



HAL
open science

La programmation militaire de la France

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. La programmation militaire de la France. ARES, 1987, Défense et sécurité de la France, IX (1987/3), pp.13-20. hal-02968887

HAL Id: hal-02968887

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02968887v1>

Submitted on 20 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La programmation militaire de la France

Jacques Fontanel

Arès, Défense et Sécurité

Sixième loi de programmation des équipements militaires (1987-1991)

Arès, Défense et Sécurité

SDEDSI, 1987/3

1987

Résumé : La défense d'un pays se prête mal à l'improvisation, mais la planification suppose aussi la formulation d'hypothèses stratégiques fondamentales à long terme. Le plan a pour objet de réduire l'incertitude concernant les moyens financiers, matériels, technologiques et humains nécessaires à la défense de la Nation. Les programmations précédentes n'ont pas toujours été respectées, les dérives étant dues aux hypothèses économiques inexactes, à la difficulté de mise en place de certains programmes et des innovations rapides du secteur. La 6^e loi de programmation insiste sur la dissuasion nucléaire, l'amélioration de la sûreté du réseau de communication et de commandement. Il s'agit d'une programmation glissante. Elle fait l'objet d'analyses différentes sur son opportunité.

The defence of a country does not lend itself to improvisation, but planning also involves making fundamental long-term strategic assumptions. The purpose of planning is to reduce uncertainty about the financial, material, technological and human resources needed to defend the nation. Previous programming has not always been respected, with deviations due to inaccurate economic assumptions, the difficulty of setting up certain programmes and rapid innovations in the sector. The 6th programming law insists on nuclear deterrence, improving the safety of the communication and command network. It is a slippery programme. It is the subject of different analyses on its appropriateness.

Programmation militaire, dissuasion nucléaire, dépenses militaires
Military programming, nuclear deterrence, military spending

La défense d'un pays se prête très mal à l'improvisation. Dès l'Antiquité, les grands chefs militaires concevaient non seulement un plan à chaque bataille, ils rassemblaient aussi en temps de paix les hommes, les approvisionnements et les armements jugés indispensables pour la sécurité ou la puissance de la cité. Alors même que la plupart des activités humaines se dispensaient de prévisions sérieuses, le secteur militaire réalisait déjà des projets d'envergure très coûteux, souvent techniquement difficiles, et réalisables à long terme. C'est ainsi que de siècles en siècles, on a vu se construire des ouvrages militaires complexes, des places fortes de Vauban à la fameuse ligne Maginot. L'Union Soviétique et son Armée rouge ont inauguré la préparation systématique et organisée de la défense nationale autour du concept de plan, qui était par ailleurs retenu comme fondement principal de l'organisation de la société civile. Même un pays comme les Etats-Unis, pourtant très réfractaire à l'idée d'une organisation planifiée d'un secteur de l'économie, a accepté cette nécessité dans le domaine militaire, sous des formes spécifiques, en insistant notamment sur la bonne gestion économique du secteur militaire (PPBS) et sur la mise en place de méga-projets (Manhattan project, Polaris project, IDS).

I.- Qu'est-ce que la planification militaire ?

Toute planification militaire suppose la formulation d'hypothèses stratégiques fondamentales à long terme. Les dirigeants choisissent alors les objectifs de défense, les missions des armées, les capacités militaires requises, et la définition des moyens d'équipement nécessaires. Le plan militaire se propose donc de réduire l'incertitude concernant les moyens humains, financiers et matériels mis à la disposition des organisations en charge de la sécurité nationale. Evidemment, il doit être suffisamment souple pour tenir compte de la conjoncture économique, politique, technologique et stratégique mouvante qui caractérise la vie des sociétés. Normalement, le plan militaire est à horizon fixe. Il rappelle les missions imparties aux forces armées et il fixe globalement le montant des dépenses militaires pour la période qu'il couvre. Compte tenu des incertitudes, le plan militaire est souvent constamment révisé et dans certains pays il est à horizon glissant, dans le cadre d'une planification à long terme (15 à 20 ans), qui définit les grandes perspectives de la défense dans le temps.

