

N° 99

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985.

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 1986,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.

TOME VII

Défense

SECTION « AIR »

Par M. Albert VOILQUIN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : MM. Jean Lecanuet, *président* ; Yvon Bourges, Emile Didier, Pierre Matraja, Jacques Ménard, *vice-présidents* ; Serge Boucheny, Michel d'Aillières, Jacques Genton, Gérard Gaud, *secrétaires* ; MM. Paul Alduy, Michel Alloncle, François Autain, Jean-Pierre Bayle, Jean Bénard Mousseaux, Noël Berrier, André Bettencourt, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Guy Cabanel, Michel Caldaguès, Jacques Chaumont, Michel Crucis, André Delelis, Jacques Delong, Maurice Faure, Charles Ferrant, Louis de la Forest, Jean Garcia, Alfred Gérin, Marcel Henry, Louis Jung, Philippe Labeyrie, Christian de La Malène, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Jean Mercier, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Paul d'Ornano, Bernard Parmantier, Mme Rolande Perlican, MM. Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Marcel Rosette, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 44), 2990 (tome V) et in-8° 895.

Sénat : 95 et 96 (annexes nos 44 et 45) (1985-1986).

Loi de finances. — *Armée de l'Air - Défense nationale.*

Mesdames, Messieurs,

Le contexte international instable et dangereux, que décrivait le rapport annexé à la loi sur la programmation des dépenses militaires pour la période 1984-1988, n'a pas, c'est le moins que l'on puisse dire, évolué dans un sens qui inciterait la France à baisser sa garde. Les antagonismes latents et les conflits ouverts, qui agitent notre monde, ne cessent, en effet, de se manifester, tandis que l'accumulation des armements, en Europe notamment, continue de croître. Il en résulte que jamais la sécurité de notre pays et la défense de ses intérêts vitaux ne sont apparus plus préoccupants ni plus dignes d'attention de la part des instances politiques de l'État.

Sans considérer le contenu de la loi de programmation militaire en cours d'exécution, dont nous avons, en son temps, souligné certaines insuffisances, comme une parade absolue face à la montée des périls, du moins pouvions-nous espérer qu'il constituait un objectif minimal et prioritaire pour l'équipement et l'entraînement de nos forces armées, objectif que le caractère impératif d'une loi semblait devoir garantir.

Selon le texte en question et pour ce qui concerne les forces aériennes, les ressources prévues devaient permettre de conduire les opérations suivantes :

— en défense aérienne, la livraison, en fin de période, de la première tranche du programme d'avions de détection aéroportée basse altitude, afin de combler une lacune importante de notre système de défense et de compléter de façon cohérente la mise en service du MIRAGE 2000 DA capable de l'interception à toutes altitudes,

— en appui des forces terrestres, le renouvellement de la flotte des avions de combat, l'acquisition d'armement air-sol de nouvelle génération et la modernisation des moyens aériens de guerre électronique indispensables aux conditions de combat moderne,

— pour la protection des bases aériennes, la poursuite de l'effort amorcé au cours de la période précédente, comportant l'acquisition de missiles air-sol à très courte portée et la réalisation d'abris protégés pour les personnels comme pour les matériels,

— porter à un niveau convenable, pour garantir l'exécution des missions, l'environnement indispensable au maintien des capacités opérationnelles, notamment en matière de munitions et de rechanges.

La loi affirmait également « qu'une force de 450 avions de combat en ligne et une capacité d'une centaine d'avions de transport seraient maintenues ».

Enfin, les études et recherches devaient être engagées essentiellement sur l'avion de combat futur, destiné à remplacer en 1995 les appareils JAGUAR et MIRAGE III, sur l'avion de transport futur devant, à la même époque, assurer la relève des premiers TRANSALL et sur les matériels d'armement et de guerre électronique.

L'année 1986 marquant le milieu de la période couverte par la loi de programmation en vigueur, nul ne s'étonnera que l'examen de ce projet de budget soit l'occasion d'un bilan à la fois prospectif et rétrospectif, quant à l'exécution de cette loi, aux termes de laquelle il sera fréquemment fait référence. Il n'y a là rien que de naturel, eu égard au rôle législatif et à la mission de contrôle des activités gouvernementales qui ressortissent au Parlement.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits de paiement de la section « Air » du projet de budget pour 1986 se montent à 33 339,09 millions de francs, en progression, en francs courants, de 5,45 %, par rapport à 1985, dans un budget de la Défense qui s'élève, déduction faite de la charge des pensions, à 158 350 millions de francs (en progression de 5,42 %) de la charge.

Les crédits « Air » représentent ainsi 21,05 % de l'enveloppe de la Défense, proportion d'une stabilité étonnante par rapport aux années précédentes, en dépit de la baisse sensible de la part attribuée à la Section commune, baisse qui ne profite donc pas, en pratique, à la section « Air ». Pourtant, selon la programmation, les crédits de ladite section, pour les trois années qui viennent, devraient représenter 21,96 % de l'ensemble du budget de la Défense.

De plus, il devient délicat de comparer ces ressources avec les prévisions annexées à la loi de programmation militaire en cours d'exécution, puisque les crédits prévus dans ce texte ont été regroupés pour les années 1986 à 1988 incluses. Toutefois, après les deux derniers exercices budgétaires (1984-1985), pour lesquels les crédits de paiement de la section « Air » ont été inférieurs, respectivement, de 183 millions de francs et de 740 millions de francs aux ressources envisagées par la loi, il paraît difficile de croire que le projet examiné ici apporte le signe d'un redressement, pour ne pas parler de rattrapage. Pour atteindre l'objectif fixé pour les trois années qui viennent, il faudrait désormais que la progression des crédits de paiement de la section « Air » atteigne 16,5 % en 1987 et en 1988, progression qui semble d'ores et déjà improbable car trop peu réaliste.

Il est donc évident que, comme pour les exercices précédents, le projet de budget pour 1986 n'est pas à la hauteur des ambitions de la loi de programmation.

En ce qui concerne les autorisations de programme du Titre V, celles-ci passent de 22 212 millions de francs en 1985 à 22 425 millions de francs en 1986, soit une progression de 0,9 % d'une année sur l'autre, dans un projet de budget de la Défense où, il est vrai, les autorisations de programme du Titre V connaissent une stagnation inquié-

