

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 39

DÉFENSE

Rapporteur spécial : M. FRANÇOIS CORNUT-GENTILLE

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER.– UN MINISTERE EN MUTATION	13
I.– LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	13
A.– LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU BUDGET DE LA DEFENSE : LOGIQUE MILITAIRE CONTRE LOGIQUE BUDGETAIRE ?	13
1.– Les missions issues du budget de la défense	13
2.– La mission « Défense » : des programmes de taille inégale	14
B.– LA MAQUETTE PROPOSEE LAISSE DE NOMBREUX PROBLEMES EN SUSPENS	15
1.– Quelle est la pertinence du programme « Environnement et prospective de la politique de défense » ?	15
2.– Le programme « Préparation et emploi des forces » : réforme ou sclérose ?	17
a) <i>L'architecture du programme</i>	17
b) <i>Quelle déclinaison opérationnelle ?</i>	18
c) <i>La pertinence des indicateurs</i>	19
3.– L'incertitude sur la responsabilité du programme « Équipement des forces »	21
a) <i>Ventiler les crédits de l'action support du programme « Équipement des forces »</i>	21
b) <i>Une responsabilité collégiale pour le programme « Équipement des forces » ?</i>	22
c) <i>Faut-il rationaliser le programme « Environnement et prospective de défense » sous la responsabilité du Délégué général pour l'armement ?</i>	23
4.– Les préconisations de votre Rapporteur	24
5.– La nécessaire information du Parlement	24
C.– LES EXPERIMENTATIONS : ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES	25
1.– Des expérimentations riches d'enseignements	25
2.– Les expérimentations prévues pour 2005	26
a) <i>La globalisation des crédits de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale</i>	26
b) <i>La globalisation des crédits du service unique des archives</i>	26
c) <i>La globalisation des crédits du service des essences des armées</i>	27
d) <i>La globalisation des crédits du service de santé des armées</i>	27
e) <i>La globalisation des crédits d'une légion de gendarmerie</i>	27
f) <i>La poursuite de la globalisation des crédits de l'établissement de Bourges</i>	28
II.– LA REFORME DU MINISTERE.....	28

A.– LES ACTIONS ENGAGEES EN 2004 ONT-ELLE ABOUTI ?	28
1.– Le renforcement des synergies entre les armées	28
a) <i>Un éconamat unique pour les armées</i>	28
b) <i>Le regroupement des services d'archives de la défense</i>	29
2.– La rationalisation des outils informatiques	30
a) <i>assurer la cohérence de l'informatique d'administration et de gestion</i>	30
b) <i>Rationaliser les réseaux interarmées des systèmes d'information</i>	30
B.– LES ACTIONS ENVISAGEES POUR 2005	30
1.– La simplification de la réglementation	31
2.– Le développement de la démarche qualité	31
3.– La déconcentration de la gestion du personnel civil	31
4.– La réorganisation de la fonction achats	31
5.– La mise en place d'une formation commune des élèves commissaires	31
C.– OU EN EST LA POLITIQUE D'EXTERNALISATION ?	32
1.– La formation initiale des pilotes d'hélicoptères	33
2.– La politique immobilière	33
3.– La gestion du parc automobile	34
4.– Le transport aérien de longue portée	35
5.– La logistique des opérations extérieures	35

CHAPITRE II.– LES DEPENSES D'EQUIPEMENT : POUR UNE MEILLEURE CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT 37

I.– POUR UNE MEILLEURE CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT 37

A.– LA CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT	37
1.– Le cas du Rafale : de la difficulté de prévoir les paiements prévisibles... ..	37
a) <i>Une crise de trésorerie majeure</i>	37
b) <i>La gestion de la crise</i>	38
c) <i>Les enseignements tirés</i>	38
2.– Le conseil des systèmes de force, une réponse collégiale pour améliorer la conduite des programmes	39
a) <i>Une instance collégiale</i>	39
b) <i>Une organisation complète</i>	40
B.– LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT	40
1.– La poursuite de la modernisation de la DGA	41
a) <i>Une feuille de route détaillée</i>	41
b) <i>La réorganisation en deux pôles</i>	42
2.– Les effectifs	43
3.– Le coût d'intervention de la DGA	44
4.– La direction des centres d'expertise et d'essais	45
C.– L'EUROPE DE L'ARMEMENT	47

1.– Le développement de l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement	47
a) <i>Le fonctionnement de l'OCCAR</i>	47
b) <i>Le rôle de la DGA</i>	49
2.– La création de l'Agence européenne.....	49
3.– Le livre vert sur les marchés publics de défense	51
II.– DES DEPENSES D'EQUIPEMENT GLOBALEMENT CONFORMES A LA PROGRAMMATION	51
A.– UNE CONSOLIDATION NETTE MAIS CONTRASTEE DES CREDITS D'EQUIPEMENT	52
1.– Des dotations contrastées	52
2.– L'enveloppe de la programmation respectée	55
B.– LA GESTION DES CREDITS	58
1.– La régulation budgétaire.....	58
2.– Les modifications réglementaires.....	59
3.– La consommation des crédits de paiement.....	60
a) <i>Les reports de charge</i>	61
b) <i>Les intérêts moratoires</i>	62
c) <i>Les paiements inéluctables</i>	63
4.– La gestion des autorisations de programme	63
a) <i>Les ouvertures et les annulations</i>	63
b) <i>La mobilisation des autorisations de programme</i>	64
5.– La gestion des crédits en 2004 : une surconsommation ?	68
6.– Une importante annulation de crédits.....	69
C.– UN EFFORT SOUTENU EN FAVEUR DE LA RECHERCHE	70
1.– La recherche et technologie	71
a) <i>Un effort significatif pour les études amont</i> :	71
b) <i>La gestion des études amont</i>	72
2.– La recherche et développement.....	73
D.– LES COMPTES DE COMMERCE	74
1.– Le compte de commerce « Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'État »	74
2.– Le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers »	75
3.– Le compte de commerce « Constructions navales de la marine militaire »	75
4.– La clôture du compte de commerce « Subsistances militaires »	75
CHAPITRE III.– L'ADAPTATION DES SYSTEMES DE FORCES	77
I.– LA DISSUASION.....	77
A.– LA DISSUASION EST-ELLE ADAPTEE AUX NOUVELLES MENACES ?	77
1.– L'abandon de la composante terrestre.....	78
2.– L'adaptation aux nouvelles menaces	78
B.– LES MOYENS DE LA DISSUASION	79

1.– Les crédits transférés au commissariat à l'énergie atomique	81
2.– La force océanique stratégique	83
a) <i>Les sous-marins</i>	83
b) <i>Les missiles balistiques</i>	84
3.– La composante aéroportée.....	86
II.– COMMUNICATION ET RENSEIGNEMENT	87
A.– LE RENSEIGNEMENT STRATEGIQUE.....	87
1.– Le satellite de renseignement stratégique Hélios II.....	88
2.– Le bâtiment MINREM	89
B.– LES SATELLITES DE COMMUNICATION SYRACUSE	89
III.– LA PROJECTION ET LA MOBILITE	90
A.– LA PROJECTION AERIENNE DE LA FORCE DE REACTION : L'A400M.....	91
B.– LA MOBILITE DE THEATRE : L'HELICOPTERE DE TRANSPORT NH90	93
C.– LE TRANSPORT STRATEGIQUE MARITIME : LES BATIMENTS DE PROJECTION ET DE COMMANDEMENT	94
IV.– LA FRAPPE DANS LA PROFONDEUR	95
A.– LE SECOND PORTE-AVIONS	95
1.– Un bâtiment de propulsion classique	96
2.– Une possibilité de coopération	97
3.– Le financement de ce programme.....	98
B.– LE RAFALE	98
C.– LES MISSILES	101
1.– Le Scalp emploi général.....	101
2.– L'armement air-sol-modulaire.....	102
V.– LE MILIEU AEROTERRESTRE.....	103
A.– LA MODERNISATION DE LA CAPACITE D'ACTION BLINDEE : LE CHAR LECLERC.....	103
1.– Des retards qui s'amplifient	103
2.– Le déroulement du programme	104
3.– Le financement du programme.....	104
4.– Le dépanneur de char Leclerc.....	105
B.– LE VEHICULE BLINDE DE COMBAT D'INFANTERIE	106
C.– L'HELICOPTERE DE COMBAT TIGRE.....	107
VI.– LE MILIEU AEROMARITIME.....	108
A.– LES FREGATES MULTI-MISSIONS	109
B.– LES FREGATES HORIZON	110
C.– LES SOUS-MARINS BARRACUDA	110
VII.– LE MILIEU AÉROSPATIAL	111
A.– LA DEFENSE SOL-AIR MOYENNE PORTEE	111

