

N° 138

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au proces verbal de la seance du 14 decembre 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 rectificative pour 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Jacques GENTON,

Senateur

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, *président*, Yvon Bourges, Pierre Matruga, Michéï d'Ailhères, Emile Didier, *vice présidents*, Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, *secrétaires*, MM. Paul Alduy, Jean Pierre Bayle, Jean Luc Becart, Jean Benard Mousseaux, Andre Bettencourt, Andre Boyer, Louis Brives, Michel Caldagues, Jean Chamant, Jean Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles Henri de Cosse Brissac, Michel Curies, Andre Delebs, Claude Estier, Louis de La Forest, Gerard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golinot, Mme Nicole de Hauteclouque, MM. Marcel Henry, Andre Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lepage, Louis Longepierre, Philipp Madrelle, Daniel Milhaud, Claude Mont, Michel Moreigne, Jean Nathan, Charles Ornano, Paul POrnano, Robert Poutillon, Roger Poudouson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Veuquien.

Voir les numeros :

Assemblée nationale (9e legis) : 411, 419, 420 et FA 45

Senat : 129 et 137 (1988-1989)

Lois de finances rectificatives

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I - ORIGINE ET EVALUATION DES DEPENSES SUPPLEMENTAIRES CONCERNANT LES ARMEES EN 1988	7
A - Les dispositifs exceptionnels hors métropole	7
1. Le Tchad : 1 180 MF	7
2. Le Golfe arabo-persique : 862 MF	7
3. La Nouvelle-Calédonie : 592 MF	8
4. Le Liban : 137 MF	8
5. La Guyane : 66 MF	8
B - La décision de construire le prototype de l'ACT Marine	9
1. Un transfert de 200 MF de la section "Air" vers la section "Mer"	9
2. Une décision de fond qui justifie un surcroît d'information	9
C - Les besoins de gestion : la nécessaire prise en compte du relèvement des rémunérations de la fonction publique : 45 MF	10
II - ARTICULATION DES MOUVEMENTS DE FONDS PREVUS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE	11
A - Les ouvertures de crédit	11
1. Le titre III : article 6 : 1 669,7 MF (crédits de paiement)	11
2. Le titre V : article 7 : 334 MF (crédits de paiement)	11
3. Le total : 2 003,7 MF (crédits de paiement)	11
B - La ventilation par titre et par objet des crédits ouverts	12
1. Le titre III (article 6)	12
Les rémunérations et charges sociales : 1 441,7 MF : des crédits suffisants quoique rigoureusement calculés	12
L'alimentation : 103 MF : des crédits suffisants quoique rigoureusement calculés	12

. L'entretien programmé des matériels : 125 MF : des crédits insuffisants	12
2. Le titre V (article 7) : des virements internes	13
. La section commune : 5 MF	13
. La section marine : 200 MF (annulation de 200 MF de la section air)	13
. La section forces terrestres : 99 MF	13
. La section gendarmerie : 30 MF	13
C - Le financement des mouvements de fonds	14
1. "L'argent frais" : 917 MF	14
2. Un transfert du titre V vers le titre III : 500 MF : une opération contestable dans son principe quoiqu'acceptable en l'espèce	14
3. Les économies de fonctionnement : 252,7 MF	14
4. Pour mémoire : les opérations de transfert réalisées à l'intérieur du titre V : 334 MF (article 7)	14
III - LES CONCLUSIONS DE VOTRE RAPPORTEUR	15
Première observation : un collectif dans l'ensemble satisfaisant pour ce qui est du remboursement du surcoût des opérations militaires	15
Deuxième observation: Le caractère insuffisant des autorisations de programme prévues pour l'entretien programmé des matériels	15
Troisième observation : Les réserves de principe de votre rapporteur à l'égard des transferts de crédits du titre V vers le titre III	15
L'avis favorable à l'adoption conforme des article 6 et 7 de votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées	15

Mesdames,

Messieurs,

Votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées limitera son examen pour avis sur le projet de loi de finances rectificative pour 1988 aux dispositions qui ressortissent de son domaine strict de compétence, à savoir les articles 6 et 7.