En principe, l'annualité budgétaire est respectée, mais elle se heurte aux opérations qui se déroulent sur plusieurs années. Les crédits de paiement indiquent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées dans l'année. Depuis 1959, les autorisations de programme qui constituent «la limite supérieure des dépenses que les ministres sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus par la loi» permettent d'influencer l'équilibre financier des années ultérieures. Les dépenses en capital du Ministère de la Défense sont couvertes par des Autorisations de Programme qui restent valables jusqu'à l'achèvement des opérations autorisées. Ce mécanisme financier n'est pourtant pas encore satisfaisant, car les délais de construction des équipements sont très longs et les coûts des matériels imposent l'étalement des dépenses sur plusieurs années. La loi de programmation est une déclaration solennelle d'intention et non un acte juridique au sens budgétaire, car à la différence des autorisations de programme, elle ne permet pas de signer les dépenses ou d'engager des marchés.

La loi de programmation militaire est probablement l'élément le plus important du système de planification de la Défense. Selon l'article 11 de l'ordonnance n° 59-147, les plans militaires, de nature réglementaire, élaborés par l'administration des armées sous l'autorité du Ministre de la Défense, devaient être approuvés en Conseil de Défense présidé par le Président de la République. Le rôle du Parlement était limité au vote annuel du budget. Mais lorsque le général de Gaulle souhaita doter la France d'une force nucléaire indépendante, il jugea indispensable de la faire approuver par le Parlement sous la forme d'une loi de programme militaire (1960-1964), dans laquelle toutes les dépenses nécessaires à la force de frappe et uniquement celles-ci (40 % des dépenses d'équipement) furent prises en compte. Cependant, chaque année, le Parlement doit allouer aux armées les crédits correspondant à une tranche de la programmation.

II.- Quelle est l'expérience française en la matière ?

La loi de planification militaire a répondu à un réel besoin et son rôle a tendu à augmenter. Les dépenses du Titre V furent votées, à concurrence de 70 % de leur total, lors de la deuxième loi de programme (1965-1970), alors qu'elles le furent en totalité pour la troisième loi de programme (1971-1975). Cette dernière ne fut pas correctement exécutée, compte tenu d'une sous-évaluation des coûts de l'arme nucléaire, qui eut pour conséquence de comprimer sérieusement les dépenses de fonctionnement et de retarder l'équipement des forces conventionnelles. La programmation fut alors élargie en tenant compte aussi des dépenses de fonctionnement, afin d'assurer les équilibres entre les types de dépenses.

- La Quatrième loi de programmation (1977-1982) exprimait l'ensemble des dépenses, quelle que fût leur nature, en crédits de paiement ; elle accordait une garantie de ressources aux armées dont le budget devrait croître par rapport au PIBm. Enfin le Gouvernement devait déposer devant le Parlement un rapport sur le bilan des années écoulées et sur les perspectives des années suivantes.

- La garantie des ressources n'ayant pas été respectée, le Gouvernement décida de consacrer une année de rattrapage des retards avant d'élaborer la Cinquième loi de Programmation (1984-1988), qui donna lieu à des débats très animés; en effet, l'opposition au gouvernement socialiste considérait que cette loi supposait une diminution sensible des crédits militaires réels et une réduction inacceptable des effectifs. Pourtant la loi fut votée en juillet 1983, mais elle n'accordait aucune garantie de ressources aux forces armées, tout en prévoyant le dépôt, par le gouvernement, d'un rapport destiné à réévaluer les besoins militaires de la période restant à couvrir (1986-1988). Aucune loi de programmation n'a été réalisée dans sa totalité et l'écart constaté entre les objectifs et leurs réalisations concrètes était devenu trop important pour une bonne organisation à moyen terme de la défense nationale.

III.- Les raisons de la dérive des lois de programmation

Trois raisons peuvent justifier ces décalages :

- Les hypothèses économiques fondées sur des objectifs économiques exprimés en francs courants étaient devenues irréalistes, par défaut en 1984 et 1985, par excès les trois années suivantes ;

- L'exécution de la loi a subi de trop importantes entorses qui ont conduit à une limitation significative de l'effort financier par rapport aux objectifs définis ;

- Enfin, certains programmes comme la deuxième composante stratégique nucléaire et le système de détection aéroporté n'ont pas été exécutés, alors que le système Hélios, non prévu, a été lancé.