B.– LE RENFORCEMENT DE LA COUVERTURE RADAR	112
CHAPITRE IV.– DES DEPENSES ORDINAIRES CONTRAINTES	113
I.– LES EFFECTIFS	113
A.– LA VARIATION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES	113
1.– La baisse des effectifs budgétaires	113
2.– Les mesures d’effectifs par catégorie	114
3.– Le sous-effectif du ministère de la Défense	115
B.– LE RECRUTEMENT DES MILITAIRES	117
1.– L’armée de terre	117
2.– La Marine	118
3.– L’armée de l’air	119
4.– La Gendarmerie	120
5.– Le recrutement des militaires du rang	120
C.– LA GESTION DES EFFECTIFS CIVILS	121
1.– Les fonctionnaires	121
2.– Les emplois contractuels	121
3.– Les ouvriers d’État	122
4.– Les effectifs de civils sont-ils conformes à la programmation ?	122
II.– LES DEPENSES DE REMUNERATIONS	123
A.– LES DEPENSES DE PENSIONS	123
B.– UNE HAUSSE MODEREE DES CREDITS DE REMUNERATIONS	124
C.– DES MESURES FAVORABLES A LA CONDITION MILITAIRE	125
1.– La montée en puissance du fonds de consolidation de la professionnalisation	125
2.– La poursuite du plan d’amélioration de la condition militaire	126
3.– La progression des dépenses sociales	126
D.– LE FUTUR CADRE DE GESTION DU PERSONNEL MILITAIRE	127
III.– UNE ACTIVITE DES FORCES EN DESSOUS DES OBJECTIFS	128
1.– L’armée de l’Air	129
2.– L’armée de Terre	130
3.– La Marine	132
IV.– LES CREDITS DU TITRE III SONT-ILS ADAPTES AUX BESOINS ?	132
A.– L’EXECUTION BUDGETAIRE POUR 2003	133
B.– L’ADAPTATION DES DOTATIONS INITIALES	135
1.– Les lois de finances initiales sont-elles sincères ?	135
2.– Le niveau insuffisant des crédits de frais de contentieux	137
3.– L’absence de provisions pour revalorisation des rémunérations	137

4.– Le transfert des crédits de prestations familiales	138
5.– La création de la cotisation au régime additionnel de retraite	138
C.– UN FINANCEMENT DES OPERATIONS EXTERIEURES PERFECTIBLE	138
1.– Les lacunes du financement des opérations extérieures	139
2.– Une budgétisation encore imparfaite.....	140
3.– Le coût pour 2004 des opérations extérieures autofinancé ?	141
D.– LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT	142
1.– L'alimentation.....	142
2.– La compensation versée à la SNCF.....	142
3.– Les produits pétroliers	143
4.– Quelles sont les économies réalisées ?	144
EXAMEN EN COMMISSION.....	147
<i>Article 48.....</i>	<i>153</i>
<i>Mesures nouvelles. Dépenses ordinaires des services militaires.....</i>	<i>153</i>
<i>Article 49.....</i>	<i>155</i>
<i>Mesures nouvelles. Dépenses en capital des services militaires</i>	<i>155</i>
OBSERVATIONS	157
AMENDEMENT NON ADOPTE	159

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, environ 67 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur, qui disposait de 100 % des réponses le jour de la présentation de son rapport en Commission.

INTRODUCTION

L'année 2004 a vu les forces françaises intervenir sur de nombreux théâtres d'opérations militaires et humanitaires : Afghanistan, Balkans, Côte d'Ivoire, Haïti, etc. Les compétences des militaires français sont reconnues et respectées dans le monde entier. Après plusieurs années de contraction des dépenses militaires d'investissement, qui ont mis en péril la capacité opérationnelle de nos unités, l'effort de défense, initié par le Président de la République et mis en œuvre depuis 2002 par le Gouvernement, permet à nouveau à la France de tenir son rang de grande puissance mondiale et de participer activement à la construction de l'Europe de la défense.

Pour la troisième année consécutive, le projet de budget de la Défense pour 2005 est ainsi marqué par le respect scrupuleux de la loi de programmation militaire 2003-2008, mettant un terme aux renoncements constatés pour les précédentes programmations. Traduction de cet effort substantiel dans un contexte budgétaire difficile, les dépenses d'équipement atteignent 15,2 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression de plus de 2 %. Pour autant, le budget de la Défense n'apparaît pas « sanctuarisé » : il participe également à la nécessaire maîtrise des dépenses publiques. Ses effectifs budgétaires vont décroître de 1.168 emplois. En outre, son budget de fonctionnement semble particulièrement contraint, malgré une croissance apparente de 1,26 % des crédits du titre III, hors pensions. Cette progression est largement due au financement de mesures en faveur des militaires et des civils de la défense d'ores et déjà décidées.

Ce redressement de notre outil de défense s'est accompagné de réformes internes majeures : hier, la professionnalisation ; aujourd'hui, la réforme budgétaire. La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) se traduit par une nouvelle architecture du budget de la Défense, fruit d'une réflexion de fond sur ses missions et son organisation. L'essentiel des crédits de la Défense (85 % d'entre eux) figurera dans une mission « Défense ». Celle-ci sera composée de quatre programmes.

La structuration proposée repose sur une volonté de modernisation et d'interarmisation forte, portée par le Ministre. Cette démarche a amené le ministère à proposer des programmes dont le volume budgétaire est important : le programme « Préparation et emploi des forces » représente ainsi 57 % des crédits de la mission « Défense ». Si l'on peut se féliciter du renforcement du rôle du Chef d'état-major des armées, la taille de ce programme n'en réduit pas moins considérablement les capacités de contrôle du Parlement. Cette légitime attente de la Représentation nationale doit être entendue par le ministère de la Défense.

Cette réforme budgétaire sur laquelle votre Rapporteur a consacré un rapport d'information, doit être vivante. La Commission des finances a jugé trop importante la taille de certains programmes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie ou bien encore du ministère de l'Éducation nationale. Comme dans le cas de ces ministères, l'architecture budgétaire de la Défense doit évoluer dans le temps, tout comme les missions assignées aux armées françaises sont susceptibles, comme par le passé, d'évolutions.

Outil de la réforme de l'État, la loi organique nécessite une révolution des mentalités militaires, administratives et parlementaires. Ce rapport spécial veut en être l'expression, tout en ne perdant pas de vue la finalité même de nos armées : assurer la défense de la France et des Français, en tout temps, en toutes circonstances et contre toutes les formes d'agression.

PRESENTATION GENERALE

Le projet de budget du ministère de la Défense pour 2005 met en œuvre la troisième annuité de la loi de programmation 2003-2008. Il conforte la très nette inflexion en faveur des crédits de défense :

BUDGET DU MINISTERE DE LA DEFENSE POUR 2005

(en milliards d'euros)

	Dotations pour 2003	Dotations pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Variation 2005/2004
Pensions	8,89	9,16	9,50	+ 3,7 %
Titre III hors pensions	17,42	17,50	17,72	+ 1,26 %
Titres V et VI (en crédits de paiement)	13,64	14,90	15,20	+2,01 %
Total	39,96	41,56	42,42	+ 2,07 %

Pour la troisième année consécutive, le budget d'équipement de 2005 traduit la mise en œuvre de la programmation. Le ministère présente ainsi un projet de budget d'équipement à 15,20 milliards d'euros en crédits de paiement, en progression de 2,01 %. De même, les autorisations de programme atteignent 15,31 milliards d'euros.

BUDGET D'ÉQUIPEMENT (TITRES V ET VI) DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

(en milliards d'euros)

	Loi de finances pour 2003	Loi de finances pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Variation 2005/2004
Crédits de paiement	13,64	14,90	15,20	+ 2,01 %
Autorisations de programme	15,30	16,77	15,31	- 8,71 %

Les crédits d'équipement sont une priorité consacrée par la programmation 2003-2008. En 2004, les crédits de paiements et les autorisations de programme ont déjà progressé de 9,2 % et 9,6 % (après une progression de 11,2 % et de 17,6 %). Cet effort est consolidé par le présent projet de loi de finances, comme le montre le tableau suivant :

Avec une croissance de 1,26 %, le titre III, hors pensions, fait l'objet d'une réelle consolidation. L'évolution du titre III, hors pensions, se décompose comme suit :

ÉVOLUTION DU TITRE III

(en milliards d'euros)

	Dotations 2003	Dotations 2004	PLF 2005
Rémunération et charges sociales	13,98	14,05	14,17
Fonctionnement	3,44	3,25	3,55
Total	17,42	17,30	17,72

CHAPITRE PREMIER.— UN MINISTERE EN MUTATION

Le projet de loi de finances pour 2005 est le dernier exercice budgétaire structuré et voté selon les dispositions de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959. La mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) sera complète avec l'exercice budgétaire de 2006. Comme l'avait souligné votre Rapporteur dans un rapport d'information publié en juin 2003 sur la réforme budgétaire ⁽¹⁾ et le ministère de la Défense, cette « révolution budgétaire » soulève de nombreuses interrogations tant financières qu'organisationnelles au sein du ministère. Par ailleurs, le ministère a lancé une politique de modernisation de son action, s'appuyant sur une stratégie ministérielle de réforme.

I.— LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La nouvelle maquette budgétaire des crédits de la Défense se décline en missions et programmes disparates dont les conséquences structurelles et administratives suscitent encore des questions non seulement au sein du ministère de la Défense mais aussi entre ce dernier, les autres ministères et la représentation nationale. Cependant, loin d'être un saut dans l'inconnu, la mise en œuvre de la loi organique ouvre la voie à plus de souplesse et de responsabilisation, clef de voûte de la réforme de l'État pour laquelle le ministère de la Défense a toujours su être à l'avant-garde.