L'article 25, portant sur le statut des établissements d'enseignement français en R.F.A., concerne le ministère de l'Education nationale. L'autonomie financière que cette disposition vise à conférer aux établissements français d'enseignement en R.F.A. dépendant du ministère de l'Education nationale constitue une mesure opportune et cohérente qui aura pour effet de rapprocher la gestion de ces établissements de celle des établissements d'enseignement dépendant du ministère des Affaires étrangères.

Quant à l'article 29 portant sur la mise en oeuvre de l'annulation partielle de la dette des pays les plus pauvres, il réalise l'application d'une mesure importante au sujet de laquelle il a déjà été longuement glosé. Cette disposition, qui porte sur 1 250 millions de francs, concerne, dans son exécution, le ministère de l'Economie et des Finances. Elle constitue la première traduction budgétaire des propositions généreuses et coûteuses faites par la France au sommet des sept grands pays industriels réunis à Toronto en juin 1988 pour alléger le poids de la dette des pays les plus pauvres, et notamment le poids des intérêts de ladite dette.

Les dispositions du projet de loi de finances rectificative, qui concernent plus spécifiquement votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées et qui feront l'objet du présent rapport, résultent des ouvertures de crédits prévues par les articles 6 (dépenses ordinaires) et 7 (dépenses en capital), mais aussi d'annulations de crédits et de virement de crédits réalisés par ailleurs et qui contribuent partiellement au financement des ouvertures de crédits précités.

*

* *

Votre rapporteur s'efforcera de clarifier une matière pour le moins complexe en examinant l'ensemble des dispositions de la loi de finances rectificative concernant les crédits militaires à partir de trois séries d'observations.

I - L'origine et l'évaluation des dépenses supplémentaires concernant les armées en 1988 à prendre en compte dans le projet de loi de finance rectificative.

II - L'articulation des mouvements de fonds prévus par le projet de loi de finances rectificative pour assurer le financement des surcoûts ayant pesé sur nos armées en 1988.

III - Les conclusions générales de votre rapporteur

*

* *

I - ORIGINE ET ÉVALUATION DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES CONCERNANT LES ARMÉES EN 1988, À PRENDRE EN COMPTE DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE.

Les surcoûts militaires à prendre en compte pour l'année 1988 ont une triple cause : le déploiement , en dehors de la métropole, de dispositifs militaires exceptionnels exigés par les circonstances, la décision gouvernementale récente de construire le prototype Marine de l'avion de combat futur dérivé du démonstrateur dit "Rafale" et, enfin, certains besoins imprévus de crédits de gestion.

A - Les dispositifs exceptionnels , hors métropole.

L'existence de ces dispositifs imposés par la préservation des intérêts mondiaux de la France est à l'origine de surcoûts importants pour les armées : 2,840 milliards de francs en 1988. Ces surcoûts, qui concernent quasi exclusivement le titre III, étaient fort comparables en 1987 : 2,894 milliards de francs.

1. Le Tchad.

La situation semble s'être améliorée au Tchad depuis le cessez-le-feu intervenu à la fin de l'année 1987. Le Gouvernement de M. Habré a rallié à lui la plupart de ses anciens adversaires alors que les relations tchado-libyennes se sont quelque peu normalisées. Pour l'année 1988, le surcoût de l'opération Epervier -et du déploiement des quelque 1 800 militaires, de matériel sol air sophistiqué, des radars et des avions qu'elle comporte- est évalué à 1,180 milliard de francs, dans lesquels sont compris les frais de fonctionnement du dispositif annexe déployé en République centrafricaine.