D'un point de vue strictement financier, il convient de souligner l'intérêt des estimations en francs constants. Il existe en effet un nouveau débat sur l'inflation militaire. Pour de nombreux observateurs, le coût des matériels militaires, hors inflation, croît plus vite que la richesse nationale, ce qui était finalement, consciem-

ment ou non, nié par les lois de programmation précédentes. Si ces dernières n'ont jamais pu être réalisées dans le temps imparti, la raison généralement invoquée est le dérapage des prix, lié à la sophistication croissante des matériels militaires. En France, selon certaines estimations, la croissance annuelle des coûts des matériels militaires avoisine 8 %, avec des marges d'évolution différentes selon les types d'armement, l'armée de Terre étant moins sujette aux dérapages. La question est donc de savoir si l'on peut expliquer cette évolution par l'incorporation des technologies de pointe aux progrès trop rapides et par le remplacement de matériels existants par d'autres moins nombreux.

Si ces hypothèses étaient retenues, il n'est pas possible de limiter significativement le coût actuel des matériels de défense de la France. En effet, du fait de la politique réaffirmée de suffisance, la France est amenée à suivre le plus étroitement possible le rythme d'innovation militaire des grandes puissances et de sacrifier parfois à la recherche de la performance pour la performance. Le moral des armées étant souvent étroitement corrélé à la qualité comparative des matériels mis à leur disposition, rien n'est jamais trop beau ou performant pour le secteur militaire et la qualité est souvent trop facilement préférée à la quantité.

Il est habituellement admis que les lois de programme ont été obérées par l'inflation. S'il est vrai que cette dérive est inéluctable, alors le consensus est fondé sur des analyses économiques incorrectes, par rapport à une situation réelle qui impliquerait, en francs constants, une croissance continue des dépenses de défense de l'ordre de 4 % par an. Cette question ne fait pas vraiment l'unanimité entre l'ingénieur général Maisonneuve qui considère qu'il n'y a pas de dérive spécifique au secteur militaire et Pierre Dussauge qui montre que la branche «Constructions navales et aéronautiques, armement» est largement plus sujette aux tensions inflationnistes que les secteurs des biens d'équipement, des matériels électriques et électroniques professionnels. Une étude plus fine d'Aben et Maury affirme que l'inflation qui frappe le budget français de la défense sur douze ans est au plus égale à l'inflation officielle. Il n'empêche qu'une véritable planification implique la mise en évidence de l'inflation dans le secteur de la Défense, comme cela existe dans presque tous les pays développés à économie de marché, à l'exception de l'Allemagne. Au fond, l'absence d'un déflateur militaire ne permet pas la mise en place d'une programmation militaire rigoureuse, informée des dérives de coûts et donc susceptible d'adaptations progressives en fonction de nouvelles contraintes stratégiques mouvantes et des prévisions de dépense.

IV.- Les fondements de la Sixième loi de programmation

La Sixième loi de programmation (1987-1991) marque une continuité certaine dans la politique de défense de la France, notamment en matière de conscription et de dissuasion nucléaire. Elle a reçu un accueil consensuel du Parlement, à l'exception notable des élus du Parti Communiste. Quatre objectifs fondamentaux déterminent la politique d'équipement, en matière nucléaire:

- **Maintien de l'armement des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins** avec le système d'armes M4, promotion d'une nouvelle génération aux performances améliorées, notamment en matière de discrétion et d'invulnérabilité et développement du système d'armes des SNLE, principalement avec la création du missile balistique M5.

- **Durcissement et amélioration de la sûreté du réseau de communication** et de commandement des forces nucléaires et acquisition des moyens d'observation par satellite en vue d'une évaluation autonome des menaces et des crises.

- **Préparation du remplacement des composantes nucléaires stratégiques terrestres et pilotées.**

- **Construction et déploiement des navires anti-sous-marins, antimines et de protection des patrouilles de SNLE.**

Les armes préstratégiques, dont l'évolution est limitée au seul programme Hades, seront de l'entière responsabilité du Président de la République alors que, par ailleurs, la loi évalue les forces aéroterrestres minimales (1100 chars, 500 pièces d'artillerie, 8000 blindés, 500 hélicoptères et 450 avions de combat en ligne).