A.— LA NOUVELLE ARCHITECTURE DU BUDGET DE LA DEFENSE : LOGIQUE MILITAIRE CONTRE LOGIQUE BUDGETAIRE ?

L'architecture budgétaire résultant de la mise en œuvre de la loi organique répartit les crédits du ministère de la Défense (42,42 milliards d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005) entre deux missions interministérielles (recherche et sécurité) et deux missions ministérielles (mémoire et liens avec la nation et défense) d'ampleur financière très inégale.

1.— Les missions issues du budget de la défense

Les crédits actuellement inscrits à la section budgétaire n° 70 « Défense » seront répartis en quatre missions à compter du prochain projet de loi de finances. Un montant de 200 millions d'euros en crédits de paiement figurera au programme « recherche duale » de la mission interministérielle « recherche ». Le responsable du programme sera le Délégué général pour l'armement. Une autre mission interministérielle, intitulée « sécurité », comportera un programme « Gendarmerie

(1) Rapport d'information n° 957 sur la mise en œuvre dans le secteur de la défense, de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001, relative aux lois de finances, Documents d'information de l'Assemblée nationale, 18 juin 2003.

nationale », sous la responsabilité du Directeur général de la Gendarmerie nationale. Des crédits d'un montant de 6,27 milliards d'euros proviendront de l'actuel budget de la Défense. Par ailleurs, la mission « mémoire et liens avec la nation » reprend les crédits de la section budgétaire n° 4 « Anciens combattants » et certains crédits de la Défense (entretien des sépultures, communication et journée d'appel et de préparation à la défense notamment). Enfin, la mission « Défense », d'un montant de 35,65 milliards d'euros en 2005, regroupe l'essentiel des crédits de l'actuel ministère.

2.- La mission « Défense » : des programmes de taille inégale

La mission « Défense », d'un montant de 35,65 milliards d'euros en 2005, regroupe l'essentiel des crédits de l'actuel ministère (84 %). Elle serait subdivisée en quatre programmes.

Le programme « Environnement et prospective de la politique de défense » concerne l'avenir. Il rassemble les activités de renseignement hors théâtre d'opération et d'analyse des relations internationales (y compris le contrôle des exportations d'armement) et des besoins capacitaires de long terme.

Le programme « Préparation et emploi des forces » regroupe la plus grande part des effectifs des armées. Il retrace l'activité des forces armées, y compris l'élaboration des doctrines et concepts d'emploi.

Le programme « Préparation et conduite des programmes d'armement », deuxième programme par la masse financière, regroupe les moyens alloués à la conception et à l'acquisition des nouveaux équipements militaires.

Le programme « Soutien administratif central » a pour vocation de réunir les moyens de l'administration dévolus aux fonctions centrales et de support. Il comprend le futur service unique d'infrastructure immobilière et retrace l'ensemble des crédits affectés à l'informatique d'administration et de gestion.

Le tableau suivant présente, de manière indicative, la répartition des crédits de la future mission « Défense » :

PRESENTATION INDICATIVE DES CREDITS DE LA FUTURE MISSION « DEFENSE »

(en millions d'euros)

	2004		2005	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Environnement et prospective de défense	1.505,7	1.479,9	1.462,5	1.615,0
Préparation et emploi des forces	21.193,5	20.980,5	21.781,2	21.233,6
Équipement des forces	11.167,5	9.674,0	9.819,5	9.980,4
Soutien de la politique de la défense	2.960,8	2.884,3	2.754,8	2.811,2
Total	36.827,4	35.018,8	35.818,1	35.640,3

B.— LA MAQUETTE PROPOSEE LAISSE DE NOMBREUX PROBLEMES EN SUSPENS

La répartition des crédits et des responsabilités et la déclinaison opérationnelle des crédits sont le fruit d'un long travail interne au ministère qui a mobilisé l'ensemble des services et de la hiérarchie depuis 2001. Il serait illusoire, aussi bien politiquement que budgétairement, de considérer la présentation actuelle pour définitive. Pour autant, de nombreuses questions restent en effet en suspens. En attestent les récents débats sur la nouvelle architecture budgétaire du ministère de la Défense en Commission des finances et en Commission de la défense nationale de l'Assemblée nationale. Les interrogations portent sur trois programmes.

1.— Quelle est la pertinence du programme « Environnement et prospective de la politique de défense » ?

Le programme 1, intitulé « Environnement et prospective de la politique de défense » serait découpé en six actions dont le but est « *d'éclairer le ministère pour lui permettre d'élaborer et de conduire la politique de défense* ».

L'action « Analyse stratégique » concerne pour l'essentiel les activités de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) et de l'État-major des armées (EMA) consacrées à l'analyse stratégique et à l'élaboration de la stratégie générale militaire.

L'action « Prospective des systèmes de forces » intéresse les activités de l'EMA et de la Délégation générale pour l'armement (DGA) dédiées à l'élaboration des capacités opérationnelles futures.

L'action « Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France » couvre les activités de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et de la Direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD).

L'action « Capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense » regroupe les activités de la DGA liées au développement et au maintien de ces capacités pour des systèmes d'équipement futurs.

L'action « Soutien des exportations d'armement » finance les activités de la DGA visant à développer et à soutenir les exportations d'armement.

Enfin, l'action « Diplomatie de défense » recouvre les actions internationales de l'EMA dans le domaine de la prévention et de la limitation des crises (réseau de représentation à l'étranger, coopération de défense, maîtrise des armements, etc.) et l'action de la DAS afférente aux autorisations et au contrôle des exportations d'armement.

Le tableau suivant présente, de manière indicative, les crédits du futur programme n° 1 :

**PRESENTATION INDICATIVE DES CREDITS DU FUTUR PROGRAMME
« ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE DEFENSE »**

(en millions d'euros)

	2004		2005	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Analyse stratégique	21,2	22,1	20,6	20,5
Prospective des systèmes de forces	19,4	25,9	19,4	24,2
Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	501,1	503,6	531,8	517,6
Maintien des capacités technologiques et industrielles	671,2	621,9	579,7	729,8
Soutien aux exportations d'armement	10,7	10,7	10,5	10,5
Diplomatie de défense	282,1	295,7	300,4	312,4
Total	1.505,7	1.479,9	1.462,5	1.615,0

Si le regroupement des crédits de diplomatie de défense de la DGA, de l'EMA et de la DAS est incontestablement une bonne idée, le regroupement des crédits du renseignement avec des crédits relevant naturellement de la DGA ne laisse pas de surprendre.

Il est vrai qu'il existe une certaine cohérence intellectuelle entre l'analyse stratégique et la prospective des systèmes de forces, qui participent toutes les deux de la préparation de l'avenir. De même, le maintien des capacités technologiques et industrielles nécessaires à la défense et le soutien des exportations d'armement relèvent d'une logique complémentaire, même s'il semble bien difficile d'identifier finement les crédits destinés au soutien technologique...

La présence de l'action n° 3, « Recherche et exploitation des renseignements intéressant la sécurité de la France » au sein de ce programme semble se justifier par le fait que la DGSE et la DPSD apportent leur concours à d'autres actions de ce programme : la première en participant à l'analyse stratégique, à la diplomatie de défense, au maintien des capacités technologiques et au soutien aux exportations ; la seconde en participant au maintien des capacités industrielles nécessaires à la Défense du fait de sa mission de protection du patrimoine industriel et économique intéressant la Défense.

Votre Rapporteur observe que s'il est indéniable que ces deux directions participent aux politiques publiques mentionnées, cette participation est difficilement évaluable et ne justifie pas, en soi, la présence de ces services au sein de ce programme. En outre, cette présence altère la lisibilité de l'ensemble et rend délicat la désignation d'un responsable de programme légitime pour piloter l'ensemble des crédits inscrits dans ce programme. Une évolution future de ce programme excluant l'action n° 3 apporterait assurément plus de cohérence.

2.– Le programme « Préparation et emploi des forces » : réforme ou sclérose ?

Le programme n° 2, intitulé « Préparation et emploi des forces », est le plus gros programme de la mission « Défense ». De ce fait, il a suscité – et continue de susciter – de nombreux commentaires voire de nombreuses critiques. Il atteindrait 21,2 milliards d’euros en crédits de paiement. Il serait composé de 7 actions : planification des moyens et conduite des opérations, préparation des forces terrestres, préparation des forces navales, préparation des forces aériennes, soutien interarmées, financement des surcoûts liés aux opérations extérieures et financement des surcoûts liés aux opérations intérieures.

**PRESENTATION INDICATIVE DES CREDITS DU FUTUR PROGRAMME
« PREPARATION ET EMPLOI DES FORCES »**

(en millions d’euros)

	2004		2005	
	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement
Planification des moyens et conduite des opérations	419,7	414,8	433,6	439,5
Préparation des forces terrestres	9.751,1	9.562,3	9.654,1	9.575,1
Préparation des forces navales	4.519,9	4.621,4	4.946,2	4.500,3
Préparation des forces aériennes	5.125,3	5.004,4	5.012,7	4.988,4
Soutien interarmées	1.377,5	1.377,6	1.627,0	1.622,8
Financement des surcoûts liés aux opérations extérieures	0	0	107,6	107,6
Financement des surcoûts liés aux opérations intérieures	0	0	0	0
Total	21.193,5	20.980,5	21.781,2	21.233,6

a) L’architecture du programme

L’architecture de ce programme appelle deux remarques.

