer réservé à l'égard d'une entité constituée à partir de prélèvements sur nos forces, en particulier sur les moyens de la Première Armée, éparpillée aux quatre coins de la métropole, dotée de moyens en mobilité insuffisants, et qui plus est, dépendante en matière de soutien de la Première Armée et de la Bundeswehr.

Mais sur le plan politique, qui ne peut pas être entièrement dissocié du plan militaire, la FAR, en dépit de ses bonnes intentions, n'a pas suffi à rassurer l'Allemagne Fédérale et nos alliés de l'OTAN sur la portée de notre engagement. A cet égard, les propos récemment tenus par le Général Hans Henning von Sandrart à un quotidien du soir semblent assez révélateurs de

l'appréciation que peuvent porter nos alliés sur la valeur de la FAR : "Si certains éléments de la FAR étaient affectés à la Première Armée pour la renforcer, déclare le général, ce serait une très bonne chose. Ce qui me paraît surtout intéressant c'est que des éléments aéromobiles de la FAR puissent servir de détachement précurseur grâce à sa disponibilité et à sa vitesse de déplacement, avant le déploiement des forces terrestres elles-mêmes, pour manifester une présence française dans un secteur d'emploi en zone alliée. La Première Armée, pour autant que la décision politique soit prise en ce sens, restera toujours une réserve clef en région Centre".

Ces déclarations appellent plusieurs remarques :

- 1. A aucun moment, le Commandant en Chef des Forces alliées de la Région Centre n'envisage la FAR comme une entité autonome, ayant en soi une signification militaire. Soit il envisage la réintégration de certains éléments de la FAR au sein de la Première Armée pour la renforcer, soit il en détache les éléments aéromobiles pour servir de détachement précurseur afin de manifester, tout au plus, une "présence française".**
- 2. Il est donc manifeste que seul l'engagement de la Première Armée apparaît, militairement, significatif à nos alliés.**
- 3. On ne peut que constater que l'opération qui a consisté à prélever certains éléments de la Première Armée pour constituer la FAR n'est pas véritablement appropriée au plan politique et que, bien entendu, cela n'a aucun sens en termes militaires,.**

Votre rapporteur ne peut que rappeler les réserves qu'il n'a cessé d'émettre à l'encontre de la FAR et interroger une fois de plus le ministre de la Défense sur son concept d'emploi.

2°) Les malentendus provoqués par le Hadès

L'existence de notre force nucléaire pré-stratégique, ou plutôt la redondance des moyens de cette force, est une seconde occasion de malentendus.

L'Allemagne Fédérale réclame l'assurance que l'ultime avertissement ne sera pas délivré sur son territoire, et, en réalité qu'il ne soit pas délivré non plus sur celui de la République Démocratique d'Allemagne.

Certaines concessions ont été faites. En particulier le Gouvernement français a convenu de consulter les autorités allemandes, si les circonstances le permettent, avant un éventuel emploi de l'arme nucléaire tactique.

Cependant, même si la portée accrue du futur système d'arme Hadès, proche de 500 kilomètres, permet de reculer sensiblement les points d'impacts possibles par rapport au système d'armes Pluton, aucune garantie absolue ne peut être apportée en ce domaine à l'Allemagne sauf à priver notre armement nucléaire tactique terrestre de la majeure partie de son utilité.

Dans ces conditions, le Hadès soulève un certain nombre de questions. On ne contestera pas ici ses qualités militaires, complémentaires de celles du système ASMP-Mirage 2000. Mais on ne peut que s'interroger sur l'opportunité d'un système d'armes dont le développement est avancé, la construction planifiée alors que son concept d'emploi reste flou, mal défini, et source de malentendus avec notre principal partenaire.

On peut se demander si le Hadès n'a pas été imposé au pouvoir politique par le complexe militaro-industriel.

Comme on ne peut plus faire marche arrière, on lui plaquera, bien entendu, un concept d'emploi et on trouvera les meilleures justifications pour sa construction.

Le contribuable peut cependant s'interroger à bon droit sur la prolifération de nos armes nucléaires pré-stratégiques qui ne sont destinées qu'à une unique frappe d'ultime avertissement.

Il peut se demander si la redondance des moyens nucléaires pré-stratégiques ne traduit pas plutôt la tentation sous-jacente et constante de certains militaires de disposer d'une artillerie nucléaire tactique de campagne, dont l'existence est contradictoire avec notre concept de dissuasion, mais pas avec une certaine pensée militaire.

DEUXIEME PARTIE : LES EFFECTIFS DE L'ARMEE DE TERRE ET LEUR EVOLUTION : UN PROBLEME CRUCIAL POSE PAR LE PROJET DE BUDGET POUR 1989.

Les effectifs de l'armée de terre, et leur évolution dans les années à venir, sont au coeur de la discussion du projet de budget pour 1989 de la "section forces terrestres".

Trois sujets essentiels s'y rattachent en effet.

Le premier est inscrit dans les dispositions du projet de budget : il s'agit de la déflation de 3.727 postes prévue pour 1989. Cette mesure, importante en volume, et qui intervient, semble-t-il, alors que les effectifs de l'armée de terre ont atteint un "plancher" a suscité une certaine inquiétude dans les milieux militaires.

Les deux autres sujets sont pour l'instant à l'étude et n'ont pas encore reçu de traduction budgétaire. Mais dans la mesure où ils ont été évoqués par le ministre de la Défense à l'occasion de la présentation des crédits de son ministère devant la commission, et dans la mesure où ils seraient lourds de conséquences pour l'armée de terre, ils ont leur place dans la discussion présente.

L'un a trait à une réflexion sur le service national demandée à un parlementaire en mission, et envisage, en particulier, une amélioration de son universalité, et un développement important de ses formes civiles. L'autre se rapporte à un vaste projet de rationalisation et de concentration des infrastructures, susceptible de générer d'éventuelles économies d'effectifs, et actuellement étudié par l'état-major de l'armée de terre sous le nom de "Plan Orion".

Après avoir présenté la situation des effectifs de l'armée de terre à la veille de la déflation de 1989, on insistera donc sur le caractère problématique que revêtirait son éventuelle poursuite,

quelles que soient les perspectives ouvertes par les projets actuellement à l'étude.

I - Les effectifs de l'armée de terre à la veille de la déflation prévue en 1989

Une réduction des effectifs de l'armée de terre n'est pas en soi une mesure exceptionnelle. Au contraire, depuis la fin des années soixante-dix, les projets de budget qui n'ont pas imposé de déflation aux "forces terrestres" font plutôt figure d'exception.

Si la déflation envisagée en 1989 revêt cependant une gravité particulière, c'est à la fois en raison de ses caractéristiques propres, de son volume, de sa logique purement budgétaire, et de la situation actuelle des effectifs qui semblent avoir atteint un plancher en-dessous duquel on ne saurait descendre sans remettre en cause la maquette et, partant, les missions de l'armée de terre.

A - La situation des effectifs de l'armée de terre en 1988

Trois éléments sont à prendre en compte : le véritable volume des effectifs disponibles, le taux d'encadrement, et les problèmes de gestion.

1°) Les effectifs disponibles de l'armée de terre : une coupe au "scanner"

Les 313.000 personnels actuellement revêtus de la tenue kaki ne sont pas tous, loin de là, à la disposition du chef d'état-major de l'armée de terre pour la réalisation de ses missions.

Seuls 226.000 hommes sont effectivement à la disposition des forces terrestres opérationnelles en Europe, et 15.000 dans les forces outre-mer.

«En effet, sur les 313.000 hommes "en kaki", 16.298 situés hors budget défense ne sauraient être pris en compte. Quoique formés, gérés, habillés et administrés par l'armée de terre, ils ne sont pas soldés par elle.

Il s'agit essentiellement des personnels du service militaire adapté des départements d'outre-mer, de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, des unités de protection civile du ministère de l'Intérieur, des volontaires formateurs en informatique, et des officiers mis à la disposition des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération. On doit en effet conserver présent à l'esprit que l'armée de terre fournit 75% de l'ensemble des "hors budget".

Les 296.640 personnels restants, qui constituent les effectifs budgétaires de la section forces terrestres, ne sont toutefois pas à proprement parler disponibles pour l'accomplissement des missions de l'armée de terre :

- 35.150 personnels appelés sont à l'instruction et ne servent pas au sein des formations opérationnelles ;

- 19.509 personnels participent à des organismes internes ou externes. Ainsi près de 13.000 d'entre-eux servent dans des Etats-majors interarmés, des organismes du ministère de la Défense, ou à la Délégation générale à l'armement ; 6.500 autres participent à d'autres tâches : bureau du service national, transmissions gouvernementales, direction générale de la sécurité extérieure...

Ainsi, les effectifs des forces disponibles en temps de paix pour les missions de l'armée de terre sont-ils, en réalité, d'un peu moins de 242.000 hommes.

Ces forces se répartissent elles-mêmes en deux catégories :

- les forces stationnées outre-mer qui utilisent 15.000 hommes

- les forces opérationnelles en Europe qui disposent de 226.000 hommes.

Ces effectifs sont répartis entre les 15 divisions des trois corps d'armée et de la force d'action rapide. Ils servent 1.339 chars, 660 tubes d'artillerie, 408 hélicoptères de combat, 1.320 postes missiles anti-chars, 30 rampes Pluton etc ...

Ces effectifs sont-ils excessifs ? Peuvent-ils être encore réduits à l'avenir ?

2°) Le problème de l'encadrement de l'armée de terre

Le taux d'encadrement de l'armée de terre française est parmi les plus bas des grandes armées modernes.

Le ratio cadre d'active/total militaires est en effet de 26,3 pour l'armée française, contre 49,5 pour l'armée de terre américaine et 41,6 pour l'armée rouge.

La comparaison avec la Bundeswehr, plus proche de l'armée française par ses dimensions et son recours à la conscription est, à cet égard aussi, particulièrement éclairante.

La proportion des officiers dans l'ensemble des effectifs est de 5,9% dans l'armée de terre française contre 8,9% dans l'armée allemande.

Celle des sous-officiers est de 21,6% contre 30%.

Dans ces conditions, on estime à 580 officiers et 771 sous-officiers le déficit dont pâtissent aujourd'hui les forces terrestres, avant toute déflation.