D'un point de vue budgétaire, trois éléments fondamentaux caractérisent la Sixième loi de programmation:

- Elle se limite aux crédits d'équipement qui deviennent ainsi prioritaires. Ce qui est assez remarquable compte tenu du fait que de tous les pays développés, la France est déjà le pays qui consacre les plus grandes masses financières à son équipement par rapport aux dépenses de fonctionnement. Si les lois de programme se bornaient à autoriser tout ou partie des opérations en capital, les lois de programmation retraceraient l'ensemble des dépenses de fonctionnement et d'équipement des armées.

Cette distinction n'est plus satisfaisante depuis la nouvelle loi de programmation qui définit les seules dépenses en capital.

- Les objectifs financiers sont exprimés en crédits de paiement et en francs constants. Les crédits d'équipement croîtront de 6% par an, en francs constants, ce qui n'avait jusqu'à présent jamais été obtenu par les forces armées.

- Enfin, le gouvernement s'engage dans une programmation à horizon glissant, car les objectifs et les crédits correspondants seront revus en 1989, avec un horizon à 5 ans.

Si la loi de programmation a été approuvée à une très large majorité et même soutenue par le principal Parti d'opposition, il n'en reste pas moins vrai que le fameux consensus dont bénéficie la question de la défense n'est sans doute pas aussi solide et stable que les observateurs ont bien voulu le dire. D'abord, le Parti Communiste qui, durant une bonne décennie avait accepté l'hypothèse de la dissuasion nucléaire, s'en détache fermement et condamne sérieusement une défense nationale ne répondant plus ni aux réalités internationales actuelles, ni aux aspirations profondes des citoyens. Ensuite, les accords de désarmement des grandes puissances risquent d'interroger le gouvernement français, d'infléchir l'évolution de la stratégie nationale et de favoriser l'essor de nouveaux débats sur la politique de défense à suivre. Enfin, les nouvelles stratégies éventuelles définies par les superpuissances, notamment dans le cadre du programme IDS, sont susceptibles de remettre en cause à terme la réalité de la dissuasion nucléaire de la France, ce qui, à l'heure actuelle, est analysé de manière très différente par les grands Partis politiques français.

V.- Des analyses diversifiées de la Sixième loi de programmation militaire.

Michel Paul fait une analyse du projet de loi, en s'attardant sur l'exposé des motifs fait par le Gouvernement et sur l'annexe qui décrit la politique française en matière de défense. Puis il procède à la synthèse des travaux préparatoires contenus dans les rapports et avis des Commissions parlementaires. Enfin, il retrace le déroulement de la discussion en séance publique, en présentant les principaux amendements proposés, les incidents de procédure et les positions des leaders des principaux groupes politiques représentés tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, sans oublier les interventions du ministre de la Défense, représentant le Gouvernement. L'accent est mis sur les aspects économiques et financiers de la loi de programma-

tion sans négliger pour autant les problèmes de défense et de sécurité de la France au sein de l'Europe.

Plus engagées et plus significatives politiquement sont les analyses de Pascal Boniface, Daniel Colard et Raymond Tourrain, ainsi que Bernard Gerbier.

Pour **Pascal Boniface**, si l'exposé des motifs de la loi repose sur des hypothèses économiques plus réalistes par rapport à la loi précédente et sur les réexamens des dotations budgétaires et de la situation stratégique, le débat politique se réduit à un débat budgétaire. Au fond, la question fondamentale ne porte plus sur les options stratégiques, elle est supplantée par leur financement et la rapidité de celui-ci. Or, il n'y a aucun engagement du gouvernement sur le volume des commandes et des livraisons de matériels année par année, ce qui semble contradictoire avec l'idée même de programmation et du contrôle du Parlement. En outre, Pascal Boniface, proche du Parti Socialiste, souligne quelques points de divergence entre les formations politiques, notamment sur les recherches en matière d'armes chimiques, sur l'analyse du programme d'Initiative de Défense Stratégique chère à Ronald Reagan, sur le déploiement de missiles mobiles ou fixes, enfin sur l'autonomie d'emploi par les militaires des armes nucléaires tactiques.