En premier lieu, votre Rapporteur observe que confier au Chef d’état-major des armées (CEMA) la responsabilité de ce programme est un élément de réforme du ministère substantiel. En effet, c’est au CEMA qu’il reviendra de rendre des arbitrages entre, notamment, les trois armées. Sans entrer dans le débat sur l’adaptation du décret n° 82-138 du 8 février 1982 fixant les attributions des chefs d’état-major, votre Rapporteur note que le rôle de coordinateur qui sera dévolu au CEMA accompagne le mouvement d’interarmisation observé tant dans les opérations que dans les programmes d’armement ou bien encore dans la mutualisation des fonctions de soutien.

En second lieu, votre Rapporteur souscrit aux conclusions de la mission d’information sur la mise en œuvre de la loi organique selon lesquelles ce programme est trop volumineux (59,6 % des crédits de la mission).

Certains voient dans la taille de cette enveloppe budgétaire une atteinte au renforcement des pouvoirs du Parlement tant en matière de contrôle que de possibilité de déposer des amendements sur ces crédits.

Ce souci légitime de défense des attributions parlementaires ne doit pas cependant amener la représentation nationale à revenir à un découpage de ce programme en trois programmes distincts dévolus à chacune des trois armées.

Une telle démarche consisterait un retour en arrière car l'innovation essentielle de la maquette proposée repose précisément sur l'interarmisation de ce programme. Toute tentative de redéfinition du périmètre de ce programme risquerait de consolider les structures existantes au détriment de la réforme du ministère, souhaitée par tous. Il faut rappeler que, si le ministère de la Défense a été créé il y a 40 ans, la section budgétaire unique « Défense » n'a été créée qu'en 1993...

L'architecture budgétaire n'étant pas figée dans le temps, il appartiendra aux parlementaires, après une ou deux années d'exercice, de se prononcer sur cette nomenclature et, le cas échéant, de la réviser. Dans le même temps, il appartiendra également aux états-majors de démontrer la pertinence de ce renforcement du CEMA, tant en termes opérationnels que budgétaires. Par sa souplesse, la nouvelle structuration budgétaire de l'État permet d'ajuster le volume et la gestion des crédits aux besoins fondamentaux de l'État, tout en donnant la priorité aux résultats.

Le programme n° 2 de la mission Défense offre un cas concret de mise en œuvre dynamique de la loi organique, aucune solution optimale n'étant à ce jour apparue.

b) Quelle déclinaison opérationnelle ?

S'il a été décidé de confier la responsabilité du programme n° 2 au CEMA, la question de la responsabilité des budgets opérationnels de programme (BOP) ne doit pas être négligée pour autant, compte tenu du volume des crédits en jeu. À ce jour, aucun arbitrage n'a été rendu sur ce point.

Les budgets opérationnels de programme seront le cadre concret d'exécution du budget et le premier échelon de compte rendu des performances. La notion de BOP, absente de la loi organique, a été définie en juin 2002 par le comité de pilotage et précisée par une note de travail du 1^{er} juillet 2003 puis par une note d'orientation éditée en décembre 2003. Chaque BOP sera la déclinaison partielle d'un programme et regroupera les crédits mis à la disposition d'un responsable, désigné, ainsi que ses objectifs, par le responsable de programme.

Les BOP, non fongibles entre eux, seront ensuite répartis entre les « unités opérationnelles ». Les crédits des programmes pourront ne pas être totalement ventilés en BOP, le responsable de programme pouvant constituer à son niveau une réserve pour aléas ou régulation, tout comme le responsable de BOP pourra le faire à son propre niveau avant de répartir les crédits en unités opérationnelles.

Le contenu et le niveau territorial des BOP dépendront étroitement des programmes auquel ils seront rattachés : le BOP pourra retracer une compétence sur un territoire géographique, sur un type d'activité, sur l'action ou la sous-action d'un programme. Ils seront, par construction, hétérogènes et devront être adaptés à chaque action publique.

Le fait que le responsable de programme (gouverneur des crédits) ne coïncide pas avec le responsable de BOP ou d'unité opérationnelle (ordonnateur) nécessitera aussi de clarifier les responsabilités. C'est donc un véritable dialogue de gestion qui devra s'installer au sein du programme.

S'agissant plus particulièrement du programme n° 2, l'option la plus probable consiste à confier aux chefs d'état-major de chacune des trois armées la responsabilité de BOP (au niveau de l'action, donc). À court terme, cette solution semble la plus opérationnelle : elle permet de passer plus facilement de la répartition des compétences actuelles (chaque chef d'état-major est responsable de son armée) à une responsabilité unique du CEMA. Votre Rapporteur préférerait que, compte tenu de la taille des enveloppes concernées, chaque chef d'état-major soit responsable de plusieurs BOP et non d'un BOP unique.

Les BOP étant une construction réglementaire et non législative, votre Rapporteur souligne la nécessité pour le responsable du programme de veiller à une bonne information du Parlement sur l'identification des responsabilités et sur la gestion de chacun de ces budgets opérationnels. Plus un programme est volumineux, plus la gestion des BOP revêt un caractère crucial. Une incapacité du Parlement à contrôler effectivement les BOP du programme n° 2 dès le premier exercice budgétaire justifierait une remise en cause de l'ampleur même du programme.

c) La pertinence des indicateurs

Le contrôle parlementaire doit s'exercer notamment au travers des indicateurs de performance et des objectifs dévolus au programme.

Votre Rapporteur rappelle qu'au même titre que l'architecture budgétaire elle-même, ces indicateurs pourront évoluer dans le temps. Leur pertinence ne pourra être évaluée qu'au fil des exercices budgétaires. Une analyse strictement statistique ou mathématique des performances opérationnelles des armées biaiserait la qualité de l'évaluation budgétaire. Dans leur propre intérêt, les responsables de programme ne devront donc pas se réfugier derrière la seule présentation des indicateurs pour justifier de leur bonne gestion. Votre Rapporteur veillera particulièrement à ce point dans l'exercice de son contrôle budgétaire.

Le tableau présenté sur la page suivante présente la liste des objectifs et des indicateurs prévisibles pour le programme « Préparation et emploi des forces ».

**LISTES DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS PREVISIBLES POUR LE PROGRAMME
« PREPARATION ET EMPLOI DES FORCES »**

<p>Objectif 01 : « Renforcer nos capacités de commandement interarmées et interalliés »</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Indicateur 11 : « Niveau de certification par l'Union européenne d'un poste de commandement interalliés et interarmées et capacités de ce dernier » ➤ Indicateur 12 : « Niveau de certification par l'OTAN des postes de commandement projetables (terre, air, mer, opérations spéciales) et capacités de ces derniers ». ➤ Indicateur 13 : « Taux de réalisation de la montée en puissance en effectifs de notre participation aux états-majors de l'OTAN et de l'UE » ➤ Indicateur 14 : « Taux de satisfaction des besoins exprimés en matière de renseignement d'intérêt militaire »
<p>Objectif 02 : « Tenir la posture de dissuasion nucléaire » (point de vue du citoyen)</p>	<p>Les indicateurs liés à la tenue de la posture de dissuasion sont classifiés et communiqués uniquement au chef de l'État</p>
<p>Objectif 03 : « Disposer d'une capacité d'intervention extérieure » (point de vue du citoyen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Indicateur 31 : « Niveau de réalisation par l'armée de terre de son contrat opérationnel en matière d'intervention extérieure » ➤ Indicateur 32 : « Niveau de réalisation par la marine de son contrat opérationnel en matière d'intervention extérieure » ➤ Indicateur 33 : « Niveau de réalisation par l'armée de l'air de son contrat opérationnel en matière d'intervention extérieure » ➤ Indicateur 34 : « Niveau de réalisation, par les services interarmées, des capacités de soutien nécessaires aux contrats opérationnels » ➤ Indicateur 35 : « Taux de couverture associés aux surcoûts des opérations extérieures »
<p>Objectif 04 : « Assurer la posture de sauvegarde » (point de vue du citoyen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Indicateur 41 : « Niveau de réalisation des objectifs d'activité des bâtiments et aéronefs de la marine » ➤ Indicateur 42 : « Niveau de réalisation des objectifs assignés dans le cadre de la posture de sûreté aérienne » ➤ Indicateur 43 : « Taux de couverture associés aux surcoûts des opérations intérieures »
<p>Objectif 05 : « Pourvoir aux besoins des forces en personnel qualifié et motivé dans les meilleurs délais et au moindre coût » (point de vue du citoyen et du contribuable)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Indicateur 51 : « Taux de réalisation, par catégorie, des effectifs nécessaires à "la préparation et l'emploi des forces" ». ➤ Indicateur 52 : « Coût de la fonction ressources humaines du personnel militaire rapporté à l'individu ». ➤ Indicateur 53 : « Évolution du coût par recruté en regard du volume de recrutement annuel ».
<p>Objectif 06 : « Atteindre les objectifs de préparation et d'activité opérationnelles » (point de vue du citoyen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Indicateur 61 : « Niveau de réalisation des objectifs de préparation et d'activité opérationnelle fixés à chaque armée » ➤ Indicateur 62 : « Part des crédits de fonctionnement directement liés aux activités des forces (hors OPEX) »
<p>Objectif 07 : « Améliorer le taux de disponibilité technique » (point de vue du citoyen)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Indicateur 71 : « Taux global de disponibilité technique par armée » ➤ Indicateur 72 : « Évolution du coût global de la fonction maintien en condition opérationnelle »
<p>Objectif 08 : « Améliorer la qualité de service du soutien interarmées » (point de vue de l'utilisateur interne)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Indicateur 81 : « Taux de mutualisation des fonctions logistiques » ➤ Indicateur 82 : « Taux d'application des bonnes pratiques médicales dans les armées » ➤ Indicateur 83 : « Taux de satisfaction global du soutien pétrolier » ➤ Indicateur 84 : « Taux de disponibilité des réseaux et systèmes d'information (non interruption de service) »

3.– L'incertitude sur la responsabilité du programme « Équipement des forces »

Selon la documentation transmise par le ministère, le programme n° 3, intitulé « Équipement des forces », vise à mettre à la disposition des armées les équipements leur permettant de remplir les missions qui leur sont confiées. Il serait décomposé en quatre actions : équipement de la composante interarmées, équipement des forces terrestres, équipement des forces navales, équipement des forces aériennes et préparation et conduite des opérations d'armement.