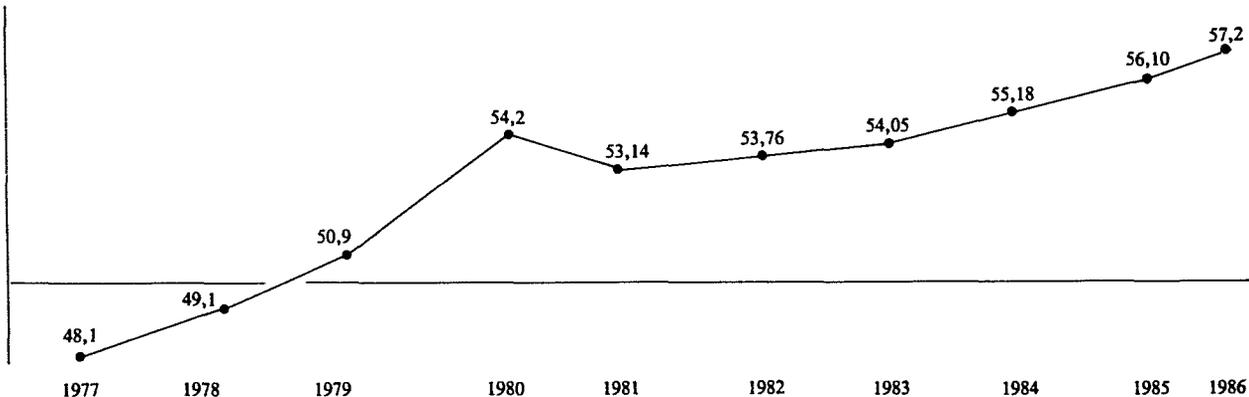
tante, voire une légère diminution (84 707 millions de francs en 1986 contre 84 745 millions de francs pour l'année 1985). Il est vrai également que l'on peut déceler une relative amélioration, pour aussi minime qu'elle soit, par rapport au budget précédent, où les autorisations de programme du Titre V de la section « Air » étaient en sensible diminution sur celles du budget 1984.

	Autorisation de programme			Crédits de paiement		
	1985	1986	Variation en %	1985	1986	Variation en %
Titre III	1 824	1 824	0	13 878,9	14 254,1	+ 2,70 %
Titre V	22 212,4	22 425	+ 0,9	17 734,9	19 085	+ 7,60 %
Total	24 036,4	24 249	+ 0,8	31 613,8	33 339,1	+ 5,45

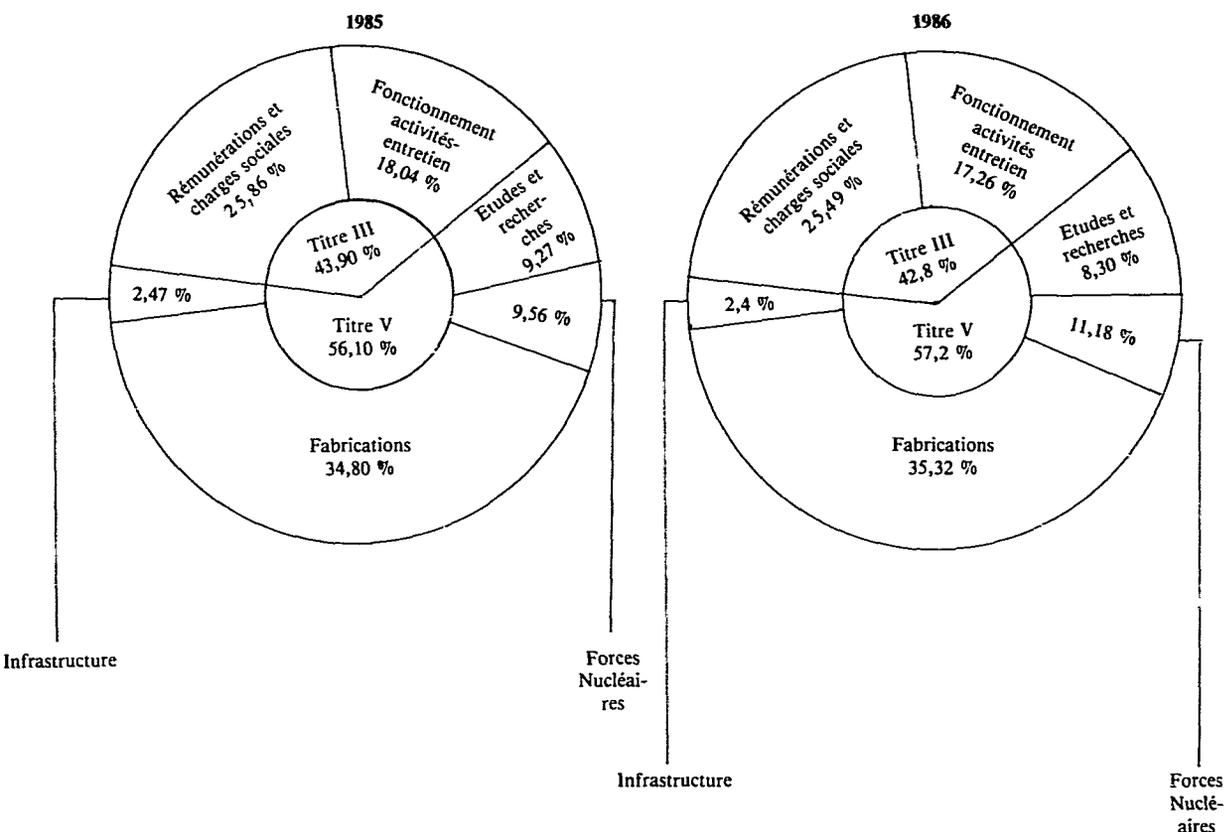
L'effort constant fourni par l'Armée de l'air pour privilégier l'équipement des forces marque, cette année encore, une étape puisque la part du Titre V continue de croître au sein de la section « Air ». Elle passe ainsi de 56,10 % en 1985 à 57,2 % en 1986 (les crédits de paiement du Titre III n'augmentant que de 2,7 % contre 7,60 % pour ceux du Titre V) alors que, dans le budget de la Défense, le Titre V ne représente que 47,6 % de l'ensemble des ressources.

De fait, cette apparente amélioration, essentiellement due à la diminution du coût prévisionnel de cession des carburants par le Service des Essences des Armées, consécutive à la suppression du budget annexe dudit service, semble avoir atteint son point culminant compte tenu des missions imparties à l'Armée de l'Air et de l'enveloppe globale des ressources qui lui sont allouées.

PART DU TITRE V DANS LE BUDGET « AIR »



La ventilation des crédits de paiement pour 1985 et 1986 est présentée en pourcentage dans les graphiques ci-dessous :



En plus de la diminution de la part attribuée au Titre III déjà mentionnée, il apparaît un accroissement relatif des crédits liés aux forces nucléaires et, dans une moindre mesure, aux « fabrications », le tout au détriment des « Études et recherches » et de l'« infrastructure », deux secteurs qui pourtant engagent l'avenir opérationnel de l'Armée de l'air.

La très légère hausse (0,9 %), en francs courants, des autorisations de programme du Titre V, autre élément déterminant pour le futur, ne peut pas être considérée comme suffisante, dans l'ambiance inflationniste que nous connaissons, pour constituer une amélioration des possibilités budgétaires allouées à l'Armée de l'air.

Les insuffisances notées au cours des années passées vont donc perdurer notamment dans les commandes de matériel, dans le domaine

de l'infrastructure et, ce qui est plus grave sans doute pour l'avenir, dans celui des études et des recherches. De ce fait, plusieurs projets importants définis dans la loi de programmation doivent être inéluctablement différés ou sont même éventuellement compromis.