Ce déficit numérique se traduit en pratique par une surcharge de travail qui est un des principaux aspects de la dégradation de la condition militaire.

Cette surcharge de travail pèse tout particulièrement sur les jeunes sous-officiers. Ainsi estime-t-on à l'état-major de l'armée de terre, qu'un jeune sergent est pris, en moyenne, 200 journées et nuits de service, et 30 week-ends par an par des activités de service.

A ce problème d'ordre purement quantitatif viennent s'ajouter des préoccupations d'ordre qualitatif. Celles-ci ont trait, non à la valeur personnelle des hommes, mais aux conditions de leur formation.

Seuls 12,7% des lieutenants de l'armée de terre sortent de Saint-Cyr, et 23,7% de l'Ecole militaire interarmées, ayant ainsi reçu une formation complète. 30% des lieutenants proviennent "du rang" ou de l'O.A.E.A. et disposent d'une bonne expérience du commandement. Mais les 33% restants, soit un tiers de l'effectif, est constitué d'officiers de réserve en service actif qui n'ont reçu, en tout et pour tout, que quatre mois de formation, et ne sont disponibles que huit mois.

3°) Les problèmes de gestion

Les déflations menées les années précédentes ont suscité un certain nombre de problèmes de gestion, que pourrait aggraver encore la déflation prévue pour 1989.

a) Une menace sur la politique de recrutement contractuelle

Tout d'abord, en raison de la brièveté des préavis qui ont précédé les déflations successives, les réductions d'effectifs ont porté en majeure partie sur les personnels contractuels, qui constituent un élément de souplesse dans la gestion des carrières. De ce fait, un certain nombre de contrats en cours n'ont pu être renouvelés. Les déceptions ainsi inspirées pourraient donc susciter à l'avenir une certaine méfiance à l'égard des perspectives de carrière offertes aux officiers et sous-officiers sous contrats. Elles se traduiraient alors par un abaissement de la qualité du recrutement.

b) Un risque de frein à l'avancement

Les déflations successives peuvent également représenter un risque d'allongement du temps passé dans les différents grades. A peu près conjuré au cours des années précédentes, il devrait cependant se traduire cette année, pour les sous-officiers, par des réductions variables de la proportion des effectifs d'un grade à passer dans le grade supérieur. Cette réduction est estimée à environ 6% pour le passage de caporal à caporal chef, et pour le passage du grade de sergent chef à adjudant. Elle sera en revanche de 3,5% pour le passage d'adjudant à adjudant chef. Quant au grade de sergent, caractérisé par un fort taux de renouvellement, il restera inchangé.

B - Les caractéristiques de la déflation de 1989

Si une réduction des effectifs des forces terrestres n'a, en soi, rien d'exceptionnel, les effets cumulatifs des déflations antérieures joints aux caractéristiques de celle qui doit être conduite en 1989 expliquent les préoccupations qui se manifestent aujourd'hui dans l'armée de terre.

1°) Une déflation relativement massive

La réduction des effectifs inscrite au projet de budget pour 1989 porte sur 1.874 postes de militaires d'active et 1.823 postes d'appelés, soit près de 4.000 emplois.

Certes, sur les 1.874 postes de militaire d'active dont la suppression est inscrite au projet de budget pour 1989, 450 doivent être maintenus en sureffectifs au moins jusqu'en 1990, et ne feront pas immédiatement défaut aux besoins opérationnels de l'armée de terre.

Cependant, dans la mesure où en 1989, les nouveaux besoins opérationnels de l'armée de terre auraient précisément justifié la création de 450 postes de militaires d'active supplémentaires (dont 220 au titre de la constitution de la seule brigade franco-allemande), on peut cependant estimer que le déficit creusé par la mesure inscrite au projet de budget est bien de 4.000 emplois.

La mesure de déflation inscrite au projet de budget pour 1988 avait suscité l'an dernier l'inquiétude de votre commission des affaires étrangères et de la défense. Cette mesure, qui en définitive avait supprimé 549 emplois, ne représentait cependant qu'un peu plus du quart de la déflation de cette année.

L'ampleur de la déflation prévue en 1989 est, en revanche, comparable à celle des déflations annuelles moyennes de la "réforme Lagarde" qui, de 1977 à 1980, a ramené les effectifs de l'armée de terre de 332 à 312.000 hommes, selon un échéancier régulier et prévu à l'avance.

2°) Une déflation imposée à l'armée de terre pour des motifs budgétaires

Contrairement à la "réforme Lagarde", qui avait défini au préalable la nouvelle maquette de l'armée de terre à laquelle elle se proposait, à moyen terme, d'arriver, la déflation prévue pour 1989 ne répond qu'à des considérations strictement budgétaires. Aussi, les réaménagements auxquels elle devra sans doute donner lieu ne pourront-ils être définis qu'a posteriori.

Ces réaménagements se traduiront-ils par des suppressions d'unités ? La brièveté du préavis qui a précédé la déflation permettra-t-elle d'envisager une mesure aussi lourde à gérer ?

Se traduiront-ils, comme cela a parfois été le cas dans le passé, par une mise en sommeil d'un bataillon dans certains régiments, au détriment de leur capacité opérationnelle ?

Ou imposeront-ils aux cadres un surcroît de travail, un nouvel alourdissement des contraintes militaires ?

Enfin, imposée en dehors de toute programmation à court ou moyen terme, la déflation sera-t-elle arrêtée, poursuivie ou accentuée au cours des années à venir ?

II - Le caractère problématique d'une poursuite de la déflation des effectifs

Parallèlement à la déflation inscrite au projet de budget pour 1989, deux autres projets en cours d'étude et touchant au problème des effectifs ont été évoqués par le ministre de la défense

lors de son audition devant la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat.

Le premier envisage une rationalisation des emprises de l'armée de terre dont on attend une meilleure utilisation des effectifs sans remettre en cause le volume et les capacités opérationnelles de l'armée de terre.

Le second amorce une réflexion sur le service national. Il se propose d'en restaurer l'universalité, et de développer les formes civiles du service national.

La mise à l'étude de ces deux projets n'annonce pas nécessairement l'intention arrêtée de poursuivre à l'avenir une politique de réduction des effectifs de l'armée de terre. Il semble bien cependant qu'elles en envisagent la possibilité, car elles s'attachent aux deux principaux problèmes que susciterait la poursuite de la déflation, à savoir le maintien de la capacité opérationnelle des forces, et l'adéquation des ressources d'une classe d'âge et des besoins des armées.

Votre rapporteur ne pense pas cependant que ces deux projets constituent à eux seuls une solution aux problèmes que soulèverait une poursuite de la réduction des effectifs.

A - Le plan ORION

Le plan ORION -Organisation rationnelle d'une infrastructure opérationnelle nouvelle- actuellement étudié par l'état-major de l'armée de terre part d'une analyse critique des infrastructures mobilières des forces terrestres, et propose un regroupement et une rationalisation des implantations géographiques dont sont attendus plusieurs avantages.

1°) Les infrastructures immobilières de l'armée de terre en 1988

Le plan ORION part d'une triple constatation :

° Les implantations de l'armée de terre sont dispersées

L'armée de terre est actuellement dispersée sur l'ensemble du territoire, dans 371 garnisons, dont 308 en métropole, 42 en République fédérale allemande, et 121 outre-mer. A cette dispersion des garnisons, qui assure la couverture du territoire, s'ajoute une dispersion des unités. Ainsi l'armée de terre est-elle aujourd'hui répartie entre un millier d'implantations.

° Elles sont souvent vétustes

Ces installations sont souvent anciennes : seules 14% d'entre-elles ont été construites après 1945 ; la moitié environ est antérieure à 1900, et un dixième d'entre-elles remonte même à l'Ancien Régime. Aussi ne sont-elles plus toujours conformes aux besoins et aux exigences d'une armée moderne. Souvent mal commodes sur le plan de l'hygiène et du confort, elles sont en outre coûteuses sur le plan du chauffage et de l'entretien.

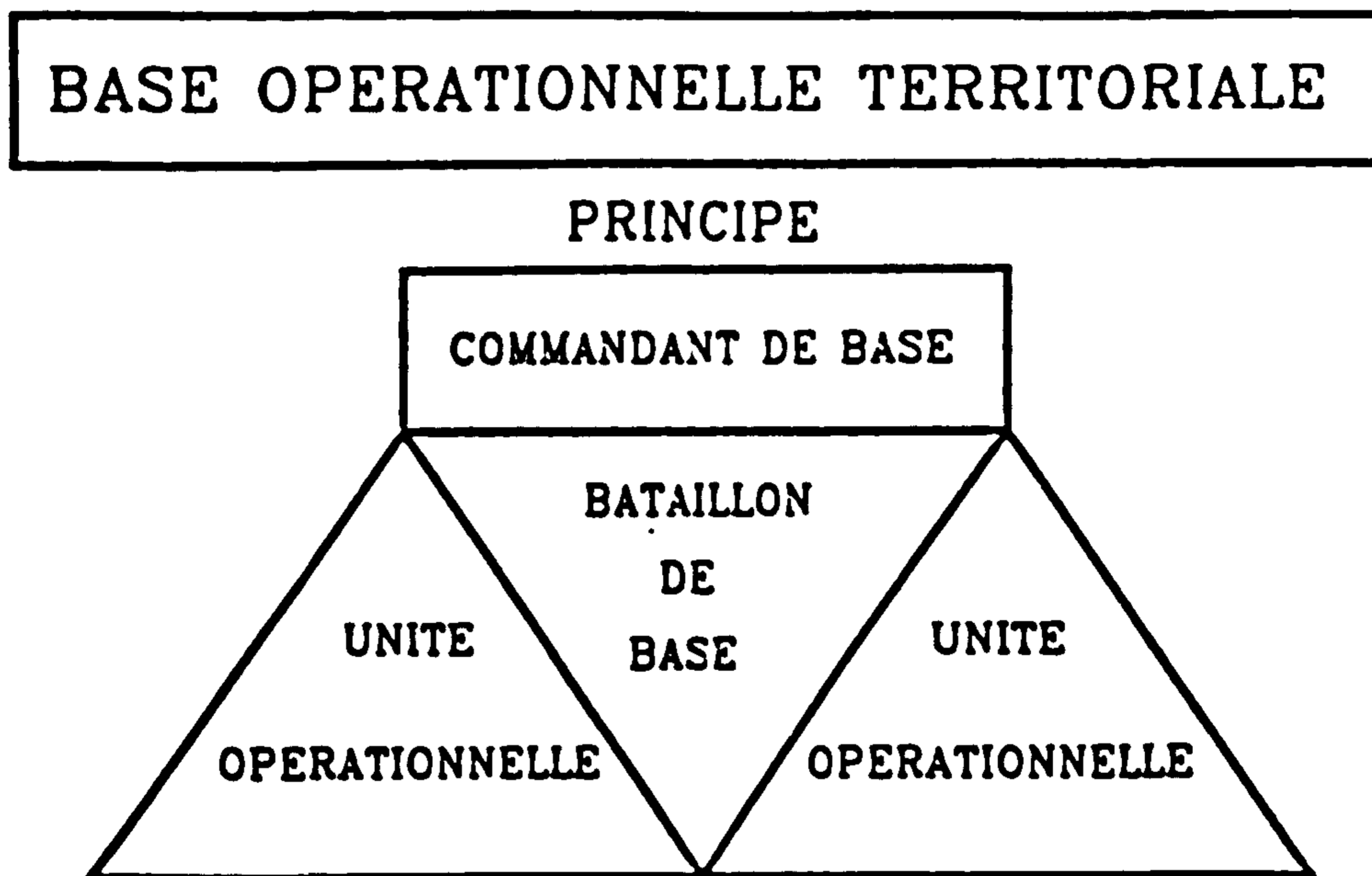
° Elles sont, en outre, parfois mal adaptées aux contraintes opérationnelles