Les débats sont particulièrement vifs autour de ce programme n°3, non sur son volume, mais sur son pilotage. Le tableau suivant présente la répartition indicative des crédits de ce programme :

PRESENTATION INDICATIVE DES CREDITS DU FUTUR PROGRAMME « EQUIPEMENT DES FORCES »

(en millions d'euros)

	2004		2005	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Équipement de la composante interarmées	1.544,1	1.454,2	1.722,3	1.566,7
Équipement des forces terrestres	1.679,2	1.664,9	1.229,0	1.644,9
Équipement des forces navales	3.061,8	2.111,5	3.971,9	2.263,4
Équipement des forces aériennes	2.675,0	2.356,1	814,0	2.442,5
Préparation et conduite des opérations d'armement	2.207,4	2.087,4	2.082,4	2.062,9
Total	11.167,5	9.674,0	9.819,5	9.980,4

Les indicateurs associés à ce programme sont organisés autour de deux objectifs : satisfaire le besoin en équipements des armées en maîtrisant les coûts et les délais et satisfaire le besoin en autres équipements participant à la cohérence opérationnelle en maîtrisant les coûts et les délais.

Les indicateurs proposés se fondent sur : les délais de réalisation des programmes, l'évolution annuelle moyenne des devis à terminaison, le taux de réalisation des équipements et le taux de satisfaction par rapport aux performances. De plus, un indicateur sur la qualité de la dépense (c'est-à-dire un moindre montant d'intérêts moratoires acquittés) est proposé.

a) Ventiler les crédits de l'action support du programme « Équipement des forces »

L'action support du programme « Équipement des forces » devrait être supprimée. En effet, il s'agit du coût de fonctionnement de la DGA. Or, la DGA dispose des outils analytiques permettant de décomposer son coût sur chacune des trois autres actions du programme. La Loi organique visant à améliorer la connaissance des coûts des politiques publiques, tout dispositif permettant de mesurer facilement l'ensemble des dépenses concourant à une action de l'État doit être encouragée.

b) Une responsabilité collégiale pour le programme « Équipement des forces » ?

Le programme « Équipement des forces » fait appel, d'une part, aux compétences des chefs d'état-major des trois armées et du chef de l'état-major des armées et, d'autre part, le délégué général pour l'armement. Le ministère avait donc prévu de confier la responsabilité de ce programme à la fois au CEMA et au Délégué général pour l'armement. Cette proposition étant contraire à l'esprit de la loi organique qui vise à identifier clairement un responsable par programme, la maquette budgétaire remise au Parlement ne désigne pour l'heure aucun responsable du programme n° 3. Constatant cette indécision et la virulence du débat autour de cette désignation, votre Rapporteur souhaite analyser les différentes options en présence.

Confier la responsabilité de ce programme au Délégué paraît, à première vue, satisfaisant : dans les faits, c'est le Délégué qui gère l'essentiel de ces programmes. Dans ce cas, les BOP de ce programme seraient confiés aux principaux subordonnés du Délégué. Cette solution a pour inconvénient de concentrer tous les leviers de commande au sein de la DGA. Or les programmes d'armement ne sont pas une fin en soi : leur but est de satisfaire les besoins opérationnels des armées. Certes, conformément à l'instruction ministérielle n° 1514, les états-majors sont responsables de l'expression du besoin. De plus, la création du conseil des systèmes de forces, organisme collégial regroupant le CEMA, le DGA, le Secrétaire général pour l'administration (SGA) et tous les chefs d'états-majors, a permis 'améliorer la communication interne avant l'arbitrage final du CEMA. Cette nécessité d'institutionnaliser un fonctionnement collégial est cependant révélatrice des tensions internes ayant contribué à des dérives constatées sur certains programmes d'équipement.

Dès lors, confier la responsabilité du programme et des BOP au seul DGA pourrait être perçu comme un retour en arrière, le conseil des systèmes de forces ne reposant à ce jour que sur une instruction ministérielle. La logique de la loi organique consiste à identifier les responsables réels des politiques publiques. Dans un schéma où la DGA aurait la responsabilité du programme, le CEMA n'apparaîtrait pas alors même qu'il serait amené à prendre des décisions, certes rares, mais politiquement lourdes.

Une autre option consisterait à confier la responsabilité du programme au CEMA, susceptible de rendre les arbitrages capacitaires, en pratique très rares en cours de gestion. Votre Rapporteur souscrit pleinement à l'argumentation selon laquelle le DGA est le seul susceptible de gérer les crédits. Il propose donc que les BOP de ce programme soient tous gérés par le DGA. Il pourra ainsi constituer des réserves pour aléas au sein de chaque budget opérationnel. Il ne recourra à l'arbitrage du CEMA que pour de grandes orientations.

Dans ce schéma, la responsabilité capacitaire repose bien sur le CEMA, responsable du programme, et la responsabilité de gestion des crédits, au travers des BOP, repose bien sur le Délégué.

Une troisième option mériterait d'être envisagée : confier la responsabilité du programme au conseil des systèmes de forces, présidé par le CEMA. Nul ne peut imaginer un instant que le DGA et le CEMA puissent prendre leur décision sans consulter les chefs d'états-majors ou le SGA. Cette collégialité gouverne dans les faits la conduite des programmes d'armement. Dans un souci de transparence, reconnaître budgétairement ce processus décisionnel conduirait à confier au conseil de systèmes de forces la responsabilité du programme. Elle impose de lui accorder une existence juridique plus solide.

c) Faut-il rationaliser le programme « Environnement et prospective de défense » sous la responsabilité du Délégué général pour l'armement ?

Reste une question en suspens : comment imaginer que l'un des trois grands subordonnés du ministre de la Défense – Les deux autres étant le CEMA et le Secrétaire général pour l'administration – ne soit pas responsable d'un programme ? Votre Rapporteur propose de lui confier la gestion du programme « Environnement et prospective de défense », sans le renseignement. La DGA est très largement compétente sur les deux principaux pôles du programme n° 1 : diplomatie de défense et exportations, d'une part et préparation de l'avenir, d'autre part. Si, comme le préconise votre Rapporteur, les crédits du renseignement sont extraits de ce programme, rien ne s'oppose à ce que le Délégué soit désigné responsable de ce programme puisqu'il est actuellement responsable de l'écrasante majorité des crédits qui y figureraient.

En effet, l'architecture du programme n° 1 est surprenante : elle repose sur trois pôles : diplomatie de défense et exportations, préparation de l'avenir et renseignement. La DGA est très largement compétente sur les deux premiers pôles, représentés par cinq actions.

Il est imaginable d'exclure les crédits du renseignement pour constituer un programme spécifique. Cette proposition est renforcée par le fonctionnement même de ces services. Par exemple, pour des raisons évidentes liées à la discrétion des opérations menées, la DGSE conservera sa cellule d'infrastructure et ne sera pas rattachée au grand pôle immobilier couvrant le reste du ministère. De même, la politique de recrutement restera spécifique à ces services. On peut donc pousser la spécificité jusqu'au bout et rendre autonome cette action.

Dans ce cas, plus rien ne s'oppose à ce que le Délégué soit désigné responsable de ce programme, puisqu'il est actuellement responsable de l'écrasante majorité des crédits qui figureraient à ce programme.

4.– Les préconisations de votre Rapporteur

La mise en œuvre de la loi organique au ministère de la Défense est en bonne voie. L'architecture soumise au Parlement peut certes être bonifiée dans un délai plus ou moins bref. Les prochains arbitrages seront à ce titre cruciaux. L'exercice budgétaire de 2005 permettra de procéder aux derniers réglages avant l'exercice 2006, qui sera le premier exercice budgétaire appliquant la maquette issue de la loi organique.

Renouvelant les recommandations de son rapport d'information sur la réforme budgétaire et le ministère de la Défense, votre Rapporteur souhaite que le Parlement s'implique plus dans la mise en œuvre de la loi organique au cours des prochains mois. Il souhaite aussi une écoute attentive du gouvernement quant aux préconisations parlementaires qui peuvent être formulées afin de faire de cette réforme budgétaire un outil décisif de modernisation de notre pays.