2. Le Golfe arabo-persique.

Depuis l'été 1987, trois groupes de navires constitués autour de la Corvette Georges Leygues, du porte-avions Clemenceau et d'un groupe de bâtiments antimines ont fort efficacement

contribué à assurer la sécurité du trafic maritime dans le golfe arabo-persique. Après 14 mois de mer, le Clemenceau a regagné Toulon, le 16 septembre 1988, accompagné du pétrolier ravitailleur Var ainsi que de l'escorteur du Chayla. Ils y ont été suivis, le 30 novembre, par la frégate antiaérienne Duquesnes et par le pétrolier ravitailleur la Meuse.

Cette vaste opération navale dite Prométhée, dont un nombre réduit d'éléments demeure encore en place, a induit, pour 1988, un surcoût de 862 millions de francs.

3. La Nouvelle-Calédonie.

Les événements de 1988 ainsi que la nécessité d'éviter des incidents lors des échéances électorales ont rendu nécessaire une augmentation des effectifs militaires, et notamment de ceux de la Gendarmerie, affectés en Nouvelle-Calédonie. C'est ainsi que 27 escadrons, soit 2 400 hommes, ont dû être déployés en mai. Ces effectifs ont progressivement été réduits, pour s'établir à une douzaine d'escadrons, soit environ 1 300 hommes actuellement. Les effectifs des trois armées qui sont montés à un total de 4 400 hommes à la mi 1988 sont retombés à 2 500 hommes. Le surcoût total de ces déploiements exceptionnels s'est élevé à 592 millions de francs en 1988.

4. Le Liban.

La participation française à la FINUL depuis la fin 1986 se limite à quelque 500 hommes d'un détachement de soutien logistique auxquels il convient d'ajouter la centaine de gendarmes chargée d'assurer la sécurité de la mission diplomatique française à Beyrouth. Ces deux dispositifs ont entraîné pour 1988 un surcoût évalué à 137 millions de francs.

5. La Guyane.

La sécurité du Centre spatial de Kourou ainsi que les problèmes liés à l'afflux de réfugiés du Surinam impliquent la présence de quelque 3 000 militaires en Guyane, engendrant un surcoût de 66 millions de francs.

B - La décision de construire le prototype de l'ACT Marine

1. La décision, récemment rendue publique, de construire un prototype navalisé du démonstrateur Rafale de l'avion de combat futur ACT implique une augmentation de 200 millions de francs des crédits du titre V de la section Marine. Cette ouverture est fort regrettamment compensée par une annulation équivalente de crédits de la section air. Elle ne réalise, de ce fait, aucun apport en argent frais.

Cette décision vise à permettre à la Marine nationale d'avoir ses premiers exemplaires de l'A.C.T. Marine à partir de 1996.

2. Votre rapporteur pour avis est réservé sur ce choix qui paraît coûteux et hasardeux. Les Crusader pourront-ils être modernisés et rester fiables jusqu'à leur remplacement par l'A.C.T. Marine ? A quel coût les opérations, visant à la rénovation d'un appareil en tout état de cause dépassé, pourront-elles être effectuées ? Quelle sera la valeur militaire d'un Crusader, fut-il modernisé, à l'horizon 1995-1996 ? Les premiers A.C.T. Marine pourront-ils être livrés en nombre significatif dès 1996, date à laquelle ils seront en tout état de cause impérativement nécessaires ? La solution visant à acquérir quelque F 18 américains n'aurait-elle pas été moins coûteuse mais aussi plus sûre tant pour nos pilotes que pour l'efficacité et la défense de nos porte-avions avant l'horizon 1996 ? La solution consistant à acquérir des F 18 américains est-elle réellement de nature à porter ombrage aux perspectives de l'A.C.T. à l'exportation ? Quelles sont les perspectives à l'exportation de l'A.C.T. Marine ? Est-il raisonnable d'étudier et de produire un avion sophistiqué et spécifique qui risque d'être amorti sur une série limitée d'appareils ?