C'est le cas, par exemple, de ces casernes construites au siècle dernier en bordure de ville, et qui se retrouvent aujourd'hui enserrées dans le tissu urbain. Celui-ci entraîne à la fois un accroissement de la valeur des terrains possédés, et une inadaptation aux besoins des unités. Ces casernements deviennent en effet impropres à accueillir des matériels modernes de plus en plus volumineux, lourds et encombrants.

2°) Le plan ORION

C'est pour remédier à ces trois caractéristiques - dispersion, vétusté, inadaptation fonctionnelle- que l'état-major de l'armée de terre a mis à l'étude le plan ORION.

Celui-ci envisage de regrouper sur un même site, dans des casernements entièrement nouveaux et conçus à cet effet, plusieurs garnisons. Ces structures nouvelles, baptisées "bases opérationnelles du territoire" réuniraient deux régiments autour d'une même structure logistique, selon le schéma suivant :



L'objectif de l'état-major de l'armée de terre serait de créer 30 à 40 bases opérationnelles de ce type sur quinze ans.

3°) Les avantages attendus du "plan Orion"

Trois types d'avantages sont attendus de cette nouvelle infrastructure.

° **L'amélioration du logement et des conditions de vie des militaires, appelés et d'active , serait le premier et le plus incontestable de ces avantages. Le ministre de la défense évoquait-il le plan Orion lorsque, s'adressant le 17 octobre dernier à la commission "Armées-Jeunesse", il décrivait "ces casernes modernes, pourvues du confort et d'équipements sportifs et culturels, dignes de notre jeunesse" ?**

° **Les économies d'effectifs que l'on peut attendre d'un regroupement d'unités mériteraient, en revanche, une étude plus approfondie. Il peut certes sembler vraisemblable que la prise en charge commune de certaines tâches de fonctionnement, de sécurité et de soutien nécessaires à deux régiments permette d'en alléger le poids relatif. Mais on doit conserver à l'esprit que certaines de ces tâches, -les tâches de surveillance et de garde, en particulier- sont le plus souvent assurées par des personnels en sus de leurs fonctions propres. Dans ces conditions, la réduction du poids relatif de ce type de charges ne se traduira-t-il pas davantage par un allègement au demeurant souhaitable des servitudes pesant sur les personnels, que par des économies d'effectifs ?**

Il serait souhaitable, lorsque les études préliminaires seront plus avancées, que le Parlement en fût tenu averti, et qu'on lui précisât en particulier :

- de quel ordre seraient les économies d'effectifs permises par ces regroupements d'unités ;

- si les économies budgétaires qu'elles dégageraient seraient à la mesure des investissements -particulièrement importants- que suppose la réalisation du plan.

° L'amélioration de la gestion du capital immobilier des armées est également un avantage avancé : il peut en effet paraître à première vue séduisant de céder des casernements anciens, d'entretien coûteux, mal adaptés aux besoins, mais qui, situés en plein centre urbain, ont acquis une valeur immobilière élevée, et avec le produit de cette vente, d'acheter à bas prix des terrains en rase campagne, et d'y ériger des infrastructures modernes, confortables et fonctionnelles.

Il semble cependant que le Plan Orion ne puisse s'autofinancer de cette sorte. Les premières estimations réalisées par le ministère de la Défense, et qui demanderaient à être confirmées et affinées, indiquent que de telles opérations ne seraient susceptibles de financer qu'à peine un dixième du coût d'ensemble du Plan Orion.

Au demeurant, les résultats assez décevants obtenus lors des récentes cessions d'actifs immobiliers, et en particulier les conditions de la vente de la caserne Dupleix, inspirent une totale méfiance à l'égard de ce type d'opérations, et ne confirment que trop le bien fondé des inquiétudes exprimées l'année dernière par votre rapporteur.

Sans doute faut-il distinguer entre la province et la région parisienne.

Dans la ville de Paris que certains observateurs superficiels pourraient croire livrée aux promoteurs et à la spéculation immobilière, il est clair qu'aucun personnel militaire ayant des enfants à charge, quel que soit son grade, ne peut payer les loyers des appartements tels qu'ils sont proposés sur le marché dit libre du logement. Dans ces conditions, il semble aberrant que les Armées vendent aux promoteurs des terrains bien situés -dont le prix du reste ne cesse de monter. Il serait plus logique que les Armées se constituent sur ces terrains dont elles indiquent en les vendant qu'ils n'ont pas d'utilisation militaire, un parc immobilier destiné à loger les personnels militaires en poste à Paris, en particulier ceux qui sont dans l'agglomération parisienne pour des affectations temporaires de deux à quatre ans et que, trop souvent, le prix des loyers contraint à laisser leur famille en province.

Il serait très regrettable que, sous couvert de mieux exploiter le capital domanial des armées, on se précipitât dans une politique à courte vue qui cèderait des actifs immobiliers au moment même où s'accroît la hausse de leur valeur, ou encore gâterait sous prétexte de rentabilité, les éléments d'un patrimoine militaire prestigieux. A cet égard, les rumeurs qui ont pu courir sur une éventuelle suppression de la société hippique de l'École militaire, pour laisser place à des locaux administratifs, sont assez caractéristiques de ce zèle maladroit dont on devrait se garder.

4°) Les questions soulevées par le Plan Orion

La modernisation des infrastructures de l'armée de terre, et une limitation de dissémination des implantations, sont assurément souhaitables, et on ne peut que les approuver.

Toutefois un plan aussi ambitieux, aussi systématique que le plan Orion soulève un certain nombre d'interrogations, d'ordre financier et d'ordre stratégique.

a) Problème financier

Il ne semble pas en effet, dans l'état actuel des informations qui nous ont été communiquées, que le Plan Orion puisse être financé dans une proportion significative par la cession d'actifs immobiliers anciens.

Dans ces conditions, son financement représenterait un effort budgétaire particulièrement lourd. Une première estimation a déjà été avancée. Elle tourne autour de 15 milliards de francs sur 15 ans. C'est sans doute un minimum.

A titre de comparaison, les crédits consacrés aux infrastructures se sont élevés en 1989 à 2.510 millions de francs, dont

476 millions de francs provenaient de fonds de concours, et en 1988 à 2.338 millions de francs dont 1.180 millions de francs pour les fonds de concours.

Le Gouvernement est-il décidé à l'entreprendre ?

S'adressant à la commission "Armées-Jeunesse", le ministre de la défense déclarait : "J'entends consacrer ainsi des efforts plus grands aux infrastructures dont la modernisation devra être considérée comme un grand programme prioritaire au même titre que les grands programmes d'équipement de nos forces armées".

Doit-on entendre par là que le financement du Plan Orion sera pris en compte lors de la réactualisation de la loi de programmation militaire au printemps prochain, et qu'il y figurera comme un huitième programme prioritaire derrière le char Leclerc, la modernisation des AM30 B2, l'hélicoptère HAP-HAC, le lance-roquette multiple, le canon de 155, le Hadès ou les véhicules tactiques ?

Au demeurant, son coût annuel serait comparable au coût annuel moyen de ces grands programmes d'équipement sur la période 1987-1991. D'un montant de 1 milliard de francs, chaque année, il serait même légèrement supérieur à celui du char Leclerc, de l'hélicoptère HAP-HAC et du lance-roquette multiple.

Le Gouvernement gonflerait-il alors, à due proportion, l'enveloppe financière garantie à l'armée de terre, ou le financement de ce programme s'opérerait-il par une redistribution au sein d'une enveloppe identique, au détriment de la modernisation de l'équipement de nos forces et alors que des surcoûts importants sont annoncés sur un programme aussi fondamental que le char Leclerc ?

La question mérite d'autant plus d'être posée que, on l'a vu, les économies d'effectifs que permettrait le plan Orion sont, en partie, hypothétiques.

b) Problème stratégique

Votre rapporteur estime qu'il est tout à fait souhaitable de mettre un terme à certains excès en matière de dissémination des implantations de l'armée de terre : 22 implantations dans la seule ville de Metz ou de Marseille sont assurément une source de complication, de gêne et de dysfonctionnement des forces dont ne doit pas souhaiter le maintien.

Mais s'il est favorable à certains regroupements de petites emprises citadines, menées dans un esprit pragmatique, il s'interroge en revanche sur le bien-fondé stratégique du regroupement massif de plusieurs régiments sur une même base opérationnelle en rase campagne,

Cette concentration de nos forces dans des bases opérationnelles en rase campagne n'en ferait-elle pas des cibles idéales à une première frappe préemptive ? En limitant le nombre des implantations, n'accroîtrait-elle pas la vulnérabilité de notre dispositif ? Et sous couvert de "simplifier la vie de nos unités" en temps de paix, comme le réclame l'armée de terre, ne risque-t-on pas également de simplifier la tâche d'un agresseur potentiel en temps de guerre ?