Le tableau suivant rappelle les principales préconisations de votre Rapporteur :

Programme	Recommandations
Programme 1 « Environnement et prospective »	– extraire les crédits dévolus au renseignement du programme – confier la responsabilité du programme ainsi reformaté au DGA
Programme 2 « Préparation et emploi des forces »	– confier la responsabilité du programme au CEMA – confier la gestion des BOP du programme à chaque chef d'état-major d'armée (plusieurs BOP chacun)
Programme 3 « Équipement des forces »	– Confier la responsabilité du programme au CEMA ou au conseil des systèmes de forces – confier la gestion des BOP au DGA – supprimer l'action support

5.– La nécessaire information du Parlement

Votre Rapporteur souhaite rappeler que le Parlement doit être informé en détail du contenu des programmes et des actions. Les avant-projets annuels de performance sont très significativement moins détaillés que les actuels « bleus » budgétaires, notamment en ce qui concerne les crédits de personnels. Par exemple, le bleu 2005 consacre 73 pages aux modifications apportées aux dépenses ordinaires de la défense. En outre, votre Rapporteur a également eu accès, pour préparer son rapport au bleu dit « à l'article » qui détaille, à titre indicatif, jusqu'à l'article – c'est-à-dire à un niveau plus fin que le chapitre – les différentes mesures proposées. Le Parlement est donc en droit d'attendre un même niveau de précision, fût-il indicatif, dans les documents que le Gouvernement lui présentera à l'avenir.

De la bonne information du Parlement dépendra son soutien budgétaire. Il appartient à chaque responsable de programme de considérer ses nouvelles attributions comme une opportunité unique de modernisation de l'État mais aussi

comme un devoir d'information du Parlement et de résultats. La loi organique est une réforme audacieuse car elle bouscule les habitudes parlementaires et gouvernementales. Réussir le rendez-vous de 2006 est désormais un défi quotidien pour tous les acteurs publics et politiques.

C.- LES EXPERIMENTATIONS : ENSEIGNEMENTS ET PERSPECTIVES

Au cours de l'année 2004, cinq expérimentations de globalisation des crédits ont été lancées au ministère de la Défense. Les formations retenues sont les suivantes : le 1/11 régiment de cuirassiers de Carpiagne pour l'armée de terre, le centre d'instruction navale de Saint-Mandrier pour la Marine, la base aérienne 116 de Luxeuil pour l'armée de l'air, l'école des sous-officiers de Montluçon pour la gendarmerie et l'établissement technique de Bourges pour la DGA.

1.- Des expérimentations riches d'enseignements

En s'appuyant sur le principe de fongibilité des crédits, ces expérimentations ont permis de mettre en place une contractualisation avec ces unités, déterminant avec elles les objectifs à atteindre sur l'année dans différents domaines. L'enveloppe financière contient les rémunérations et charges sociales de l'ensemble des personnels (militaires et civils), les crédits de fonctionnement et d'alimentation, une partie des crédits du titre V consacrée à l'infrastructure, l'entretien programmé des personnels et l'entretien programmé des matériels.

Deux chapitres ont été créés à cet effet sur le chapitre 37-01, regroupant les crédits propres aux expérimentations de Carpiagne et Luxeuil, et le chapitre 37-02 regroupant les crédits relatifs aux expérimentations de Saint-Mandrier, Montluçon et Bourges. Chaque budget global déconcentré sera réparti sur deux articles du même chapitre soit un article pour les crédits de rémunération et un article pour les crédits de fonctionnement et d'investissement.

La diversité des formations, des missions et des catégories de personnels devrait permettre de mieux appréhender les potentialités offertes par la loi organique tout en maîtrisant les éventuelles difficultés de mise en oeuvre.

Le bilan de ces expériences est plutôt positif. La souplesse apportée à la gestion par la globalisation des moyens et la fongibilité asymétrique unanimement soulignée et la responsabilisation plus grande du chef d'unité améliore la gestion des crédits. En revanche, ces expérimentations font apparaître une difficulté de gestion liée aux imperfections de la construction budgétaire : toute sous-évaluation de la masse salariale est lourdement préjudiciable – et plus encore lorsqu'il s'agit de périmètre restreint.

En outre, selon les informations recueillies par votre Rapporteur, au moins un gestionnaire de crédits globalisés a dû subir un « gel » budgétaire sur une partie de la dotation qui lui était allouée.

2.– Les expérimentations prévues pour 2005

Les expérimentations prévues en 2005 concernent : la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale (DSPRS), le service unique des archives, le service des essences des armées (SEA), le service de santé des armées (SSA), la légion de gendarmerie de Franche-Comté et l'établissement de Bourges de la DGA.

Ces expérimentations devraient permettre de valider les mécanismes de gestion globalisée des moyens et de fongibilité asymétrique des crédits, d'une part, et de tester le dispositif de pilotage par la performance des politiques publiques, d'autre part. La pertinence des objectifs opérationnels devra être vérifiée, tout comme celle des objectifs opérationnels complémentaires intéressant le responsable du programme ou l'expérimentateur. Il faudra aussi vérifier la fiabilité des modalités de collecte des indicateurs. De plus, il conviendra de contrôler la pertinence des valeurs cibles ainsi que des modalités de dialogue de gestion.

a) La globalisation des crédits de la direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale

La direction des statuts, des pensions et de la réinsertion sociale serait placée dans la mission « mémoire et liens avec la nation », au sein du programme n° 7, intitulé « mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant ». L'expérimentation portera principalement sur l'activité des services déconcentrés. Elle permettra de globaliser, d'une part, les crédits inscrits sur le titre IV de la section budgétaire des anciens combattants (dépenses d'intervention) et, d'autre part, les crédits inscrits sur le titre III de la section Défense (rémunérations et charges sociales des personnels civils des services déconcentrés, frais de fonctionnement des services déconcentrés et entretien courant des nécropoles).

L'expérimentation de globalisation sur le budget des anciens combattants représentera 515,5 millions d'euros, soit près de 15 % de ce budget. L'ensemble des crédits des chapitres 46-03 article 30, 46-04 article 30, 46-10, 46-24, 46-27, 46-28 et 47-22 sera identifié, dès 2005, dans un chapitre 46-30 intitulé « prestations et avantages ouverts aux bénéficiaires du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre ».

L'ensemble des crédits de l'article 28 du chapitre 34-01 est concerné, soit 6,5 millions d'euros. En ce qui concerne la masse salariale, elle atteint 34,4 millions d'euros. L'ensemble de ces crédits sera identifié sur un nouveau chapitre 37-03.

b) La globalisation des crédits du service unique des archives

À compter de 2005, l'ensemble des archives de la défense sera regroupé au sein d'un service à compétence nationale relevant de la direction de la

mémoire, du patrimoine et des archives (DMPA). La globalisation des moyens de ce service vise à harmoniser et moderniser les méthodes de collecte et de gestion des archives ainsi que l'accueil du public.

La dotation globalisée comprendrait des crédits de rémunération à 497 emplois militaires et civils, pour un montant de 17,1 millions d'euros et des crédits de fonctionnement pour un montant de 3,4 millions d'euros.

c) La globalisation des crédits du service des essences des armées

Le service des essences des armées ferait partie du programme n° 2, intitulé « Préparation et emploi des forces », et, plus précisément de l'action n° 5 « Soutien interarmées ». Une expérimentation de globalisation des crédits permettra de **tester la fongibilité des crédits au sein d'un périmètre comparable à un BOP** et l'articulation avec le compte de commerce – et ses ressources extra budgétaires. En outre, les civils du service restant gérés par la direction de la fonction militaire et du personnel civil, il faudra établir un mandat de gestion pour ce personnel.

Les crédits touchés par cette expérimentation seront regroupés sur un nouveau chapitre 37-03. Pour les crédits d'investissement, les réformes en cours au sein du ministère conduisent à exclure du périmètre globalisé les dépenses d'infrastructure et d'informatique générale. Le chapitre globalisé comprendrait 70,3 millions d'euros de crédits de personnel, 21,6 millions d'euros de crédits de fonctionnement et 0,5 million d'euros de crédits d'équipement.

d) La globalisation des crédits du service de santé des armées

Le service de santé des armées ferait également partie du programme n° 2 « Préparation et emploi des forces », et, plus précisément de l'action n° 5 « Soutien interarmées ». Une expérimentation de globalisation des crédits du service permettrait de tester la fongibilité des crédits au sein d'un périmètre comparable à un BOP et le mandat de gestion pour le personnel civil. Le chapitre globalisé comprendrait 442 millions d'euros de crédits de personnel et 40 millions d'euros de crédits de fonctionnement.

e) La globalisation des crédits d'une légion de gendarmerie

Les légions de gendarmerie départementale disposent d'ores et déjà de compétences importantes et procèdent, sous plafond des emplois qui leur sont alloués par la direction générale de la gendarmerie nationale, à leur ventilation entre les unités placées sous leur autorité. Elles assurent la gestion de l'ensemble du personnel sous-officier et volontaire. En outre, en tant que centres de responsabilité budgétaire, elles disposent des compétences et de la taille critique nécessaires à une préfiguration de la loi organique en matière de globalisation des moyens et de fongibilité asymétrique. L'ensemble des crédits de la légion de gendarmerie départementale de Franche-Comté serait inscrit sur le chapitre 37-03. Le chapitre globalisé comprendrait 59,3 millions d'euros de crédits de personnel,

13,2 millions d'euros de crédits de fonctionnement et 0,4 million d'euros de crédits d'équipement.

f) La poursuite de la globalisation des crédits de l'établissement de Bourges

La délégation générale pour l'armement conduit d'ores et déjà en 2004 une expérimentation de globalisation des crédits de cet établissement. Cependant, cette expérimentation ne porte que sur les dépenses ordinaires. Il est donc proposé, en 2005, d'inclure dans le périmètre de l'expérimentation les dépenses en capital, afin de mettre en œuvre le mécanisme de gestion en autorisations de programme (préfigurant ainsi la gestion en autorisations d'engagement) et en crédits de paiement. L'ensemble des crédits de l'établissement serait inscrit sur le chapitre 59-01. Le chapitre globalisé comprendrait 31,6 millions d'euros de crédits de personnel, 8,3 millions d'euros de crédits de fonctionnement et 3 millions d'euros de crédits d'équipement. La présentation budgétaire conduirait donc à un budget de 51,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 42,9 millions d'euros en crédits de paiements.