Même si un collectif budgétaire ne constitue pas le cadre le plus approprié pour débattre d'un problème de cette importance, un débat approfondi devra impérativement s'ouvrir sur ces questions, à l'occasion de l'actualisation de la loi de programmation militaire.

Ce point nous semble en effet capital car il concerne la sécurité de nos pilotes et celle de l'outil -fondamental, et dont on connaît le prix- de notre force militaire, que constitue le porte-avions nucléaire. Il concerne également la crédibilité de notre groupe aéronaval. Sans préjuger de la réponse raisonnable qu'il conviendra de donner à ce difficile problème, il convient qu'il soit examiné et débattu avec le plus grand soin afin que les avantages et les inconvénients de toutes les solutions envisageables soient très sérieusement pesés. Cela ne semble pas jusqu'alors avoir été le cas.

C - Les besoins de gestion

Le relèvement récent de deux points de l'indice de rémunération de la fonction publique a pour effet de provoquer une dépense supplémentaire de 45 millions de francs.

*

* *

II - ARTICULATION DES MOUVEMENTS DE FONDS PREVUS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

Le projet de loi de finances rectificative et les mesures diverses qui l'accompagnent ou qu'il entérine, réalisent un mouvement fort complexe de fonds qui, pour ce qui est des crédits concernant nos forces armées, peut être résumé de manière synthétique autour des trois points suivants :

A - Les demandes d'ouverture de crédit

1. Le titre III : article 6

Le projet de loi de finances rectificative prévoit 1 669,7 millions de francs d'ouverture de crédits de paiement au titre III pour le financement des opérations extérieures ainsi que pour les besoins de gestion précités au point C de la page précédente. Ce chiffre, qui ne rembourse pas l'ensemble des surcoûts qui ont pesé sur les armées en 1988, est cependant globalement satisfaisant.

2. Le titre V : article 7

Le titre V fait l'objet d'ouvertures de crédits gagés pour un total de 334 millions de francs. Il s'agit en fait de virement de crédits d'un chapitre sur l'autre et, dans un cas, d'une section sur l'autre (de la section "air" à la section "mer").

3. Le total

Les demandes totales d'ouvertures de crédits prévues par le projet de loi de finances rectificative portent donc sur une addition de 1 669,7 MF + 334 MF = 2 003,7 MF.

B - La ventilation des ouvertures de crédit

1. Le titre III : article 6

. 1 441,7 millions de francs sont accordés au titre des rémunérations et charges sociales. Il sont répartis comme suit entre les diverses armées :

Air	200 MF
Terre	652,7 MF
Marine	235 MF
Gendarmerie	354 MF

soit un total de : 1 441,7 MF

Ces crédits sont rigoureusement calculés, mais globalement satisfaisants.

. 103 millions de francs sont consacrés à la rubrique Alimentation. Ils sont répartis comme suit :

Air	20 MF
Terre	70 MF
Gendarmerie	13 MF

soit un total de : 103 MF

Ces crédits sont également calculés avec rigueur, mais ils permettent de faire globalement face aux surcoûts engendrés sur le poste alimentation par les opérations extérieures.

. 125 millions de francs sont consacrés à l'entretien programmé des matériels. Ces crédits, affectés à la seule section Marine, sont

très manifestement insuffisants et au demeurant inférieurs à ceux prévus par la loi de finances rectificative pour 1987. L'usure des matériels à la suite de la présence en permanence de trois groupes de bâtiments dans la zone du golfe arabo-persique a engendré des surcoûts sensiblement supérieurs. La situation ainsi créée pèsera sur le potentiel de notre Marine nationale. Votre rapporteur ajoute que rien n'est prévu au titre de l'entretien programmé des matériels sophistiqués déployés dans le cadre du dispositif Epervier, dans une zone climatique particulièrement éprouvante pour des matériels conçus pour le climat centre Europe.

2. Le titre V : article 7

Il ne s'agit en fait que d'ouvertures de crédits gagés, ou si l'on préfère de virements internes dont l'exécution est subordonnée à une autorisation législative. Ces virements portent sur un total de 334 millions de francs.