Votre rapporteur estime qu'il s'agit là d'une véritable question.

B - Le service national

En préambule aux propos qu'il allait ensuite développer devant la commission "Armées-Jeunesse", le ministre de la défense a annoncé son intention de raffermir le principe de l'universalité du service national, à son avis menacé par le trop grand nombre

d'exemptions, de dispenses et de réformes, et d'orienter les surplus d'effectifs qui en résulteraient vers des formes civiles de service national, qui prendraient un essor important.

1°) Un principe fondamental : l'universalité de service national

Depuis dix ans, votre rapporteur n'a cessé de souligner son attachement et celui de la commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat au service national. Il s'est toujours montré trop préoccupé de ce sujet pour ne pas saluer avec satisfaction les déclarations du ministre de la défense en faveur d'une restauration de l'universalité du service national.

Le ministre a en effet rappelé que 30% des jeunes gens n'accomplissent pas leur service national, par le jeu des exemptions, des dispenses et des réformes.

Il a estimé, en outre, que sur les 80 à 90.000 jeunes gens exemptés chaque année, la moitié seraient aptes à accomplir leur service national, et ne le font pas en raison de l'insuffisance des besoins des armées.

Ainsi, en 1987, année la plus récente où l'on dispose de statistiques complètes, la ressource de la classe d'âge s'est élevée à 415.000 jeunes gens.

Sur cet ensemble, seuls 291.000 jeunes gens ont effectivement effectué leur service national.

La différence est constituée, outre le jeu des reports d'incorporation, par :

- 33.000 dispensés au titre de l'article 31 du code du service national (pupille de la nation, parent mort pour la France ou en service), de l'article 32 (chargés de famille, chefs d'entreprise ou d'exploitation familiale), de l'article 37 (motifs administratifs : résidence à l'étranger, ou bi-nationaux).

° 91.000 exemptés pour motifs médicaux

° 16.500 réformés après trois mois de service.

Le cas des dispensés, prévu par la loi, ou des réformés, ne semble pas devoir faire l'objet d'une remise en question. L'attention du Gouvernement semble en revanche se concentrer sur le cas des exemptés.

Le ministre a en effet jugé que sur les 90.000 exemptés, la moitié seraient en réalité aptes à effectuer leur service national. Il a jugé injuste cet état de fait, et s'est déclaré, en conséquence, déterminé à rendre le processus de sélection médicale à sa fonction légale. Il a indiqué, pour finir, son intention de développer les formes civiles du service national pour absorber le surplus d'effectifs disponibles qui en résulterait.

2°) Les observations sur l'adéquation de la ressource aux besoins

Cette déclaration suscite un certain nombre d'observations.

a) Le processus de sélection médicale sert, en partie, à adapter la ressource disponible aux besoins des armées.

Les variations de la proportion des exemptés dans le passé le confirme : au cours des dix dernières années, elle a en effet oscillé entre 16,8% (en 1981) et 23,2% (en 1983). Peut-on déduire de cet écart d'un peu plus de six points que la moitié des exemptés médicaux sont en réalité aptes ? Votre rapporteur ne dispose pas des éléments nécessaires pour l'affirmer ou l'infirmier.

b) A supposer que 40.000 jeunes gens exemptés en 1988 aient en réalité été aptes à effectuer leur service national, serait-il possible de les affecter à des formes de service civil ?

Il convient en effet de rappeler la modicité actuelle des effectifs appelés effectuant leur service national sous des formes civiles. D'après les chiffres fournis par le ministère de la Défense sur l'ensemble du contingent 1987, ceux-ci s'élèveraient à :

- 3.673 appelés pour la coopération (1,4% des effectifs)
- 931 appelés pour l'aide technique (0,3% des effectifs)
- 1.678 appelés pour la police (0,6% des effectifs)
- 2.379 appelés objecteurs (0,9% des effectifs)

Quels seraient les délais nécessaires pour développer les formes civiles du service national et leur permettre de passer d'une capacité d'accueil -marginale- de 8.600 appelés environ, à une capacité d'absorption de 40.000 personnes ?

c) Selon toute probabilité, c'est précisément au moment où les formes éventuelles de service civil se développeraient que l'évolution démographique supprimerait le surplus des effectifs

En effet, les statistiques publiées par le SIRPA indiquent que la ressource par classe d'âge, actuellement de 415.000 jeunes gens en 1988/1989, commencera de décliner vers 1991, tombera à 395.000 en 1994, et à 356.000 en 1996.

Cette réduction de la ressource, de 20.000 jeunes gens dans cinq ans et de 60.000 jeunes gens dans dix ans, ne rend-elle pas, à court et moyen termes, superflu un développement soutenu des formes civiles du service national pour les seules raisons liées à l'adéquation de la ressource aux besoins des armées ? Est-ce que, dans ces conditions, l'intention de mener une importante déflation des effectifs, et en particulier des effectifs appelés, ne serait pas la seule justification de la poursuite de ce projet ? Il conviendrait alors

de s'interroger sur le bien-fondé d'un transfert de ressources en appelés des formes militaires sur les formes civiles du service national.

3°) Quelques observations sur un éventuel "rééquilibrage" du service national au profit des formes civiles de service

Une politique qui transférerait une partie des ressources d'une classe d'âge disponible des formes militaires vers les formes civiles de service national appelle une appréciation sur les plans technique et financier.

a) Sur le plan technique : il semble difficile d'augmenter sensiblement les possibilités d'absorption des formes civiles actuelles du service national

Serait-il en effet possible sur le plan fonctionnel comme sur le plan budgétaire d'augmenter de façon significative le nombre des volontaires du service national effectuant leurs obligations dans le cadre des ministères de la Coopération ou des Affaires étrangères. L'analyse des budgets successifs du ministère de la Coopération et de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, qui sont plutôt orientés à la baisse des effectifs en coopération, ne semble pas devoir l'indiquer.

Quant au service national dans la police, on convient que la proportion de jeunes appelés, nécessairement moins expérimentés et moins formés que les personnels de carrière, doit rester marginale et ne saurait être accrue de façon significative.

Le Gouvernement semble donc envisager la création de nouvelles formes civiles du service national : participation au service des volontaires européens du développement, à des organisations d'aide aux handicapés, à des tâches de soutien pédagogique etc...

Il n'y a pas d'inconvénient de principe à ce que de semblables formes de service national soient expérimentées. Si toutefois elles devaient dépasser les proportions symboliques qui sont actuellement de mise, se poserait alors un problème budgétaire.

b) Sur le plan financier, le développement des formes civiles de service national qui s'effectueraient au détriment des formes militaires se traduirait par un transfert de charges des budgets militaires vers les budgets civils

Une réduction du nombre des appelés servant dans les armées permettrait si elle était significative au ministère de la défense de réaliser certaines économies en matière de rémunération et donc de fonctionnement.

En revanche une augmentation du nombre des appelés servant sous des formes civiles entraînerait une augmentation des dépenses d'autres administrations.

Le ministre de la défense l'a d'ailleurs évoqué lors des débats à l'Assemblée nationale lorsqu'il déclarait : "Disons les choses carrément : il faut que les administrations autres que la mienne mettent en oeuvre les crédits nécessaires".

Ces dépenses des administrations civiles seraient même vraisemblablement plus élevées, à effectifs égaux, que celles du ministère de la défense, car alors que celui-ci dispose déjà des infrastructures nécessaires à la restauration, à l'habillement, au couchage, à l'hébergement, ces autres administrations devraient consentir un effort d'investissement substantiel pour s'en doter.

En conclusion, votre rapporteur est tout à fait acquis à toutes les mesures visant à rendre le service national plus universel. Il lui semble qu'il existe deux limites au projet étudié.

La première est le fait qu'à organisation constante de l'armée de terre, la ressource disponible réelle en appelés coïncidera vers 1993 avec les besoins des armées, du fait de l'évolution démographique. L'excédent de ressource actuel n'est donc que provisoire.

La deuxième est qu'il semble difficile de concevoir des formes nouvelles de service national pour une période limitée à cinq ou six années.

L'évolution de la situation internationale est fluide. On ne peut exclure un effort de défense accru ni une diminution accentuée des effectifs. Dans cette perspective, les expériences envisagées peuvent prendre tout leur sens. C'est pourquoi votre rapporteur entend se garder de toute critique a priori.

TROISIEME PARTIE : L'ANALYSE DU PROJET DE BUDGET POUR 1989 DE LA SECTION FORCES TERRESTRES

Lors de son audition devant la commission des Affaires étrangères et de la Défense du Sénat, le ministre de la défense a présenté le projet de budget de son ministère pour 1989 comme un budget de transition, dans la perspective du dépôt, lors de la seconde session ordinaire 1988-1989, d'un projet de loi de réactualisation de la loi de programmation militaire.

Le projet de budget pour 1989 de la section "forces terrestres" apparaît bien en effet comme un budget de transition. Par certains de ses aspects, il se situe dans la perspective tracée par la loi de programmation votée en 1986. Mais certaines de ses dispositions pourraient en revanche indiquer une inflexion de l'effort de défense de la France.

Le titre V reste, dans l'ensemble, fidèle aux orientations définies par la loi de programmation. Ses dotations devraient permettre, cette année encore, la poursuite de l'effort de modernisation de l'armée de terre, tel qu'il a été défini en 1986, même si des ralentissements de commandes et des étalements de programmes sont à prévoir, du fait de l'écart de près de un milliard de francs qui se creuse par rapport aux prévisions de la loi de programmation.

En revanche, la rigueur accrue qui contracte les crédits du titre III, et n'épargne que les moyens nécessaires à l'entraînement des forces, et surtout l'inscription à la section "forces terrestres" d'une nouvelle déflation d'effectifs, massive, puisqu'elle porte sur près de 4.000 postes budgétaires, et improvisée, puisqu'elle ne s'inscrit dans aucun plan finalisé de réduction des effectifs, suscite davantage l'appréhension.