TITRE III

1° CONTENU FINANCIER

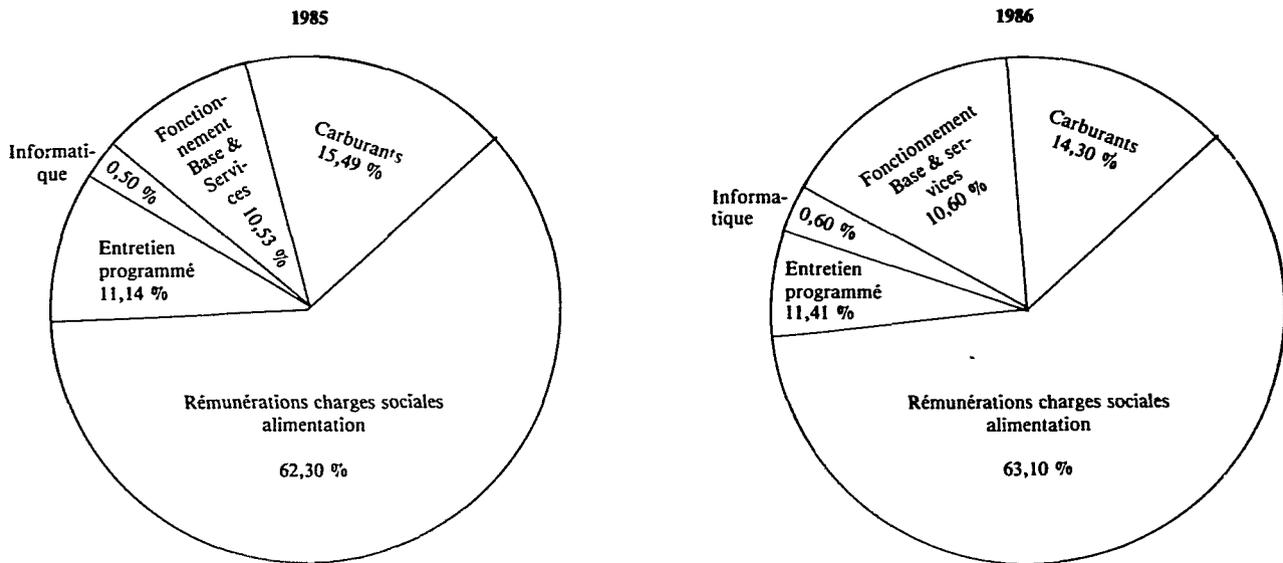
Le contenu financier du Titre III de la Section « Air » pour 1986 est présenté par chapitres budgétaires dans le tableau suivant :

(en MF)

Chapitres budgétaires	1985	1986	Variations en pourcentage
Crédits de paiement			
31.12 — Soldes et indemnités	7 266,8	7 587,3	4,4
33.11 — Cotisations — prestations sociales.....	908,43	912,34	0,43
34.11 — Alimentation	471,2	489,2	3,8
34.12 et 33.12 — Fonctionnement (Bases et Services).....	1 461,4	1 517,9	3,9
34.13 — Carburants et fluides	2 149,42	2 035,55	- 5,3
34.14 — Entretien (programmes).....	1 545,5	1 625,96	5,2
34.15 — Informatique.....	76	85,8	12,75
	13 878,8	14 254,1	2,7
Autorisations de programme			
34.14 — Entretien programmé des matériels.....	1 824	1 824	0

La progression globale impliquera une gestion extrêmement rigoureuse, que tout dérapage dans les hypothèses retenues, quant au fonctionnement des unités et services, viendrait irrémédiablement compromettre, sauf à mettre en cause sévèrement les conditions de vie voire l'entraînement des personnels.

La ventilation des crédits de paiement en pourcentage apparaît dans les graphiques suivants :



Cette présentation fait apparaître la diminution de la part donnée aux carburants, pour les raisons déjà indiquées précédemment, la trop légère hausse de la part revenant à l'entretien programmé, tandis que la redistribution des crédits de paiement profite essentiellement, en valeur relative, aux dépenses liées au personnel (rémunération, charges sociales et alimentation).

Il faut souligner à ce propos que, si la progression du Titre III est globalement de 2,7 %, la progression hors soldes et charges sociales n'atteint en fait que 0,9 %, ce qui, en dépit de la baisse du prix des carburants, risque d'affecter cette fois encore le pouvoir d'achat de l'Armée de l'air dans les domaines liés aux activités des unités et services.

LES PERSONNELS

L'année 1986 verra se poursuivre la politique de déflation prévue par la loi de programmation militaire 1984-1988, qui porte sur 5 500 emplois militaires, soit à peu près 5,5 % des effectifs de l'Armée de l'air, tels qu'ils apparaissaient en 1983. Dans cette perspective le nombre des postes budgétaires de l'Armée de l'air, déjà réduit de 1 074

en 1984 et de 2 604 en 1985, connaîtra en 1986 une nouvelle réduction portant sur 569 postes, ramenant ainsi les effectifs militaires de cette Armée de 100 225 en 1983 à 95 978 en 1986.

De fait, l'objectif défini pour les trois premières années de la loi sera atteint dès le 31 décembre prochain, l'Armée de l'air ayant à cette date opéré 77 % des réductions d'effectifs exigées d'elle par ladite loi de programmation. Il convient ici de souligner l'effort ainsi produit, au prix d'une restructuration délicate, sinon douloureuse, puisqu'elle a nécessité la fermeture, ou la mise en sommeil désormais effective, de 4 bases aériennes (Rocamadour, Creil, Chambéry et Aulnat) sans que pour autant les missions de l'Armée de l'air aient été réduites. Pour exemplaire qu'elle apparaisse sur le plan de la rigueur comme sur celui de la discipline, cette déflation n'a pas eu, jusqu'à présent, de conséquences sur la vie et le travail des unités opérationnelles. Elle s'est opérée en effet au niveau du recrutement initial des spécialistes et n'a donc frappé que les jeunes promotions encore en école. Il n'en sera pas de même en 1986, année qui verra l'arrivée de ces promotions réduite dans les unités, où elles ne compenseront plus totalement les départs des plus anciens.

Par ailleurs, loin de diminuer, les tâches de l'Armée de l'air auront tendance à s'accroître à l'avenir du fait de l'augmentation des charges de « protection-défense » des installations, de la création des sections de défense sol-air, de la mise en service du système ASTARTE, du polygone de guerre électronique et des unités MIRAGE 2000 N.

Ces missions nouvelles, qui sont en effet loin d'être compensées par la réduction de la flotte du COTAM (1) et de celle des FAS (2), auraient certainement mérité la prise en compte de mesures d'effectifs adaptées, mais qui n'ont pas pu être retenues cette année.

(1) COTAM : Commandement du transport aérien militaire.

(2) F.A.S. : Forces aériennes stratégiques.