II.- LA REFORME DU MINISTERE

Le ministère de la Défense amplifie actuellement la modernisation de ses structures et de ses modes de gestion. En son sein se réunit chaque mois le comité pour la réforme et l'innovation administratives. Outre le recours à l'externalisation, deux axes de modernisation du ministère seront privilégiés : le renforcement des synergies entre les armées et la clarification des responsabilités au sein du ministère.

A.- LES ACTIONS ENGAGEES EN 2004 ONT-ELLE ABOUTI ?

Les trois armées sont, bien évidemment, marquées par les spécificités propres à chacune d'elles. Pour autant, la recherche de synergies entre les armées doit être recherchée. Jusqu'ici, elle s'est principalement traduite par la mise en commun des structures destinées au soutien des matériels : la structure intégrée de maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautique de la défense (SIMMAD) et le service de soutien de la flotte (SSF). Le ministère a engagé en 2004 deux réformes allant dans le même sens : l'interarmisation de l'économat des armées et des systèmes d'information.

1.- Le renforcement des synergies entre les armées

a) Un économat unique pour les armées

L'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1576 du 30 décembre 2002) transfère à un économat des armées unique les activités

notamment retracées dans le cadre du compte de commerce n° 904-01 « Subsistances militaires ».

Le décret portant organisation de l'économat des armées a été publié au journal officiel du 11 mars 2004. Cet organisme aura pour mission d'assurer l'approvisionnement en vivres des forces armées en métropole. Parallèlement, il faut rappeler que la réorganisation des réseaux d'approvisionnement a été initiée en 2003. Celle-ci prend deux formes principales : la clôture du compte spécial des subsistances militaires, prévue au 31 décembre 2004, et la réduction de 60 % des stocks de vivres détenus par les armées en 2005 – l'objectif étant de passer de 2,7 millions de jours de stocks à 1,05 million de jours fin 2005. Cette réorganisation se traduira par une réduction nette de 310 postes (suppression de 341 postes dans les armées et création de 31 postes à l'économat des armées).

b) Le regroupement des services d'archives de la défense

Le regroupement des services d'archives et des bibliothèques de la défense relève de la démarche de mutualisation des moyens dans le but de réduire les coûts et les effectifs. Les archives font partie des fonctions que l'on retrouve dans les trois armées et dont la gestion commune est possible. Dans le cadre de l'interarmisation de certaines fonctions de la défense, le regroupement sur un nombre réduit de sites des archives a été annoncé par le ministre de la Défense au Premier ministre le 21 janvier 2003, dans le cadre de la modernisation du ministère. Ce regroupement conduira à la création d'un service à compétence nationale au premier semestre 2005.

Depuis le début de l'année 2003 un groupe de travail, comprenant des représentants de l'ensemble des services du ministère dépositaires d'archives, a réfléchi aux moyens à mettre en œuvre pour aboutir à une structure permettant une meilleure coordination des actions, la mutualisation des moyens et des ressources et un développement de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. Des stockages sur des fichiers entièrement numérisés sont envisageables. Cette réforme doit s'accompagner par la définition d'une politique de recrutement, de formation et de gestion des ressources humaines spécialisées afin d'optimiser la qualité du service rendu. De plus, la mise en place d'une structure centrale doit s'accompagner de la mise en place d'un contrôle de gestion.

Le futur service unique des archives de la défense comprendra deux centres, l'un à Vincennes et l'autre à Châtelleraut. Des départements transverses seront chargés des archives ministérielles et interministérielles, des archives orales et électroniques, de l'accueil du public et de la valorisation des archives, ainsi que des archives du personnel. Les deux bureaux de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives installés à Caen (bureau des archives du monde combattant et bureau des mentions) seront regroupés en un seul bureau des archives des victimes des conflits contemporains, intégré au département des archives ministérielles.

2.– La rationalisation des outils informatiques

a) assurer la cohérence de l'informatique d'administration et de gestion

Pour assurer la cohérence de l'informatique d'administration et de gestion, le ministère de la Défense élabore un schéma directeur stratégique des systèmes d'information d'administration et de gestion. Ce schéma, dont une version préliminaire est prévue à l'automne 2004, sera ensuite décliné en 2005 en schémas directeurs par domaine : finances, ressources humaines, immobilier, documentation, etc.

Le report du projet ACCORD 2 devrait lourdement ralentir cette démarche dans le domaine financier. Par ailleurs, le rôle du secrétariat général pour l'administration dans le pilotage des systèmes d'information d'administration et de gestion a été renforcé en début d'année par la mise en place de nouvelles modalités d'examen des projets.

b) Rationaliser les réseaux interarmées des systèmes d'information

Le principal vecteur de la rationalisation des réseaux interarmées des systèmes d'information est la création de la direction des réseaux interarmées et des systèmes d'information (DIRISI). Cette direction a été créée par arrêté du 31 décembre 2003. Depuis lors, sa montée en puissance s'effectue du fait de l'extension de son périmètre organique et fonctionnel.

La direction, implantée à Maisons-Laffitte comprend environ 330 personnes en 2004. Elle a vocation à gérer et administrer des systèmes interarmées tels que le système opérationnel constitué des réseaux des armées pour les télécommunications, Syracuse et le système d'information et de commandement des armées.

Au 1^{er} janvier 2005, la direction intègrera le service des transmissions interarmées, soit un apport de 920 personnes supplémentaires, et prendra à sa charge la gestion et l'administration de systèmes nouveaux : le système de messagerie électronique sécurisée MUSE, la lutte informatique et la distribution automatique des clefs de chiffrement. En 2006, il est prévu de fusionner la direction avec la chaîne « transmissions, électronique, informatique » des armées. La direction centrale devrait alors s'installer au fort de Bicêtre.

B.– LES ACTIONS ENVISAGEES POUR 2005.

Pour 2005, atout en poursuivant les actions déjà menées, le ministère de la Défense a prévu de lancer six nouvelles mesures : restructurer les implantations du ministère, simplifier la réglementation, développer la démarche qualité, déconcentrer la gestion du personnel civil, réorganiser la fonction achats et mettre en place une formation commune de formation pour les élèves commissaires.

1.– La simplification de la réglementation

À l'occasion de la réflexion sur les statuts particuliers des militaires, une simplification des régimes indemnitaires sera entamée, sans conséquence sur les rémunérations individuelles, cette modernisation sera menée dans une optique de simplification de la gestion. Un dispositif d'évaluation sera mis en place pour mesurer les allègements obtenus et les gains de productivité dégagés. Par ailleurs, la simplification de la réglementation couvrira également la révision de la comptabilisation des matériels dans les unités en vue d'alléger les tâches administratives.

2.– Le développement de la démarche qualité

Ce développement comportera un volet d'application de la démarche « analyse de processus » au sein des services administratifs dans le but de réduire les délais et les procédures inutiles. Le dispositif d'attribution des pensions militaires, particulièrement complexe, sera simplifié en 2005. Des gains de productivité sont attendus.

3.– La déconcentration de la gestion du personnel civil

Celle-ci comprendra une première phase d'analyse, qui s'achèvera avant la fin de l'année 2004. Elle sera suivie, en 2005, par la réalisation des modifications réglementaires et les éventuelles réorganisations en vue d'une déconcentration effective au 1^{er} janvier 2006. Outre la simplification du processus de gestion, l'objectif visé est d'obtenir des gains de productivité dans la chaîne ressources humaines au sein de l'administration centrale.

4.– La réorganisation de la fonction achats

La réorganisation de la fonction achats au ministère de la Défense implique, entre autres mesures, de nouveaux regroupements des achats pour obtenir de meilleures conditions auprès des fournisseurs.

5.– La mise en place d'une formation commune des élèves commissaires

La mise en place d'une formation commune des élèves commissaires est prévue pour le 1^{er} septembre 2006. Il s'agit, sans modifier les conditions de recrutement – le concours est d'ores et déjà commun – ni l'organisation des services actuels de créer une formation commune des élèves commissaires des trois armées, cet enseignement commun devant être suivi par une formation spécifique au sein de chacune des armées.