I - Les moyens des services : un titre III au bord de l'étranglement

La volonté des gouvernements successifs de mener à bien la modernisation des équipements des armées rendue indispensable par les mutations technologiques en cours, a entraîné depuis une douzaine d'années une réorientation des efforts financiers. La concentration des efforts financiers sur les crédits d'équipement du titre V s'est accusée au fil des ans. Elle s'est traduite, en contrepartie, par un resserrement progressif des moyens des services inscrits au titre III.

Cette évolution a touché également l'armée de terre, plus encore, peut-être, que les autres armées, en raison de la dimension de ses moyens et de ses effectifs. En 1983, ses crédits de fonctionnement représentaient encore 58,7% de l'ensemble des crédits de paiements de la section "forces terrestres". Cette proportion s'est réduite comme peau de chagrin au fil des ans. En 1989, elle ne sera plus que de 52,4%.

A - L'évolution globale du titre III

Les crédits de fonctionnement inscrits au titre III de la section "forces terrestres" s'élèvent à 25.024 millions de francs dans le projet de budget pour 1989, contre 24.159,5 millions en 1988.

Leur progression est à peine supérieure à 2%. Le fonctionnement courant actualisé à 10% subira inévitablement une perte de pouvoir d'achat d'environ 1,5% en 1989.

Le tableau reproduit ci-dessous indique la répartition de ces crédits exprimés en millions de francs entre les différents chapitres, et précise pour chacun d'entre-eux son importance relative au sein du titre III, et son pourcentage d'évolution par rapport à 1988.

MF courants

	1988		1989		EVOLUTION 1989/1988
	MONTANT	% TOTAL	MONTANT	% TOTAL	
<u>Chapitre 31-22</u> Soldes, indemnités et allocations diverses	15 505,2	63,2	15 910,2	63,6	+ 2,61 %
<u>Chapitre 33-21</u> Cotisations sociales Part de l'Etat	1 075,5	4,4	1 088,6	4,3	+ 1,2 %
<u>Chapitre 33-22</u> Prestations sociales versées par l'Etat	700,3	2,9	725,1	2,9	+ 3,5 %
<u>Chapitre 34-21</u> Alimentation	1 654,3	6,7	1 673,5	6,7	+ 1,1 %
<u>Chapitre 34-22</u> Activités. Entretien et exploitation des Forces et des Services	4 903,5	20,0	4 955,0	19,8	+ 1 %
<u>Chapitre 34-24</u> Entretien programmé des matériels *	505,0	2,1	488,5	2	- 3,2 %
<u>Chapitre 34-25</u> Informatique	175,7	0,7	182,7	0,7	+ 3,98 %
TOTAL TITRE III	24 519,5	/	25 023,7	/	+ 2,05 %

* l'essentiel de l'E.P.M de l'armée de terre figure au titre V.

l'ensemble de l'EPM Titre III et Titre V a une progression de 4,9 %.

B - Les moyens en personnels de l'armée de terre

Les rémunérations et charges sociales des 296.640 personnels de la section "forces terrestres" absorbent une proportion élevée et stable des crédits du titre III : un peu plus de 70%. Leur montant s'établit en 1989 à 17.224 millions de francs, en progression de 2,56%. Cette évolution recouvre deux trains de mesures.

1°) La reprise d'une diminution significative des effectifs

Le projet de budget prévoit la reprise d'une déflation importante. Celle-ci touchera 1.874 postes de militaires d'active et 1.853 postes d'appelés. Les 3.277 emplois supprimés se répartissent ainsi :

- militaires d'active :
 - .156 officiers
 - . 805 sous-officiers
 - .913 militaires du rang

- personnel appelé :
 - . 75 aspirants
 - . 170 sergents
 - .1.608 militaires du rang

Cette mesure est grave à plus d'un titre :

- touchant près de 4.000 emplois, son ampleur correspond aux déflations annuelles moyennes imposées par une réforme de grande ampleur comme la réforme "Lagarde".

- mais contrairement à la réforme "Lagarde", qui répondait à des objectifs bien précis d'organisation, la présente déflation est menée pour des motifs strictement budgétaires, sans qu'aucun dessein fonctionnel ait été avancé, "à l'aveuglette" en quelque sorte.

- son effet est aggravé par un besoin de 450 nouveaux postes en 1989, pour répondre en particulier à la montée en puissance de la brigade

franco-allemande, de la guerre électronique et de la mise en place de nouveaux équipements.

- elle intervient alors que les effectifs ont atteint un seuil en-dessous duquel on ne saurait descendre sans remettre en cause l'aptitude de l'armée de terre à remplir toutes les missions qui lui sont imparties.

Dans le même temps, les charges pesant sur les personnels militaires s'accroîtront tandis que les mesures de remise à niveau de la condition militaire, au demeurant louables, resteront limitées.

Le ministre de la défense a indiqué, lors des débats à l'Assemblée nationale que "bien entendu, il ne s'agissait pas de gérer ces réductions par des échenillages à architecture constante".

Se dirige-t-on alors vers une mise en sommeil d'une unité élémentaire dans plusieurs régiments, comme cela a parfois été le cas par le passé ? Ou envisage-t-on une réforme plus radicale de l'architecture de l'armée de terre, et une accentuation, à l'avenir, de ces réductions d'effectifs ?

Comme le ministre envisage par ailleurs une réflexion d'ensemble sur le service national, et qu'une solution au problème des effectifs semble, en outre, être recherchée en liaison avec un plan ambitieux de réforme des infrastructures, votre rapporteur reviendra plus largement sur ces trois questions dans la dernière partie de son rapport.

Qu'il suffise de rappeler, dans cette section consacrée au strict aspect budgétaire, que l'économie réalisée par la déflation ne dépassera pas en 1989 les 197,6 millions de francs. Economie négligeable, si on la rapporte aux 17.724 millions de francs consacrés à l'ensemble des rémunérations et charges sociales.

2°) L'effort "exceptionnel" en faveur de la revalorisation de la condition militaire : une série de revalorisations indemnitaires dont l'effet sera compensé par la baisse du pouvoir d'achat des rémunérations principales

217,5 millions de francs de mesures nouvelles sont inscrits au projet de budget pour 1989 au titre des revalorisations indemnitaires.

Poursuivant la tâche entreprise en 1988, ces mesures ont pour objet de fournir une contrepartie financière aux contraintes inhérentes au métier militaire. Elles restent cependant très en deça des demandes formulées, quoiqu'elles aient parfois été présentées, non sans une certaine emphase comme "un effort exceptionnel".

a) Il convient en effet de rappeler qu'un train de mesures significatives avait déjà été pris en 1988

° Les personnels d'active ont à ce titre bénéficié des mesures suivantes :

- revalorisation de l'indemnité pour charges militaires,**
- revalorisation de l'indemnité de services en campagne,**
- revalorisation de l'indemnité de services aériens pour les personnels navigants exclusivement,**
- revalorisation des soldes spéciales progressives et forfaitaires des personnels engagés et des élèves,**
- alignement de l'indemnité déminage-dépiégeage (NEDEX) sur le régime des personnels civils de la défense,**
- remplacement des gardiens civils par des personnels militaires engagés ADL,**
- aménagement de la répartition des effectifs budgétaires entre officiers des armes et officiers des services,**

- création d'associations d'aide à l'insertion professionnelle des conjoints du personnel de la défense (A.I.P.C.),
- création d'un service "S.V.P. statut militaire".

° Quant aux personnels appelés, ils ont bénéficié :

- de la revalorisation de la solde spéciale,
- d'une accentuation de la politique d'insertion professionnelle, avec priorité au rattrapage scolaire et à l'aide à la reprise rapide d'un emploi.

b) En 1989, cet effort est poursuivi, et même accentué de façon appréciable

1. Des militaires d'active bénéficieront de plusieurs mesures :

° L'augmentation uniforme de 500 francs par an de l'indemnité pour charges militaires permet de mieux prendre en compte les sujétions spécifiques de la condition militaire. Son coût est estimé à 45 millions de francs.

° Le bénéfice de cette indemnité sera étendu aux militaires à solde spéciale progressive, chefs de famille, c'est-à-dire aux militaires du rang (caporaux et soldats) qui servent après la durée légale du service militaire. 11,5 millions de francs sont inscrits à cette fin au projet de budget.

° Diverses indemnités de base, liées à des contraintes opérationnelles, seront revalorisées.

Ainsi de l'indemnité de séjour en Allemagne des militaires à solde spéciale progressive, à solde forfaitaire, à solde spéciale (+ 1,7 million de francs), de l'indemnité pour sujétion spéciale d'alerte opérationnelle (+ 0,006 millions de francs), de l'indemnité de tropodiffusion (+ 0,082 millions de francs), de l'indemnité pour connaissance de langues étrangères (+ 0,095 millions de francs), revalorisation des frais de déplacements aux forces françaises en Allemagne (+ 9 millions de francs), revalorisation de la prime de service en campagne (+ 36,4 millions de francs).

2. Les appelés bénéficieront :

° de la revalorisation de la solde spéciale à compter du 1er mars 1989

° d'une augmentation de la prime de service en campagne qui passe de 10 à 17 francs par jour.

3. Les personnels civils bénéficieront :

° d'une revalorisation de 15% de la prime pour les postes de commandement des Antilles-Guyane

° d'un repyramidage des salaires.

Ces mesures sont appréciables. Leur effet sur le pouvoir d'achat des personnels restera cependant symbolique. Il sera compensé en outre par la baisse du pouvoir d'achat des rémunérations principales.

En 1989, le point d'indice qui sert d'étalon à toutes les rémunérations des agents publics passera de 269 à 274 francs, soit une augmentation de 1,8%. Celle-ci est inférieure au taux d'inflation prévu par le Gouvernement dans le rapport économique et financier annexé au projet de loi de finances, qui est de 2,5%.

C - L'entraînement des forces : un maintien à niveau

L'entraînement des forces revêt une importance de premier ordre : c'est de lui que dépend en effet le caractère opérationnel de nos forces. Il constitue en outre une dimension primordiale du contenu du service militaire.

Au fil des ans, l'objectif d'un niveau minimum de 50 jours par an de sortie avec matériel organique s'est imposé comme une référence pour l'entraînement de nos forces terrestres.