La répartition par catégories de personnel et son évolution sont données dans le tableau suivant :

Effectifs budgétaires totaux 1986 :

95 978 dont active : 59 524

appelés : 36 454

	1985		1986		Variation
Officiers.....	7 337		7 277		
Active.....		7 247	07 60		
Appelés.....		90		90	
Sous-officiers.....	44 329		44 024		
Active.....		42 272		41 967	- 305
Contrat PDL.....		190		190	
Appelés.....		1 867		1 867	
Militaires du rang.....	44 881		44 677		
Active.....		7 185		7 045	- 140
Contrat PDL.....		3 195		3 135	- 60
Appelés.....		34 501		34 497	- 4
Total « AIR ».....	96 547		95 978		- 569

En matière de gestion qualitative du personnel, des difficultés commencent à se faire jour du fait de l'aggravation prévisible de la législation sur le cumul d'un salaire et d'une pension de retraite, aggravation très mal ressentie par les cadres d'active.

En dépit de l'âge relativement tardif auquel les règles en cause semblent devoir s'appliquer (plus de soixante ans) leur effet indirect le plus clair réside dans les réticences que vont désormais rencontrer les retraités quant aux possibilités d'embauche dans le secteur civil et cela bien avant l'âge fatidique de soixante ans. Sans parler des incidences possibles sur le recrutement, ces mesures vont engendrer des situations sociales et familiales difficiles qui auront deux types de conséquences également préjudiciables pour les Armées :

— bien des jeunes engagés, qui envisageaient naguère une carrière militaire relativement longue, chercheront à quitter le service actif avant d'avoir obtenu des droits à pension, n'attendant de l'Armée qu'une formation technique exploitable ultérieurement dans le secteur civil,

— les plus anciens au contraire chercheront à prolonger leur carrière jusqu'à leur limite d'âge statutaire, afin de disposer de ressources

sûres aussi longtemps que possible, pour mener à bien l'éducation de leurs enfants.

Dans le premier cas, les armées auront perdu la possibilité de rentabiliser l'investissement, souvent important, qu'elles ont consacré à la formation de leurs spécialistes. Dans l'autre, elles se verront contraintes de conserver des cadres âgés qui bloqueront la pyramide des grades à son sommet, provoquant un ralentissement de l'avancement, et qui connaîtront de plus des difficultés d'adaptation à des postes d'encadrement exigeants sur le plan du dynamisme physique et intellectuel.

OFFICIERS

En 1985, le nombre des candidats admis à l'École de l'air (officiers de l'air) a été identique à celui de 1984 ; en revanche, le nombre de défections a augmenté très sensiblement, de sorte qu'il n'a pas été possible de respecter le plan prévu (— 12).

Le nombre des candidats admis à l'École militaire de l'air a été de 112 contre 106 en 1984. Cette amélioration est surtout due à une augmentation momentanée des candidats navigateurs brevetés.

La suppression d'un certain nombre de mesures transitoires, prévues dans le cadre de l'application du statut de 1975, notamment celle de l'article 7, qui donnait aux colonels et aux officiers généraux la possibilité d'être placés en congé spécial, ont les répercussions défavorables qui avaient été pressenties l'an passé. Elles devraient entraîner dans l'avenir proche :

- une réduction des tableaux d'avancement de colonel,
- une nette augmentation du nombre des lieutenants-colonels hors créneau.

Pour retrouver un écoulement convenable des officiers du groupe III et, par voie de conséquence, des conditions d'avancement moins sévères, il y aura lieu, à terme, de trouver une mesure voisine de l'article 7 désormais caduc.

SOUS-OFFICIERS

Le nombre des départs en 1985 accuse une baisse sensible par rapport à 1984 (1 200 au lieu de 1 453). Cette situation est due à la dégradation des possibilités de reclassement, conséquence des difficultés économiques actuelles et des prévisions néfastes concernant l'aggravation de la législation sur le cumul.

En 1986, aucune évolution favorable n'est attendue.

Ces éléments, joints à la prise en compte de la déflation, ont pour effet de limiter la production des écoles comme l'indique le tableau suivant.

	1986	1987	1988	1989	1990
Plan global	2 109	1 931	2 180	2 286	2 310

Le contingent de soldes « échelle IV », fixé jusqu'en 1983 à 51,5 % des droits ouverts en spécialistes, était de 24 275. Ces droits ont été maintenus en valeur absolue à leur niveau initial jusqu'à maintenant. La déflation ne tirera à conséquence sur le nombre des candidats à l'échelle IV qu'à partir de 1990 ; il est donc souhaitable que le chiffre actuel soit maintenu jusqu'à cette date.

La gestion des primes à 10 % est délicate. En effet, la diminution du nombre des départs a entraîné des difficultés pour attribuer ces primes aux adjudants-chefs nommés dans l'année.

MILITAIRES DU RANG

L'Armée de l'air a terminé la déflation du personnel appelé. Deux points méritent attention :

— Volontaires service long (V.S.L.) :

En septembre 1984, le nombre des existants était de 1 760 VSL ; en septembre 1985, il était de 4 477 VSL soit 12,3 % du contingent.

L'autorisation a été donnée à l'Armée de l'air de porter les effectifs à hauteur de 17 % (soit 6 200), alors que le pourcentage de VSL initialement fixé était de 10 % pour l'année 1986. La montée en puissance se poursuit régulièrement, elle est facilitée par le fait que l'acceptation des actes de volontariat relève maintenant des armées elles-mêmes et non plus des services relevant de la DCSN (1). Cependant, des difficultés sont à attendre sur le plan budgétaire, puisque le transfert des crédits de la section commune vers les chapitres « Air », pour couvrir les dépenses liées aux VSL, ne correspond qu'au recrutement de 10 % de VSL au sein de l'effectif des appelés et non pas aux 17 % autorisés.

(1) D.C.S.N. : Direction centrale du service national.

Le volontariat service long outre-mer est très satisfaisant ; il y avait, en septembre 1985, 1 070 existants pour 1 000 droits ; ce dernier chiffre vient d'être porté à 1 200 droits.

— **Volontaires féminines :**

Les postes offerts aux VF ont été doublés en 1984 et reconduits en 1985, soit environ 140 postes.

La situation au 1^{er} septembre 1985 est de 149 existantes.

Le recrutement est fait en fonction des spécialités qui intéressent l'Armée de l'air ; les personnels recrutés sont d'un niveau très satisfaisant et constituent une ressource très appréciée des commandants d'unités.

MESURES CATÉGORIELLES

L'administration militaire a entrepris la réforme des accessoires de l'indemnité pour charges militaires pour un coût de 50 MF environ.

Les autres mesures adoptées visent à améliorer les rémunérations de certaines catégories, notamment les jeunes engagés, la solde spéciale progressive étant revalorisée mais au détriment de la solde forfaitaire. De même, l'indemnité de résidence à l'étranger a été sensiblement améliorée.

3° L'ACTIVITÉ AÉRIENNE

La dotation du chapitre 34.13 « Carburants et fluides » est en diminution de 5,3 % en francs courants, par rapport au budget précédent. Toutefois, cette baisse apparente ne traduit pas l'évolution réelle des dotations par rapport à 1985, en raison de la diminution du coût prévisionnel de cession des carburants. Celle-ci est consécutive à la disparition du budget annexe des essences remplacé, dès 1986, par l'inscription à la section commune des crédits nécessaires à la couverture des dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement du SEA.