. 5 millions de francs proviennent de la section commune et sont destinés à des dépenses concernant les dépenses d'équipement des musées militaires, et notamment du Musée de la Marine.

. 200 millions de francs proviennent d'un virement à la Section Marine compensé par une annulation d'un montant équivalant à la section Air. On rappelle que ce crédit est destiné au lancement du programme ACT Marine.

. 99 millions de francs proviennent du chapitre 51-études pour être reversés au chapitre 54-infrastructures. Ce mouvement qui concerne l'armée de terre permet l'affectation de crédits d'études non utilisés à des travaux d'infrastructures nécessitant des besoins de financement urgents.

. Un mouvement analogue portant sur 30 millions de francs est réalisé dans la section Gendarmerie. Les crédits ainsi dégagés n'affectent pas la bonne exécution des programmes d'équipement en cours.

C - Le financement des mouvements de fonds précités

Les mouvements de fonds précités réalisés par les articles 6 et 7 du projet de loi de finances rectificative sont financés par des sources diverses.

1 - 917 millions de francs résultent d'une ouverture réelle de crédits nouveaux et, partant, d'un apport direct d'argent frais ;

2 - 500 millions de francs proviennent d'un transfert de crédits du titre V vers le titre III.

Ce transfert, qui peut paraître choquant dans son principe, est cependant acceptable en l'espèce car il concerne des crédits non utilisés et ne porte pas préjudice à l'exécution de la loi de programmation. Cette opération est notamment rendue possible par des économies réalisées sur le coût réel du programme AWACS, qui a été inférieur en 1988 à ce qui était prévu, ainsi que par la non utilisation de certains crédits d'étude affectés au programme d'hélicoptère HAP-HAC.

3 - 252,7 millions de francs ont été rendus disponibles par des économies diverses résultant notamment de provisions du titre III non utilisées au cours de l'exercice 1988.

4 - A ces chiffres, on ajoute pour mémoire les opérations portant sur le titre V, dont on rappelle qu'elles réalisent des virements d'un poste budgétaire vers un autre, effectués sur des crédits gagés, pour une masse globale de 334 millions de francs.

III - LES CONCLUSIONS GENERALES DE VOTRE RAPPORTEUR

Les dispositions concernant nos forces armées, contenues dans le projet de loi de finances rectificative pour 1989, appellent en conclusion trois observations principales de la part de votre rapporteur pour avis.

Première observation. Grâce notamment à la situation favorable, mais par nature conjoncturelle, qui caractérise tant le coût des carburants en 1988 que l'état de nos stocks, le projet de loi de finances rectificative, et notamment son article 6, apporte une contribution globalement satisfaisante, quoique très rigoureusement évaluée, au financement des dépenses non prévues initialement supportées par nos armées en 1988.

Deuxième observation. Les autorisations de programme du titre III (article 6) prévues au titre de l'entretien programmé de matériels pour une somme globale de 125 millions de francs sont cependant insuffisantes. Cela d'autant plus qu'elles ne concernent de surcroît qu'une partie (section Marine) des lourdes dépenses à prévoir sur ce poste.

Troisième observation. Votre rapporteur est, par principe, réservé à l'égard du transfert réalisé par le projet de loi de finances rectificative de crédits du titre V vers le titre III. Il doit cependant noter que le transfert réalisé est, en l'espèce, acceptable puisqu'il ne porte atteinte à l'exécution d'aucun programme d'équipement et est alimenté par des crédits non utilisés à la suite de circonstances diverses mais parfaitement claires.

*

* *

Sous le bénéfice de l'ensemble de ces observations, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces

armées qui a examiné le présent rapport pour avis lors de sa séance du mercredi 14 décembre, formule un avis favorable à l'adoption conforme des dispositions du projet de loi de finances rectificative pour 1988 qui sont de son domaine de compétence, et notamment des articles 6 et 7 de ce texte.