Avec 2.651 millions de francs, en progression de 1,5%, les crédits de paiements consacrés par le projet de budget pour 1989 à l'entretien et à l'activité des forces (chapitre 24-22 article 10-01) devraient permettre d'atteindre ce seuil minimal, si toutefois les hypothèses relatives au prix des carburants sont effectivement vérifiées :

- un dollar à 6,20 F

- le baril à 17,8 dollars.

D - La diminution de l'entretien programmé des matériels

Les crédits inscrits au titre III pour les programmes d'entretien des matériels connaissent une diminution sensible. Régressant de 505 à 488,5 millions de francs, ils se contractent de 3,37% en francs courants.

Cette évolution est toutefois contrebalancée par l'évolution des crédits de paiements et des autorisations de programme, également consacrés à l'entretien programmé des matériels, mais qui, pour des raisons de présentation budgétaire, sont inscrits au titre V, sous la rubrique "Fabrications d'armements et de matériels divers" (chapitre 53-91 art. 93, 94 et 95).

Matériels		1988	1989	Evolution %
Matériels terrestres 53-71/93	Francs courants			
	AP	2.040	2.092	+ 2,5
	CP	1.737,7	1.900	+ 8,3
	Francs constants 88			
	AP		2.039,9	-
	CP		1.852,5	+ 5,6
Matériels aériens 53-71/94	Francs courants			
	AP	562	623,5	+ 10,5
	CP	502,4	512	+ 1,9
	Francs constants 88			
	AP		607,9	+ 8,2
	CP		499,2	- 0,6
Matériels TRS 53-71/95	Francs courants			
	AP	33,7	40	+ 18,7
	CP	45	40	- 11,1
	Francs constants 88			
	AP		39	+ 15,7
	CP		39	- 13,3

(en millions de francs)

E - La vie des armées

Les autres rubriques budgétaires du titre III font l'objet d'une sévérité assez générale.

1°) Le poste alimentation

Avec 1.673 millions de francs de crédits de paiements, le chapitre 34.21 consacré à l'alimentation progresse de 1,1% en francs courants. Toutefois, cette progression doit être pondérée du fait d'un certain nombre de transferts et des conséquences de la déflation.

On retiendra donc que le taux d'actualisation de ce poste progresse globalement de 2,5%, ce qui devrait permettre de faire face aux besoins de l'année 1989 si les hypothèses économiques se trouvent vérifiées.

2°) Le soutien général et la "vie courante"

Les crédits consacrés au soutien général des forces et à la vie courante, qui comprennent, en particulier, les dépenses informatiques, bureautiques et télématiques, s'élèvent à 1.821 millions de francs, en progression de 0,7%.

3°) La détérioration de l'entretien des casernements

L'entretien du domaine immobilier de l'armée de terre est un point particulièrement sensible en raison de sa fréquente vétusté.

Les crédits prévus en 1989 atteignent 761,3 millions de francs contre 789,3 millions en 1988. Cette progression de 0,26% en francs courants traduit une dégradation très nette des moyens financiers réels consacrés à l'entretien des casernements.

Alors que l'entretien du parc immobilier nécessiterait en moyenne 54 F par mètre carré, les crédits de 1989 n'aboutissent qu'à un ratio de 20 F par mètre carré.

Cette médiocrité des dotations prévues par le projet de budget pour 1989 est d'autant plus paradoxale que, dans le même temps, on semble envisager, avec le plan ORION, un programme aussi coûteux qu'ambitieux en matière d'infrastructure.

F - Les charges exceptionnelles et les opérations extérieures

L'armée de terre est amenée chaque année à assurer des missions de service public ou à participer à des opérations extérieures qui donnent lieu à des surcoûts significatifs.

Pour l'année 1988, ces surcoûts devraient être du même ordre de grandeur que les années précédentes, soit environ 1 milliard de francs pour la seule armée de terre. Ils devront être couverts par un collectif budgétaire.

(En millions de francs)

Année	Interventions	Moyens engagés		Coût	Rembour- sement
		En hommes/ jour	En potentiel aérien		
1986	● Participation de la lutte contre le terrorisme	110 650	•	7,8	Oui
	● Declenchement du plan Orsec à la Réunion (dépression Clotilda)	4,0	•	0,1	En cours
	● Operation de déneigement .	17 000	•	0,32	Non
	● Aide aux populations réfugiées en Guyane	27 000	•	8,8	Oui
	● Lutte contre les feux de forêts	24 000	95 heures de Puma	3,23	Oui
	● Tour de France	1 850	•	0,1	Oui
	● Secours routiers	•	409 heures d'AL III	4,39	Oui
	● Aide apportée aux sinistrés de Bretagne	13 350	•	1,3	En cours
	● Soutien à l'armée de Djibouti	•	•	0,9	Partiel
	1987	● Prêts de tentes, transport de matériel, de mobilier, protection des points sensibles en Nouvelle-Calédonie, aide à l'industrie et au commerce, prêts de musique, etc.	•	•	4,5
● Actions de service public et aide aux collectivités locales, actions de relations publiques, divers		•	•	2,2	Effectuées à titre gratuit
1988 (1 ^{er} semestre) .	● Aide aux populations réfugiées en Guyane	13 550	•	4,4	En cours
	● Aide à la ville de Tours ...	1 620	•	0,2	En cours

II - Le titre V et l'équipement de l'armée de terre.

A - Evolution globale du titre V

Tout comme en 1988 les ressources budgétaires dont disposera l'armée de terre en 1989 seront complétées par des ressources provenant de fonds de concours. Celles-ci s'élèvent dans le projet de budget pour 1989 à 476 millions de francs en crédits de paiements, et en autorisations de programme.

Ainsi les crédits de paiements consacrés à l'équipement des forces terrestres s'élèvent, hors fonds de concours, à 22.687 millions de francs, et à 23.163 millions de francs avec fonds de concours, dans le projet de budget pour 1989, soit une progression de 4,6% par rapport à 1988.

Quant aux autorisations de programme, elles s'élèvent à 26.409 millions de francs hors fonds de concours, et à 26.885 millions de francs avec fonds de concours, en progression de 6,17%.

L'évolution globale du titre V appelle deux remarques :

° **Première remarque** : la progression des dotations globales prévues par le projet de budget pour 1989 marque un certain fléchissement par rapport à l'effort engagé en 1988. La progression des crédits de paiement est de 4,6% en 1989. Elle était de 5,9% en 1988. Ce fléchissement est également significatif pour les autorisations de programme où l'on passe d'une progression de 10,36% en 1988 à une progression de 6,17% dans le projet de budget pour 1989. Dans la mesure où les autorisations de programme conditionnent les dépenses futures, on peut se demander si leur fléchissement en 1989 n'amorce pas une érosion future des crédits de paiements dans les projets de budgets ultérieurs.

° **Deuxième remarque** : les dotations inscrites en crédits de paiements au projet de budget pour 1989 sont inférieures aux engagements de la loi de programmation. Celle-ci, on s'en souvient, fixait pour chaque année et chaque section du titre V du budget de la défense une enveloppe de crédits de paiements exprimée en francs constants de 1986. Elle prévoyait ainsi de doter l'armée de terre en 1989 de 22.262 millions de francs 1986 de crédits d'équipement, en progression de 5,2% en volume par rapport à 1988. Le projet de budget pour 1989 proposé par le Gouvernement ne prévoit qu'une évolution de 4,6% en valeur, et un montant de 23.163 millions de francs 1989 avec fonds de concours. Ainsi, l'écart entre les objectifs de la loi de programmation et le projet de budget peut-il être estimé à 962 millions de francs, en tenant compte des 478 millions de francs attendus des fonds de concours.

Quoique la loi de programmation ne se soit pas fixé d'objectif en matière d'autorisations de programme, on peut cependant estimer à environ 2 milliards de francs le retard pris en 1989 par rapport aux prévisions attendues.

Ces écarts ne sont pas négligeables.

Tout d'abord, et d'un simple point de vue financier, ils portent sur des sommes importantes.

En outre, ils peuvent faire douter de la détermination du Gouvernement à respecter les engagements de la loi de programmation. Cette attitude est d'autant plus inquiétante que sont annoncés, dans le même temps, des surcoûts importants, de l'ordre de 26%, sur un programme essentiel comme celui du char Leclerc, qui exerceront une ponction supplémentaire sur les dotations à venir.

La réponse à cette inquiétude ne sera toutefois apportée que lors de la réactualisation de la programmation qui doit être présentée au Parlement au printemps prochain. Ce n'est qu'à ce moment que l'on pourra constater si les dérives qui semblent s'amorcer dans le projet de budget pour 1989 seront confirmées et accentuées, ou si elles seront au contraire contenues.

Sans préjuger du débat qui s'instaurera, on doit rappeler tout d'abord que les objectifs assignés par la loi de programmation votée en 1987 représentent l'effort d'équipement minimum pour permettre aux armées d'assurer les missions qui leur sont actuellement imparties. Une réduction de celui-ci devrait entraîner une redéfinition de celles-là.

Il semble que le moment est venu de réfléchir véritablement à la politique militaire de la France avant de définir nos systèmes d'armes et de veiller à la compatibilité des missions assignées à nos forces et de nos moyens financiers.

Toutefois, si la loi de programmation 1987-1991 a été votée par une très large majorité du Parlement, certaines voix se sont alors élevées, et en particulier celle de l'actuel Premier ministre, pour juger excessives ses ambitions. M. Michel Rocard avait ainsi déclaré à l'Assemblée nationale : "on ne fera pas tout cela même si nous sommes tous d'accord pour le juger nécessaire".

La dérive actuelle semble s'inscrire dans cette appréciation pessimiste, mais il faut le dire, très largement partagée, des possibilités de réalisation de la loi de programmation. Bouffissure, ambiguë de la cohabitation, enfant doré du consensus sur la défense, catalogue complet des désirs militaires, la loi de programmation sera soumise au printemps au dur contact des réalités et du "financer vrai". Ce qu'il faut refuser dès à présent c'est qu'au laxisme d'une loi, catalogue de la Redoute, succède une loi dont la réforme ne permette pas de maintenir la crédibilité de nos forces, ce que les militaires appellent "le paquetage minimum de signifiante".