Cette opération supprime en effet la marge incluse jusqu'en 1985 dans les tarifs du SEA et correspond en fait à une baisse desdits tarifs pour les « clients » de ce service.

Par ailleurs, des économies de carburant sont encore à attendre du fait de l'évolution de la flotte :

- remotorisation des quadri-réacteurs DC 8 et C 135 F,
- remplacement d'une partie des FOUGA par l'avion école EPSILON.

Si les hypothèses retenues quant à l'évolution du prix du pétrole se confirment en 1986, l'ensemble de ces mesures devrait permettre à l'Armée de l'air d'effectuer environ 400 000 heures de vol au cours de l'année qui vient et d'atteindre ses objectifs essentiels, à savoir :

- la réalisation de cent quatre-vingts heures de vol sur avion d'arme par tous les pilotes de combat,
- la formation des pilotes en écoles,
- la satisfaction des besoins de transport des armées.

Bien entendu, l'effort entrepris par l'Armée de l'air depuis plusieurs années, pour rentabiliser les heures de vol de ses équipages, sera poursuivi, grâce notamment à l'emploi des simulateurs et à la rationalisation sans cesse améliorée des heures consacrées à l'instruction en vol.

4° L'ENTRETIEN PROGRAMME (chapitre 34.14)

Les autorisations de programme se montent à 1 824 millions pour 1986, chiffre identique à celui inscrit dans le budget précédent, tandis que les crédits de paiement atteignent 1 625,96 millions, soit une hausse de 5,2 % en francs courants par rapport au budget de 1984, puisqu'en 1985, l'allocation en cause n'avait pas été revalorisée. Durant ces deux années, les salaires dans les industries mécaniques et électriques, facteur essentiel du coût de l'entretien programmé, ont connu une hausse d'environ 15 %. Il en résulte donc une baisse importante du pouvoir d'achat des ressources de ce chapitre.

Certes, la politique poursuivie en la matière par l'Armée de l'air a constitué un palliatif à cette situation par une sensible réduction des coûts. Elle a notamment consisté à :

- confier aux établissements de l'État une part accrue des travaux de révision et de réparation,
- alléger la maintenance par une recherche systématique des économies dans l'évolution des méthodes d'intervention,

— étendre les limites de fonctionnement des ensembles et sous-ensembles grâce à des études approfondies sur le vieillissement de leurs composants.

C'est ainsi qu'entre 1978 et 1986, la part du Titre III consacrée à ce chapitre est passée de 14,5 % à 11,4 %.

Il est toutefois urgent d'indiquer que, si cette politique a atteint son but, elle a aussi des limites que l'on ne peut dépasser sans courir le risque de voir le potentiel régénéré par les travaux de maintenance devenir très inférieur à celui qui est consommé par les missions aériennes. Il importe donc de maintenir désormais une cohérence stricte entre le chapitre 34.13 « carburants et fluides » et le chapitre 34.14 « entretien programmé », afin d'éviter de voir un jour l'activité aérienne s'étioler faute d'appareils disponibles.

Or, dès maintenant, la régénération du potentiel prend du retard faute de crédits suffisants. Le phénomène s'accroît encore en 1986 et il faut souligner à ce propos que la stagnation des autorisations de programme, déjà signalée, est directement liée à cette insuffisance des crédits de paiement ; cette situation ne laisse pas d'inquiéter pour l'avenir.

5° LE FONCTIONNEMENT

Les crédits de fonctionnement des Bases aériennes, des grands commandements et des services, y compris ceux qui seront consacrés à l'informatique, s'élèvent à 1 603,7 millions de francs, en progression de 4,3 %.

Si l'on admet les hypothèses économiques retenues en matière de hausse des prix du PIBM pour 1986 (4 %), l'évolution des chapitres concernés (34.12 et 34.15) semble enfin conduire à l'amélioration après plusieurs années de vaches maigres, au cours desquelles l'Armée de l'air a rencontré bien des difficultés.

Ce chapitre concerne en effet directement l'exécution des missions, les conditions de vie des personnels et les déplacements liés à l'activité opérationnelle et aux mutations.

La plupart des postes concernés se révélant incompressibles en matière de dépenses, la baisse des ressources en question, au fil des der-

nières années, a eu pour effet de réduire considérablement la mobilité des personnels, mettant ainsi en cause l'intérêt du service et celui des cadres eux-mêmes. La diversité des affectations est en effet source d'expérience et de formation dans une carrière.

Il faut donc espérer que l'amorce d'une amélioration des ressources des chapitres 34.12 et 34.15, décelée dans ce projet de budget, pourra se concrétiser davantage encore dans le futur.

TITRE V

1° CONTENU FINANCIER

Le tableau suivant compare le budget 1985 et le budget 1986 par chapitre :

(millions de francs)

Numéro des chapitres et nature des dépenses	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	1985	1986	Variation en pour- centage	1985	1986	Variation en pour- centage.
51.71 — Études recherches et prototypes	2 984	2 725	— 8,7	2 646	2 766	4,5
52.71 — Équipement technique et industriel	337,4	720	113,4	284,4	371	30,5
53.41 — Fabrications matériel commissariat	410	404	— 1,5	344	372	8,1
53.72 — Fabrication matériels aériens (Art. 11 à 42)	11 523	12 032	4,4	10 652,5	11 049	3,7
53.72 — Forces nucléaires (Art. 60 et 70)	6 147	5 755	— 6,8	3 022	3 728	23
54.61 — Infrastructure	811	789	— 2,7	780	799	2,4
Total Titre V	22 212,4	22 425,0	0,9	17 734,9	19 085,0	7,6

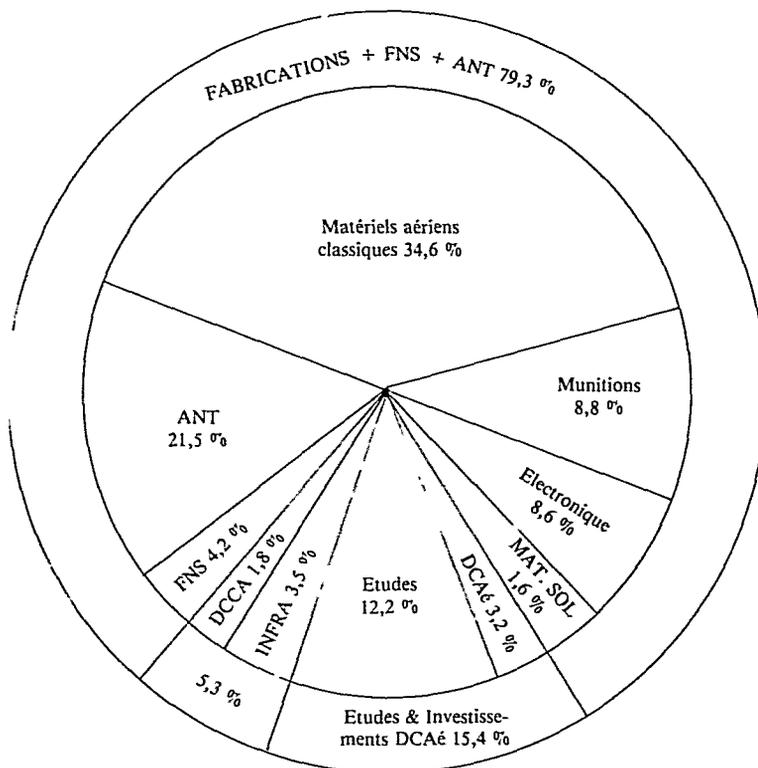
Les autorisations de programme s'élèvent à 22 425 millions, en hausse de 0,9 % par rapport à celles de 1985, alors que l'ensemble des autorisations de programme du Titre V de la Défense connaît une stagnation.