Pour **Daniel Colard et Raymond Tourrain**, de sensibilité politique gaulliste, même si les lois de programme ou de programmation n'ont pas été réalisées à 100%, elles ont été largement couronnées de succès puisque la France est devenue la Troisième puissance nucléaire. Après un rappel des principaux efforts d'organisation à moyen terme de la politique de défense de la France à travers les débats et conflits parlementaires, les auteurs rappellent qu'en gros les lois de programmation ont permis aux Gouvernements successifs de disposer des crédits nécessaires à leurs ambitions en matière de défense et elles ont favorisé la mise en place de programmes militaires importants. Cependant, leur importance est moindre que la volonté politique et la stabilité gouvernementale dans la définition et le financement de la défense nationale.

Pour **Bernard Gerbier**, Maître de Conférences de Sciences Economiques à l'Université de Grenoble et membre du Parti Communiste, la nouvelle loi de programmation militaire propose un effort de défense sans précédent, car le maintien au rang international de la France passe en priorité, pour le gouvernement actuel, par le militaire. La loi de programmation est à la fois passéiste et dangereuse. Elle entérine le déclin économique de la France, qui trouve en elle la possibilité de substitution du marché mondial d'armement déclinant par un marché intérieur régénéré. La

production nationale d'armes, en crise, risque de se dissoudre dans une entité européenne vague. Il s'agit donc d'échanger notre puissance militaire contre notre impuissance économique croissante. En outre, les visées impérialistes de la France sont clairement définies, ce qui est à contre-courant de l'évolution internationale marquée à la fois par une volonté de désarmement et de développement par l'émergence d'un Nouvel Ordre Economique International. Cette loi de programmation militaire est dangereuse, car elle participe à l'essor de l'instabilité stratégique mondiale par une défense qui, de tous azimuts devient anti-soviétique et qui favorise la désaisie par les citoyens des problèmes de leur sécurité, en privilégiant une défense technocratique et centralisée. Enfin, l'armement est une activité très coûteuse, en ce sens que son financement réduit le développement d'activités économiques essentielles, réduisant ainsi les potentialités du développement économique. Les fameuses retombées de la R et D militaire s'avèrent très faibles, elles sont même probablement négatives si l'on tient compte du secret militaire comme facteur de retard dans la diffusion des innovations. Cette analyse marxiste se présente comme une application hexagonale des thèses principales de Mikhaïl Gorbatchev, ce qui évidemment n'est pas sans intérêt.

A la fin de l'année 1991, il est probable que le secteur de la défense représentera plus de 4% du PIB de la France, mais c'est moins que les 4,5 % que souhaitaient certains gaullistes. Les contraintes économiques ne sont pas négligeables. Notre pays est fortement endetté à l'égard de l'extérieur et les finances publiques sont toujours négativement déséquilibrées. Or, la crise économique et le chômage réduisent la perception des menaces extérieures et limitent les marges de manoeuvre du gouvernement. Il convient donc d'établir très rigoureusement des choix alternatifs, à niveau constant de ressources et peut-être, dans certains secteurs, chercher une coopération technologique et financière avec les pays alliés pour faire face à la guerre électronique et spatiale actuelle. Il n'est pas sûr que cette troisième loi de programmation militaire ne soit pas plus rapidement que prévue rendue obsolète, compte tenu des négociations internationales en cours et de l'évolution possible des stratégies des superpuissances.

Bibliographie

- Boniface, P. (1987), La loi de programmation militaire 1987-1991, Arès, Défense et Sécurité, 1987/3.
- Colard, D., Tourrain, R. (1987), L'effort de défense nucléaire de la France de 1960 à 1991, Arès, Défense et Sécurité, 1987/3.
- Fontanel, J. (1984), L'économie des armes, La Découverte, Paris.
- Fontanel, J., Paul, M. (1987), L'initiative de défense stratégique, Ares, Défense et Sécurité, Grenoble, 1987/3.
- Fontanel, J. (1987) Estimation des dépenses militaires, in "Les armes nucléaires Stratégiques", Course aux armements et désarmement, Arès, Volume X, Grenoble, 1987/1. (
- Gerbier, B. (1987), La loi de programmation militaire 1987-1991, Une loi passéiste et dangereuse,