B - La répartition globale des dotations du titre V

Les tableaux suivants font apparaître la répartition financière des crédits de paiements et des autorisations de programme du titre V, ainsi que leur évolution relative par rapport au budget de 1988, et leur poids relatif au sein de l'ensemble des dotations d'équipement.

MF 1989

22. CP	Dotation 1989	Evolution 1988/1989	Poids relatif
Etudes	3.497	- 10%	15,1%
H.C.C.A.	1.191	- 4,4%	5,1%
FAB - Armement (hors E.P.M.)	14.138	+ 8,6%	61,1%
E.P.M.	2.452	+ 6,6%	10,6%
Innrastructure	1.885 (1)	- 7,8%	8,1%
TOTAL CP	23.163 (1)	+ 4,6%	100%

(1) Y compris fonds de concours (476 MF).

MF 1989

21. CP	Dotation 1989	Evolution 1988/1989	Poids relatif
Etudes	4.732	- 6,0%	17,6%
H.C.C.A.	1.211	- 1,4%	4,5%
FAB - Armement (hors E.P.M.)	15.676	+ 6,7%	58,3%
E.P.M.	2.756	+ 4,6%	10,3%
Innrastructure	2.510. (1)	- 7,4%	9,3%
TOTAL CP	26.805 (1)	+ 6,2%	100%

(1) Y compris fonds de concours (476 MF).

C - L'érosion préoccupante des dotations consacrées aux études et développements

En 1987 et 1988, les moyens affectés aux études et développements ont progressé considérablement, de plus de 20%, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme.

Cette tendance se renverse aujourd'hui de façon préoccupante :

- avec 3.497 millions de francs contre 3.534 millions de francs en 1988, les crédits de paiements diminuent de 1,03% en francs courants, ce qui correspond à une baisse d'environ 3,6% du pouvoir d'achat.

- Les autorisations de programme s'élèvent à 4.732 millions de francs et ne progressent que de 5,95% par rapport à 1988.

Comme le montre le tableau suivant, ce sont les études amont, dont dépend l'avenir à moyen et long terme de notre défense, qui sont le plus touchées par ce renversement de tendance, puisque leurs crédits de paiements retombent de 700 à 455 millions de francs.

		1986	1987	1988	1989 Prévisions
ETUDES AMONT (chapitre 51-71 articles 11-21-31)	AP	514	538	576	633,4
	CP	540	623	700	455,3
DEVELOPPEMENTS (chapitre 51-71 articles 12-22-32-41-42-43)	AP	2 820	3 140	3 890	4 098,8
	CP	1 532	2 318	2 833	3 041,9
TOTAL ETUDES (chapitre 51-71)	AP	3 334	3 678	4 466	4 732,2
	%	+ 41,63	+ 10,32	+ 21,42	+ 5,95
	CP	2 072	2 941	3 534	3 497,2
	%	+ 22,24	+ 41,94	+ 20,16	- 1,04

* Les dotations consacrées aux études amont (455 millions de francs de crédits de paiements) seront principalement affectées aux recherches suivantes :

Direction des armements terrestres :

- véhicule blindé modulaire ;
- missile antichar de très courte portée ;
- arme de moyen calibre futur ;
- munition ;
- système futur d'informatique de commandement ;

Direction des constructions aéronautiques :

- cellules et moteurs d'hélicoptères ;
- armement ;
- détection d'illumination laser ;
- poursuite de tir automatique ;

- surface équivalente radar des pales d'hélicoptères ;
- équipements de pilotage et de navigation ;

Direction des engins :

- guidage terminal pour l'artillerie ;
- missiles antiaériens ;
- armement sol-air pour hélicoptère ;
- missile futur sol-air moyenne portée

Les principaux matériels en développement seront dotés des crédits de paiement suivants :

- le char A.M.X. Leclerc	530 MF
- l'hélicoptère H.A.P.-H.A.C.	795 MF
- le lance-roquettes multiples + le radar de contrebatterie	215 MF
- le missile anti-char de 3e génération	360 MF
- le missile sol-air moyenne portée	60 MF
- le poste radio de 4e génération	40 MF
- le radar hélicopté Orchidée	130 MF

Le programme du char AMX Leclerc mérite un développement particulier. On se souvient que ce programme avait été décidé en 1982, sur des bases purement nationales, après l'échec d'un projet de coopération franco-allemande. La phase de développement a été lancée en avril 1986, et la loi de programmation, qui retient un objectif global de 1.100 chars en ligne, soit 1.400 en parcs, avait prévu, pour la période qu'elle couvre, la livraison du premier char "Leclerc", et la commande de 166 d'entre-eux.

La croissance du programme Leclerc d'abord très lente au début de la loi de programmation devrait s'accélérer en 1990. Ainsi les documents complémentaires à la loi de programmation indiquaient-ils qu'il passerait de l'indice 100 en 1986, à un indice 134 en 1989, puis à 185 en 1990 et à 324 en 1991.

C'est donc très exactement à la veille de cette forte montée en puissance du programme Leclerc que l'armée de terre est confrontée à l'existence d'un surcoût du prix unitaire estimé à 26%, soit 3,5 milliards de francs, pour la seule période 1989-1993.

Votre rapporteur a interrogé le ministre de la Défense lors de son audition devant la commission des Affaires étrangères du Sénat sur l'origine et les effets de ce dépassement. Après avoir déclaré que cette dérive est, en effet, inacceptable, le ministre a indiqué que le nombre des chars commandés pourrait être diminué à proportion du surcoût constaté. Dans ce cas, un nombre significatif d'AMX 30 B2 seraient prolongés au delà des dates initialement prévues, remettant en cause la modernisation et la cohérence de notre corps de bataille.

Il serait en tout cas inacceptable que les retards apportés à la nécessaire réorganisation du GIAT et les erreurs d'appréciation de responsables puissent compromettre l'équipement de nos forces.

Votre rapporteur note en outre que, quoique les 530 millions de francs inscrits au projet de budget pour 1989 soient inférieurs aux 600 millions de francs envisagés par les travaux internes de programmation, le projet de budget enregistre cependant la commande de 16 premiers exemplaires de série, dont la livraison n'est cependant attendue qu'en 1992.

D - Fabrication d'armement : un niveau dans l'ensemble satisfaisant

Le chapitre consacré aux fabrications d'armements représente, hors entretien programmé des matériels, 60% environ des autorisations de programme et des crédits de paiements du titre V.

Avec un montant de 14.138 millions de francs, les crédits de paiements prévus pour le projet de budget pour 1989 connaissent une progression de 8,6%, dont on peut se montrer satisfait.

Quant aux autorisations de programme, d'un montant de 15.676 millions de francs, elles progressent de 6,7%.

Ces dotations permettent les principales commandes suivantes :

- 16 chars Leclerc
- 46 AMx 30 B2
- 57 canons de 155
- 17 lance-roquettes multiples (L.R.M.)
- 55 postes de tir sol-air très courte portée (S.A.T.C.P.)
- 8 Super Puma
- 4.030 véhicules tactiques et logistiques
- 539 engins blindés d'accompagnement.

Certains retards non négligeables ont cependant été pris : ils concernent principalement 29 AMX 30 B2, 66 véhicules blindés légers et un certain nombre de matériels d'accompagnement et de vision nocturne.

Les programmes majeurs de l'armée de terre se répartissent en quatre catégories.

a) Les hélicoptères

La loi de programmation militaire 1987-1991 fixe à l'armée de terre un objectif de 500 hélicoptères en ligne.

Ce volume doit satisfaire à la fois les besoins du commandement territorial, ceux du corps d'armée, et enfin ceux de la division aéromobile qui, on s'en souvient, a été constituée sans que l'augmentation corrélative des moyens ait été assurée.

Les deux principaux programmes de l'armée de terre en matière d'hélicoptères ont trait à la Gazelle SA 342 HOT et à l'hélicoptère futur HAP/HAC.

• l'hélicoptère SA 342 HOT est destiné à équiper les escadrilles antichars des régiments d'hélicoptères de combat. Disposant d'une autonomie de deux heures et demie de vol, il peut se déplacer à la vitesse de 250 kilomètres/heure.

Il est armé de missiles HOT dont la tête militaire, améliorée en 1986, possède un pouvoir de perforation accru. L'efficacité de ce système d'armes est en outre sensiblement accru par l'adaptation d'une caméra thermique qui étend son domaine de vol et de tir de nuit.

L'état des commandes et des livraisons s'établit ainsi :

	Avant 1988	1988	1989
Commandes	193	15	0
Livraisons	164	15	11

Lancé en 1977, cet excellent système d'armes devrait toutefois arriver à péremption à la fin des années quatre-vingt dix, laissant progressivement la place à l'hélicoptère de nouvelle génération HAP/HAC.

b) Les systèmes blindés

La loi de programmation militaire fixe les capacités de l'armée de terre en matière de blindés à 1.100 chars en ligne, correspondant aux besoins d'équipement de nos divisions.

La loi envisage, grâce à une forte augmentation des crédits, de doubler d'ici 1991 le parc d'AMX 30 B2 mais privilégie à partir de 1990 l'accélération du programme AMX Leclerc.

° L'AMX 30 B2 est une version modernisée de l'AMX 30 B conçu dans le courant des années soixante. L'AMX 30 B2 diffère de ce dernier par une boîte de vitesse plus résistante, d'excellente qualité, corrigeant ainsi une faiblesse antérieure de l'AMX 30 et une tourelle équipée d'une conduite de tir automatique et à télémétrie laser. Les obus flèche qu'il tire percent, à 2.500 mètres, tous les blindages actuellement en service. Il dispose en outre d'un canon de 20 mm, jumelé au canon principal de 105 mm, efficace contre le personnel et les blindés légers.

La loi de programmation avait envisagé la livraison de 322 AMX 30 B2 entre 1987 et 1991, qui, s'ajoutant aux 361 livrés entre 1981 et 1987, devait porter le parc à 683 au 31 décembre 1991.

Pour atteindre cet objectif, 284 commandes devaient être passées entre 1987 et 1991, soit en moyenne 57 chars environ par an. En 1987, 64 commandes ont été passées, et 75 l'ont été en 1988. En 1989, les commandes sont tombées à 46.