Les crédits de paiement se montent à 19 085 millions de francs, en progression de 7,6 %.

Ce bilan global appelle un premier commentaire. Comme cela a été souligné dans la présentation générale des crédits, les crédits de paiement ne sont pas à la hauteur des prévisions de la loi de programmation. Cette insuffisance se traduira vraisemblablement par un étalement des livraisons de certains matériels, livraisons dont le contenu physique ne peut plus répondre à ce qui est prévu dans cette loi. Toute-

fois, c'est au niveau des autorisations de programme que les carences sont les plus marquées, ce qui met encore plus sévèrement en cause les possibilités de commandes et donc l'avenir à moyen et long terme de l'Armée de l'air.

La répartition, en pourcentage et par secteur, des autorisations de programme est indiquée ci-dessous :



Les caractéristiques principales qui ressortent de cette analyse des ressources du Titre V, sont les suivantes :

— les commandes relatives aux matériels aériens en cours de production sont conformes aux prévisions de la loi de programmation, mais il n'en va absolument pas de même pour les missiles, ni pour les armements modernes dits de « nouvelles technologies », tandis que certains programmes, pourtant prévus par la loi ne sont pas pris en compte (première tranche du SDA) ;

— les développements en cours sont poursuivis tant en ce qui concerne les missiles que les avions mais l'étalement de certains d'entre eux paraît irrémédiable, pour l'ACT notamment qui ne sera pas lancé en 1986,

— le programme de durcissement des bases est brutalement stoppé, les rares réalisations possibles étant exclusivement réservées aux bases nucléaires.

Ce budget se caractérise ainsi par la diminution de fait des ressources (en francs constants) constituées par les autorisations de programme du Titre V. Ces dernières, en effet, enregistrent une hausse de 0,9 % seulement en francs courants, pour une hausse prévisionnelle de 4 % des prix du PIBM et des hausses de 6 % à 6,5 % pour les différents facteurs intervenant dans les coûts de production des matériels aéronautiques.

Il est à noter que ce phénomène, qui implique une dégradation inéluctable des perspectives d'avenir de l'Armée de l'air, aura été une constante dans les derniers budgets (— 0,43 % en 1982, — 3,71 % en 1983, — 0,15 % en 1984, — 6 % en 1985 et — 3,33 % environ pour 1986). Les commandes relatives à certains programmes majeurs étant conformes à la programmation, il ne faut pas s'étonner de voir les autres connaître un étalement dans le temps, voire même leur report pur et simple.

2° LES ÉTUDES, RECHERCHES ET PROTOTYPES

Le chapitre 51.71 en cause ne comprend pas les études liées aux forces nucléaires, qui sont incluses dans les articles 60 et 70 du chapitre 53.72. Il ne concerne donc que les matériels dits « conventionnels ».

Les crédits de paiement n'y progressent que de 4,5 %, c'est-à-dire nettement moins que dans l'ensemble du Titre V, tandis que les autorisations de programme accusent une chute de 8,7 %. Ces dernières se répartissent en 489 millions de francs destinés aux études et recherches proprement dites et en 2 236 millions de francs, soit 82 %, pour les développements.

La part « avions » passe de 84,3 % en 1985 à 78 % en 1986, tandis que progressent corrélativement celles des missiles et de l'électronique. Cet effet est essentiellement dû à la diminution importante des ressources consacrées au développement des matériels aériens (— 18,8 %), dont certains programmes atteignent une phase avancée de leur évolution, diminution qui n'est que très partiellement compensée par l'effort fait sur les autres types d'activité. Il en résulte que les études et recherches afférentes aux matériels aériens des prochaines générations ne sont pas suffisamment prises en compte.

En effet, dans ce domaine des matériels aériens, la trop légère hausse des autorisations de programme (39 millions de francs) paraît difficilement compatible avec les objectifs à long terme de la loi de programmation militaire, qui incluent essentiellement un programme d'avions de combat, destiné à renouveler à l'horizon 1995 le parc actuel des avions tactiques et un programme relatif à un avion de transport futur appelé, à la même époque, à remplacer les TRANSALL 1^{re} génération.

L'état actuel d'avancement des travaux et les perspectives offertes par le chapitre concerné en 1986, laissent craindre, si rien n'est entrepris dans les tout prochains budgets, que l'avion de combat tactique (ACT) accusera inexorablement un retard par rapport aux échéances prévues, retard que l'on peut d'ores et déjà estimer à trois ans.

Arrivant sur le marché après ses concurrents étrangers, l'ACT verrait alors ses chances à l'exportation considérablement amoindries, avec pour conséquence des prix de série défavorables à notre budget et des incidences tout aussi néfastes sur le plan de charge de notre industrie aéronautique.

De surcroît, obligée de régénérer du potentiel sur ses appareils anciens, pour faire face à ses missions, au-delà de 1995, l'Armée de l'air devrait y consacrer des ressources qui eussent été mieux employées dans un effort de rénovation de ses moyens.

Il en va de même pour l'avion de transport futur, dont l'arrivée était également prévue en 1995, selon la loi de programmation. Rien n'ayant encore été véritablement entrepris à son sujet, il ne faut plus espérer remplacer les TRANSALL avant l'horizon 2000, dans la mesure où 5 millions de francs d'autorisations de programme seulement seront effectivement affectés à ce projet, en 1986 et à condition que la FRANCE puisse trouver des partenaires pour le réaliser en coopération.

Au rythme actuel d'utilisation de la flotte, il restera, au mieux et en tout et pour tout, 22 TRANSALL « nouvelle génération » et quelques avions de types civils, dans l'aviation de transport de l'an 2000. Nous serons bien loin des 100 appareils fixés par la programmation et l'on peut se demander quel soutien logistique le COTAM pourra réellement apporter alors à la FAR, dans le cadre des missions extérieures.

Cette redoutable échéance de 1995 pourrait être sensiblement retardée par l'appoint d'un avion cargo de moyen tonnage, permettant

d'économiser le potentiel des TRANSALL. Mais, là encore, devant le coût prévisionnel très élevé d'une version militaire de l'ATR 42, rien ne semble avoir été entrepris.