Un retard sur ce programme, déjà révisé à la baisse dans la loi de programmation au profit d'une accélération du programme AMX Leclerc, est d'autant plus inquiétant que l'on songe également, en raison de son surcoût, à réduire les commandes de chars Leclerc. Dans ces conditions il reviendrait à maintenir une forte proportion d'AMX 30 en service.

° Les 16 premières commandes de l'AMX Leclerc sont inscrites au budget de 1989. Il devrait équiper le corps de bataille jusqu'en 2020. D'un poids de 53 tonnes, sa puissance minimale est de 1.500 chevaux, et il bénéficie d'une grande mobilité tactique et d'une forte protection. Sa compacité répond aux objectifs de protection et facilite en outre les transports routiers par porte-chars, ou les transports ferroviaires. Son canon lisse de 120 mm, au standard franco-allemand, est apte au tir en marche, de jour comme de nuit. Il est adapté au combat tout temps et en temps réel.

225 millions de francs de crédits de paiements et 1.100 millions de francs d'autorisations de programme sont inscrits sur ce programme en 1989.

A ces systèmes blindés lourds s'ajoutent divers programmes d'engins blindés plus légers.

° Le véhicule blindé léger (VBL) est un engin blindé de 3 tonnes amphibie et capable d'évoluer en zone contaminée.

Il est destiné à l'environnement des moyens principaux de combat. Il en assurera la sécurité et orientera l'engagement en remplissant à la fois une fonction de renseignement, de commandement et de liaison, et une fonction de combat. Il peut en effet être équipé du missile Milan.

153 millions de francs de crédits de paiements et 304 millions de francs d'autorisations de programme lui sont consacrés par le projet de budget, qui prévoit pour 1989 284 commandes et 25 livraisons de VBL. Le ministère de la défense indique que les retards enregistrés sur ce programme ne sont dus qu'à des problèmes industriels.

° Le véhicule de l'avant blindé (VAB) est un engin blindé à roues adapté aux emplois les plus divers. Il se caractérise en particulier par une bonne aptitude au déplacement en terrain varié

que complète sa capacité amphibie, et par une bonne adaptation au transport aérien par avion de type Transall.

Véhicule de base des unités motorisées, il leur confère une bonne capacité de transport et de manoeuvre en ambiance nucléaire et en zone d'insécurité.

Le projet de budget lui consacre 707 millions de francs de crédits de paiements et 703,6 millions de francs d'autorisations de programme. En 1989, 255 commandes et 260 livraisons nouvelles s'ajouteront aux 3.720 commandes et 3.184 livraisons antérieures.

c) Les feux sol-sol

La loi de programmation prévoit une capacité de 500 pièces d'artillerie composées de canons de 155 AUF 1 et 155 tractés renforcés par le lance-roquettes multiples.

° Les canons de 155 mm tractés et automoteurs ont une portée maximum de 235 km et une cadence de tir de six coups par minute (155 m tracté) ou par 45 secondes (155 mm automoteur).

Le 155 mm tracté est destiné à équiper les régiments d'artillerie des divisions d'infanterie. Il est de surcroît équipé d'un moteur qui lui permet une mobilité autonome réduite.

En cours d'industrialisation, sa première livraison de série est prévue pour 1989.

Le canon 155 mm automoteur est monté sur chassis d'AMX 30. Il est destiné à équiper les régiments d'artillerie des divisions blindées.

Le programme est en cours de fabrication, et la première série de canons a été livrée dès 1982.

Le projet de budget pour 1989 consacre à ces deux programmes 722,6 millions de francs de crédits de paiements et 626,4 millions de francs d'autorisations de programme.

57 commandes et 59 livraisons sont prévues pour 1989.

• Le lance-roquettes multiples s'ajoute à ces pièces de type traditionnel. Sa caractéristique essentielle est la capacité à délivrer instantanément en un lieu donné une grande densité de feux. Tirant douze roquettes de 222 mm en une minute, une pièce de lance-roquettes multiples a une capacité de feux identique à celle de deux batteries de cinq pièces de canon de 155. Sa portée maximum est de 40 kilomètres. Au cours de la loi de programmation, 46 matériels de ce type seront commandés, et 22 seront livrés à partir de 1989.

Développé en très large coopération avec la R.F.A., la Grande-Bretagne, l'Italie et les Etats-Unis, il est construit en Europe depuis 1985.

Les crédits de paiements consacrés à ce programme en 1989 devraient s'élever à 180 millions pour le développement et 263 millions de francs pour les fabrications, alors que les travaux connexes à la loi de programmation prévoyaient un montant de 590 millions de francs 1983 pour 1989. L'écart constaté de 17 millions de francs, laisse présumer de ce fait un certain étalement.

d) Feux sol-air

• Le système d'armes Roland se compose d'une tourelle et d'un châssis AMX 30. Il transporte 10 missiles d'une portée de 6 kilomètres, et existe en deux versions : le Roland I temps clair pour

la poursuite optique, le Roland II tout temps, pour la poursuite par radar.

Il est destiné à assurer la défense antiaérienne des troupes terrestres dans la zone du corps d'armée contre les attaques des aéronefs volant à basse et à très basse altitude.

En fabrication, 150 millions de francs de crédits de paiements et 61 millions de francs d'autorisations de programme lui sont consacrés par le projet de budget pour 1989, mais aucune commande ni livraison n'est prévue.

° Le sol-air très courte portée (S.A.T.C.P.) Mistral est un système antiaérien portable, composé de deux fardeaux :

- un poste de tir, d'une masse de 19 kg, comprenant un trépied, les divers équipements de mise en oeuvre et le système de visée ;

- le missile dans son poste de lancement, l'ensemble dépassant les 20 kg. Le missile est à autotodirecteur infrarouge passif refroidi. D'une longueur de 1,84 m pour un diamètre de 90 mm, il pèse plus de 17 kg et emporte une charge militaire de 3 kg.

155 millions de francs de crédits de paiements et 296 millions de francs d'autorisations de programme inscrits au projet de budget pour 1989 permettront la commande de 55 pièces et la livraison de 40 autres.

Le programme a pris un retard d'une année pour des raisons purement techniques qui ont imposé un complément de mise au point, mais selon des informations récentes ce programme serait désormais parfaitement au point.

E - Habillement, couchage, campement et ameublement

Le chapitre 53-41 consacré aux fabrications d'habillement, de couchage, de campement et d'ameublement ne représente, en valeur relative, qu'une faible proportion de l'ensemble des dotations du titre V : entre 4,5 et 5% dans le projet de budget pour 1989.

Il n'est cependant pas à négliger, car il porte sur les investissements nécessaires à la vie courante des armées.

Ses dotations font l'objet dans le projet de budget pour 1989 d'une rigueur comparable à celle qui s'applique au titre III.

Passant de 1.246 à 1.191 millions de francs, les crédits de paiements régressent de 4,4%. Cette régression porte principalement sur l'habillement.

Les autorisations de programme progressent très légèrement en francs courant : 1,4% , passant de 1.194 à 1.211 millions de francs.

F - Infrastructures

Les autorisations de programme consacrées aux infrastructures s'élèvent à 2.034 millions de francs d'autorisations de programme auxquels s'ajoutent 475 millions de francs provenant de fonds de concours. Elles connaissent ainsi une progression de 7,35% par rapport à 1988, inférieure à la progression de 16,2% enregistrée l'année dernière.

Les crédits de paiement s'élèvent à 1.409 millions de francs auxquels s'ajoutent 476 millions de francs provenant de fonds de concours.

Les principales opérations nouvelles prévues pour 1989 ont trait au commencement du programme L.R.M. à Draguignan, à la construction de 27 igloos dans le dépôt de munitions du Roizelier, ainsi qu'aux travaux à réaliser au profit de la Brigade franco-allemande.

•

• •

CONCLUSION

Au total, le titre V marque une continuité par rapport à 1988. La progression moindre des crédits de paiement et des autorisations de programme peut cependant conduire à s'interroger sur la volonté du Gouvernement de maintenir notre effort d'équipement. Seul le débat consacré, au printemps, à la loi de programmation permettra de connaître son intention véritable et dans cette attente, le titre V peut bénéficier d'un préjugé favorable.

Il n'en est pas de même du titre III et des conditions d'impréparation dans lesquelles a été prise une mesure de déflation importante. Cette mesure n'est pas une originalité. D'autres gouvernements en ont usé. Mais une déflation étant à l'ordinaire programmée sur une longue période, le fond du problème est surtout que de déflations en déflations, celles-ci deviennent de plus en plus nuisibles et que le temps est venu où toute déflation nouvelle amène à s'interroger sur le fonctionnement de nos services, leurs capacités opérationnelles et sur le fondement du service militaire.

Le ministre de la Défense ne semble pas insensible aux inquiétudes des Armées, mais il doit être clair que si le Parlement ne réfute pas son budget, c'est dans l'espoir d'un redressement du titre III en 1990. En termes plus militaires, il s'agit d'un "ultime avertissement".

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a consacré trois réunions à l'examen des crédits de la section forces terrestres du projet de budget pour 1989 du ministère de la Défense.

Au cours d'une première réunion, tenue le 13 octobre 1988 sous la présidence de son président, M. Jean Lecanuet, elle a entendu M. Jean-Pierre Chevènement sur la présentation des crédits de son ministère pour 1989 et la politique de défense de la France.

Au cours d'une seconde réunion, tenue le 23 novembre 1988, sous la présidence de M. Jean Lecanuet, président, elle a entendu le général Gilbert Forray, chef d'Etat-major de l'armée de terre.

Au cours d'une troisième réunion, tenue le 24 novembre 1988, sous la présidence de M. Jean Lecanuet, président, elle a entendu le rapport pour avis de M. Jacques Chaumont.

Elle s'est prononcée sur l'ensemble des crédits du ministère de la Défense, au cours d'une quatrième réunion, tenue le mercredi 30 novembre 1988, sous la présidence de M. Jean Lecanuet, président.

Après un échange de vues auquel ont pris part MM. Jacques Genton, Michel d'Aillières, Michel Caldaguès, Claude Estier, Paul Robert, Jean Garcia et le président Jean Lecanuet, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a émis un avis favorable à l'adoption des crédits du budget de la Défense, le groupe R.P.R. s'abstenant et le groupe communiste votant contre.