3° LES FABRICATIONS

Le chapitre 53.72, qui regroupe l'ensemble des fabrications touchant aux matériels aériens et à leur environnement/avions, rechanges, armement, munitions, électronique-informatique) est doté de 17 787 millions de francs en autorisations de programme (en progression de 0,7 %) et de 14 777 millions de francs de crédits de paiement (soit une hausse de 8 %). Il représente 79,3 % du Titre V pour les A.P. et 77,4 % pour les CP.

— Forces nucléaires :

Les crédits de paiement s'élèvent à 3 728 millions de francs, en progression de 23,3 %, et les autorisations de programme à 5 755 millions de francs, en régression de 6,4 %, par rapport au précédent budget. Dans les deux cas, la part consacrée aux forces stratégiques diminue, au profit du nucléaire préstratégique.

Les ressources permettront notamment la commande de 16 MIRAGE 2000 N, qui fait suite à celles des trois dernières années (16 en 1985, 16 en 1984 et 15 en 1983).

Dans la mesure où les crédits de paiement correspondants seront abondés dans les budgets ultérieurs, le programme en question se poursuit donc normalement.

— Matériels aériens de série :

L'ensemble des articles consacrés à l'équipement des forces en matériels dits « classiques » est doté 11 049 millions de francs de crédits de paiement (en hausse de 3,78 %) et de 12 032 millions de francs d'autorisations de programme (en hausse de 4,4 %) mais l'article 11 « matériels aériens » voit ses ressources diminuer par rapport au budget antérieur (— 0,8 % pour les AP et — 2,6 % pour les CP). Elles devraient permettre toutefois de commander les appareils complets suivants :

- 19 MIRAGE 2000 DA,
- 6 hélicoptères légers « Ecureuil ».

Le programme MIRAGE 2000 se poursuit donc sensiblement selon les prévisions avec 35 avions commandés en 1986 (16 MIRAGE 2000 N et 19 MIRAGE 2000 DA).

Cependant il faut savoir que le maintien en ligne d'une flotte de 450 avions de combat nécessite la livraison de 33 avions chaque année et donc la commande ferme de ces appareils trois années auparavant ; cela dans l'hypothèse d'une durée de vie moyenne de 20 ans des avions et d'un taux moyen d'attrition constaté de onze par an. Or, aucune n'a été faite en 1982, 30 l'ont été en 1983, 28 en 1984 et 1985, 35 sont prévues en 1986 et 1987 et 39 en 1988 ; soit en moyenne 28 avions par an. Au niveau des livraisons la situation est encore plus grave, les commandes ayant dû être étalées par défaut de crédits de paiement (20 avions en 80, 27 en 1983, 32 en 1984, 28 en 1985).

La situation des ressources budgétaires prévues pour 1986, même si elle permet la commande annoncée de 35 appareils, implique également et pour les mêmes raisons un étalement des livraisons afférentes, étalement portant sur 14 appareils d'ici à 1988. Non seulement le retard accumulé ne pourra pas être rattrapé mais la flotte de combat va encore diminuer, quelles que soient les divergences sur la définition de l'avion de combat « en ligne » et la prise en compte ou non d'appareils affectés hors unité, à des fins diverses, aux essais notamment.

Pour se tenir au plus près des 450 avions de combat indiqués par la loi, l'Armée de l'air devra encore maintenir en service des matériels hors d'âge. C'est ainsi qu'en 1988 un appareil sur six aura plus de 20 ans de vie et que ce palliatif ne suffira pas cependant à tenir les engagements de la programmation.

— Armements et munitions :

Dans le domaine de l'armement et des munitions, objet des articles 15, 31, 34 et 32, les dotations budgétaires pour 1986 sont de 2 271 millions de francs pour les autorisations de programme (en hausse de 9,3 %) et de 1 926 millions de francs pour les crédits de paiement (en hausse de 8,2 %).

Ces ressources, malgré leur sensible progression, ne permettront pas d'atteindre les objectifs assignés par la loi de programmation pour 1986, si l'on admet logiquement que le contenu physique, fixé globalement pour les trois années qui viennent, doit être réparti, sur chacune d'entre elles, à parts égales.

Pour ce qui concerne les missiles AIR-AIR (MAGIC II et SUPER 530 D), 780 exemplaires devaient être commandés au cours de cette période, soit 260 par an : en 1986, 150 seulement le seront. De même, pour les armements AIR-SOL dits « de nouvelle technologie », il eût été nécessaire de prévoir la commande de 511 armes (1 534 en trois ans) alors que seules 356 d'entre elles seront effectivement commandées.

Quant aux missiles SOL-AIR, pour 110 unités retenues annuellement dans la loi de programmation, seules 30 unités de tir SATCP (1) seront commandées, dont 18 au titre de 1985.

A moins d'un effort, difficile à concevoir, au cours des deux dernières années couvertes par la loi, il ne fait pas de doute qu'en ce qui concerne les armements modernes, le résultat attendu ne sera pas obtenu à la fin de 1988.

— Le matériel électronique :

Les autorisations de programme sont en progression de 18,7 % et les crédits de paiement de 17 %.

L'installation des radars CENTAURE s'achève ; les deux dernières unités ont été livrées mais restent à installer sur les sites prévus.

Le programme « ALADIN », portant sur 33 radars, se poursuit, 18 radars ont été commandés et 5 autres le seront en 1986. Les 10 unités restantes feront l'objet des budgets 87 et 88. Sur ce total, un radar est déjà en fonctionnement opérationnel, quatre le seront en 1985 et 3 en 1986. De plus, dix unités de ce type seront conditionnées en stations mobiles pour la FATAC en 1985 et 1986.

Il n'en reste pas moins que la couverture basse altitude obtenue grâce à ces nouvelles installations restera très partielle et très limitée et que la nécessité d'un système de détection aéroporté demeure impérieuse. Un tel système est en effet cohérent avec l'arrivée prochaine dans les forces des MIRAGE 2000 DA équipés d'un radar (RDI) permettant l'interception à toutes altitudes, l'ensemble de ces deux moyens étant seul en mesure de faire face à la menace aérienne à basse altitude, qui pèse de plus en plus concrètement sur notre territoire national. En outre, ce type de matériel est également le seul capable d'assurer efficacement la couverture radar et la conduite des opérations extérieures.

(1) S.A.T.C.P. : « sol-air très courte portée ».

Selon la loi de programmation militaire 1984/1988, deux tranches du programme en question devraient être commandées entre 1986 et 1988, dont la première devrait entrer en service au cours de la même période. Or, rien dans le budget examiné ici ne vient concrétiser ces prévisions et il faut certainement voir en cela l'une de ses plus grandes lacunes.

Il apparaît que le choix du système n'a pas encore été opéré mais, le temps passant, l'éventail des possibilités risque d'être des plus restreints et surtout de ne laisser subsister que des solutions susceptibles de déboucher à longue échéance, qu'elles soient le fruit d'une coopération ou purement nationales. Dans ce cas, non seulement le contenu physique de la programmation militaire ne serait pas respecté mais, avant tout, notre défense verrait se prolonger une carence grave durant de nombreuses années.

4° INFRASTRUCTURE

Les crédits de paiement du chapitre 54.61 connaissent une hausse de 2,4 % par rapport au budget 1985. Cette maigre dotation est en partie liée au faible montant des autorisations de programme obtenues dans les précédents budgets qui, certes, ont été marqués par une progression de 8,1 % en 1985 mais après des baisses sensibles en 1983 et 1984 (respectivement -13,1 % et -16,94 %) qu'elle ne pouvait pas compenser.

Pour cette année 1986, les autorisations de programme sont encore en diminution de - 2,7 %. Il faut le dire, les ressources de ce chapitre tendent à l'indigence. Sans aborder les problèmes touchant à l'amélioration et à l'entretien du parc immobilier de l'Armée de l'air, puisque l'effort amorcé devait essentiellement porter sur le durcissement des bases (abris-avions, abris-personnel, PC durcis, etc...), il convient, là aussi, de faire le point sur l'application de la loi de la programmation.

Selon les prévisions du texte législatif en question, 107 ouvrages devaient être commandés au cours des trois années 1986 à 1988, soit 35 ou 36 par an. Vu l'état des possibilités budgétaires offertes, cinq (5) ouvrages seulement seront commandés en 1986, auxquels il faut ajouter 10 portes pour abris-avions. Il paraît désormais exclu que les deux dernières années de la programmation en cours puissent permettre de rattraper le retard et cela d'autant plus, que les deux premières années d'application de la loi ont présenté des carences de même nature quoi-

que d'ampleur moindre : sur les 112 ouvrages prévus en 1984 et 1985, 26 ont été commandés la première année et 50 la seconde, soient 76 au total.

L'effort que l'Armée de l'air a consenti, depuis les années soixante-dix, dans le durcissement de ses installations est donc pratiquement stoppé.

5° MATÉRIELS DE COMMISSARIAT

En dépit d'une augmentation de 8,1 %, les crédits de paiement du chapitre 53.41 souffrent toujours, comme la plupart des autres chapitres du TITRE V, du déficit global de la dotation budgétaire par rapport aux prévisions.

Il en va de même pour les autorisations de programme, en baisse quant à elles de 1,5 % par rapport au budget précédent. L'effort continuant de porter sur les moyens de protection contre les armements chimiques, les carences notées ci-dessus affecteront les autres équipements de l'Armée de l'air, qui devront supporter des retards dans leur réalisation.

CONCLUSION

Dans la présentation de la programmation militaire pour la période 1984/1988, il est rappelé que « de la capacité de l'Armée de l'air à assurer la liberté du ciel, dépend l'efficacité des autres forces ».

Cette vérité première semble avoir été assez bien comprise de par le monde, puisqu'il n'est pas d'exemple de conflit récent ou de phase active d'un tel conflit, qui n'ait débuté par un engagement brutal et massif des moyens aériens de l'assaillant, cherchant à s'assurer la maîtrise du ciel par la destruction, si possible au sol, des forces ennemies correspondantes.

Sur le théâtre européen, où notre pays se trouve en premier lieu impliqué et où l'adversaire potentiel forge et accumule sans cesse les outils d'une agression initiale de ce type, il paraîtrait vain de vouloir bâtir une défense, fût-elle fondée sur la dissuasion nucléaire, en négligeant la parade à une semblable attaque.

Cette parade est d'abord constituée par les moyens de détection et d'alerte d'une part et par les moyens d'interception et de défense anti-aérienne d'autre part. Ce n'est cependant pas là le seul rôle confié à notre armée de l'air, même si, dans le cadre de la politique purement défensive qui est la nôtre, elle ne doit entrer en action qu'en riposte à une agression caractérisée.

Disposer de forces aériennes adaptées, c'est aussi se donner la possibilité d'intervenir vite et fort sur tout axe d'effort de l'agresseur, pour aussi soudainement et imprévisiblement qu'il puisse apparaître. C'est encore pouvoir agir dans la profondeur de son dispositif pour affaiblir et désorganiser ses armées, toutes catégories de missions auxquelles seule l'aviation de combat, par sa polyvalence, sa portée et sa souplesse d'emploi est capable de répondre dans les délais les plus brefs et avec la force nécessaire.

Enfin, pour un pays qui tient à maintenir sa vocation de puissance mondiale, l'aviation est le moyen privilégié d'intervention lointaine, dans le cadre de la défense de ses intérêts vitaux et de ceux de ses alliés d'outre-mer. Ce moyen, en vérité, devient le seul utilisable, dès lors

que l'action se situe au cœur d'un vaste continent ou qu'elle nécessite une « projection des forces » rapide. Ce ne sont pas les événements des toutes dernières années qui pourraient démentir ce propos.

Cette importance du « fait aérien », la loi de programmation militaire pour la période 1984-1988, en dépit de ses insuffisances quant à son contenu quantitatif, semblait en avoir tenu compte par ses choix qualitatifs et ses intentions clairement affichées. Au niveau des réalités concrètes, les deux premières années d'application de cette loi ont été marquées par des dotations de la « Section AIR » notoirement insuffisantes pour parvenir aux résultats escomptés. En partie explicable par des difficultés économiques croissantes voire la nécessité de certaines restructurations prioritaires, la situation à laquelle nous sommes parvenus laissait espérer que les trois prochaines années verraient enfin l'accent mis sur l'équipement de nos forces aériennes.

Il faut pourtant constater qu'il n'en est hélas rien et, pour reprendre les grands objectifs indiqués explicitement dans la programmation, il s'avère que :

— « la modernisation de notre aviation de combat et de ses armements » se poursuit à un rythme trop lent pour maintenir à terme ses capacités opérationnelles, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif,

— « l'amélioration de la couverture radar » souffre de l'absence, dramatique par sa prolongation, d'un système de détection aéroporté, seul en mesure de pallier des lacunes dans le domaine de la basse altitude, qui rendent, au moins partiellement, vains les efforts effectués par ailleurs,

— « le renouvellement des moyens de transport » n'est en rien entrepris,

— « la protection active et passive des bases », d'abord freinée, est maintenant stoppée dans son élan au plan des réalisations d'infrastructure.

En résumé, nos forces aériennes verront leurs capacités opérationnelles diminuer en quantité et en qualité puisque nous ne pourrons pas maintenir 450 avions de combat en ligne, tandis que le transport aérien se réduira peu à peu au quart des moyens prévus, l'ensemble des flottes ne subsistant que par un palliatif impliquant leur vieillissement inexorable.

Il apparaît clairement que la prise en compte de l'importance du « fait aérien » ne se concrétise pas par l'effort budgétaire attendu des intentions formelles, exprimées tant dans la loi de programmation que dans les déclarations renouvelées des responsables politiques de notre défense. La sécurité de notre pays en est donc très sérieusement affectée.

*
* *

En conclusion, votre **Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées**, attachée à assurer aux armées les moyens indispensables à l'exécution de leur mission, mais constatant le fléchissement général des crédits affectés à la défense, **n'a pu donner un avis favorable** au projet de budget « Défense » pour 1986 qui lui est soumis.