Le tableau suivant, établi à partir des données transmises dans le « bilan 2003 et actualisation 2004 des stratégies ministérielles de réforme », actualisé au 17 septembre 2004 :

LES REDUCTIONS D'EMPLOIS LIEES A LA MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES DE REFORME MINISTERIELLES (2003 ET ACTUALISATION POUR 2004)

(en équivalent temps plein)

Actions prioritaires	Gains attendus
Regrouper les services d'infrastructure	25
Organiser la déconcentration de la gestion des personnels civils	n.c.
Renforcement du rôle du CEMA dans le pilotage physico financier	Sans objet
Assurer la cohérence de l'informatique d'administration et de gestion	n.c.
Création de l'économat des armées	310
Externaliser le stockage et la délivrance des marchandises	n.c.
Externaliser la gestion et la maintenance des véhicules de la gamme commerciale	930
Accentuer la politique de cession à partir d'un classement des immeubles	Sans objet
Externaliser la gestion du parc de logements domaniaux du ministère de la défense	145
Mettre en place le pilotage des crédits d'infrastructure par le SGA	Sans objet

C.– OU EN EST LA POLITIQUE D'EXTERNALISATION ?

L'externalisation consiste à confier certaines tâches à des sociétés extérieures aux armées. Elle se distingue de la sous-traitance en ce qu'elle transfère au co-contractant la responsabilité de l'exécution des tâches concernées. Une telle démarche semble de nature à réduire certains coûts, notamment parce que les prestataires privés sont spécialisés dans leur domaine et donc plus efficace. L'externalisation doit permettre aux armées de se concentrer sur leurs tâches essentielles.

La directive ministérielle n° 30892 du 3 août 2000 fixe le cadre général de la démarche d'externalisation au sein du ministère de la Défense. Si l'externalisation a commencé avant la professionnalisation des armées, celle-ci en a fortement accéléré le processus. En effet, certaines tâches telles que le nettoyage et l'entretien courant des immeubles étaient généralement confiées aux appelés. Ces tâches ne correspondent pas aux aspirations des militaires engagés professionnels. Cette démarche doit permettre aux armées de se recentrer sur le cœur de leurs missions.

À ce titre, la directive du 3 août 2000 prévoit que trois types de tâches sont à externaliser en priorité. Ce sont :

- les tâches assurées par les appelés, qui sont insuffisamment attractives pour être confiées à des personnels civils ou militaires du ministère de la Défense ;
- les fonctions de soutien général ;

– et les opérations de forte technicité sous réserve des dispositions permettant de garantir la réversibilité du mode de gestion.

Le ministre de la Défense avait identifié cinq thèmes devant faire l'objet d'externalisation en 2004 : la formation initiale des pilotes d'hélicoptères, la gestion des logements, la gestion du parc automobile, le transport aérien de longue portée et la logistique des opérations extérieures.

1.– La formation initiale des pilotes d'hélicoptères

Le ministère de la Défense a décidé de lancer un projet d'externalisation de la formation initiale des pilotes d'hélicoptères des trois armées et de la Gendarmerie nationale. Cette mission est actuellement assurée par l'armée de terre au sein de la base-école de Dax (Landes).

Suite aux conclusions d'une étude de faisabilité, l'équipe chargée du projet souhaite avoir recours à un contrat de partenariat de l'État, en vertu de l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat, pour l'achat d'heures de vol ou la location d'aéronefs. Cette équipe de projet prépare actuellement l'évaluation préalable prévue par l'ordonnance – dans son article 2. Le processus de contractualisation doit intervenir durant l'année 2005 pour une mise en œuvre effective de l'externalisation à compter de l'année 2007.

2.– La politique immobilière

Le parc des logements de la Défense comprend deux entités distinctes : le parc immobilier de la gendarmerie nationale et le parc des logements domaniaux « banalisés » relevant de la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives

Au 31 décembre 2003, le parc immobilier de la gendarmerie comprenait 4.223 casernes et 79.355 logements. Puisque la plupart de ces logements sont situés dans des casernes l'externalisation du parc signifie donc que l'opération portera sur des logements mais aussi des locaux de service. Les gestions technique et locative du parc domanial ainsi que la gestion locative du parc locatif sont actuellement effectuées en régie par la gendarmerie. L'externalisation conduirait à en confier la gestion, pour partie ou en totalité, à une ou plusieurs sociétés privées.

Les 11.800 logements domaniaux banalisés sont gérés par la Société nationale immobilière, dans le cadre d'une convention de 1972. Le suivi de l'exécution de la convention (notamment dans ses aspects financiers), ainsi que la programmation et la réalisation des logements neufs pour les personnels civils et militaires (hors gendarmerie), est assuré par la direction de la mémoire, du patrimoine et des archives du ministère.

L'objectif fixé consiste à disposer, pour le début de l'année 2005, une évaluation de l'état technique des bâtiments et de leurs abords, avec une programmation (définition et coût) des travaux de réhabilitation et de gros

entretien sur les 30 ans à venir et d'une évaluation de la surface hors œuvre développée des bâtiments.

Pour l'ensemble du parc immobilier, il faut que la direction générale des impôts procède à l'évaluation des valeurs vénale et locative du parc domanial. Il faut ensuite déterminer les coûts de la gestion en régie du parc de la gendarmerie et d'approcher les coûts de l'externalisation de ce parc. L'objet de la consultation qui va être lancée est un diagnostic financier destiné à confirmer le bien-fondé de la démarche de l'externalisation et à mieux en cerner les conséquences en termes humains et financiers.

L'analyse détaillée des différentes options juridiques doit prendre en compte les spécificités de ces parcs et des textes en vigueur – domaine public ou privé de l'État, réalisation de constructions nouvelles, mise en œuvre de l'article 22 de la loi du 9 août 2004, application d'une procédure et d'un contrat innovants permettant une gestion dynamique. Ce diagnostic devra faire apparaître également les conséquences fiscales propres aux contrats qui pourraient être mis en œuvre.

À l'issue de cette phase préalable d'étude, le ministère de la Défense devrait décider de la mise en œuvre de l'externalisation durant l'année 2005.

3.– La gestion du parc automobile

Le projet consiste à confier à un opérateur privé le financement, la gestion et la maintenance du parc de véhicules légers de la gamme commerciale.

Une étude de définition menée au cours du premier semestre 2004 avec l'aide d'un consultant spécialisé a démontré l'intérêt économique d'une externalisation et a permis, à partir d'une analyse exhaustive du périmètre et de l'organisation actuelle du parc du ministère, de définir le scénario d'externalisation optimal. Ce scénario repose d'une part sur une location avec option d'achat de véhicules à une structure ad hoc financée par la voie bancaire ou obligataire et d'autre part sur une externalisation maximale de la gestion et de la maintenance des véhicules auprès d'un gestionnaire de flotte.

Même s'il faut retenir ce chiffre avec prudence dans l'attente des résultats de la mise en concurrence, les économies résultant du montage sont estimées à environ 23 millions d'euros annuels (hors coûts de restructuration) par rapport à la situation actuelle, dont le coût de référence est évalué à environ 90 millions d'euros. Ce dernier coût tient compte des coûts d'acquisition, de gestion et de maintenance du parc. Ces gains portent tant sur la gestion que sur la maintenance des véhicules et proviennent essentiellement des économies de personnel. En outre, dès l'entrée dans le dispositif, le parc devrait connaître une diminution de 6 %, les véhicules n'effectuant qu'un faible kilométrage annuel n'étant pas remplacés.

Le dossier est aujourd'hui entré dans une phase opérationnelle. La procédure utilisée pour passer le marché de réalisation est la procédure de « dialogue compétitif » prévue par le code des marchés publics. Selon un calendrier indicatif, la première phase de dialogue devrait débiter le 10 janvier prochain. La mise en œuvre effective du marché de réalisation est prévue pour mi-2005 avec une montée en puissance progressive jusqu'à la fin de l'année 2006.

4.– Le transport aérien de longue portée

Le ministère envisage de recourir à une formule d'externalisation pour le remplacement de deux avions DC-8 dont le coût d'entretien devient prohibitif. L'armée de l'air va avoir recours à une location de deux avions à très long rayon d'action (TLRA). Le marché de réalisation de ce programme est en cours, la notification est prévue pour la mi-2005. Les capacités de projection de l'armée de l'air seront ainsi renforcées dès la fin de l'année 2005.

Un autre projet pourrait également contribuer à la capacité de transport stratégique des armées en sus du maintien des capacités de ravitaillement en vol. Il s'agit du projet des avions ravitailleurs multi usages (*Multi Role Transport and Tanker*, MRTT).

5.– La logistique des opérations extérieures

L'externalisation des fonctions de soutien se développe dans les unités. Cette évolution est particulièrement marquante en ce qui concerne la restauration collective. Le ministère de la Défense propose d'externaliser les fonctions de soutien en opérations extérieures. Cette démarche relève, elle aussi, du bon sens : pourquoi utiliser un avion militaire tactique pour transporter de l'alimentation si les conditions permettent à une entreprise civile de la faire à moindre coût ?

Le projet d'externalisation du soutien en opérations extérieures porte sur des fonctions aussi diverses que l'alimentation, le logement ou les télécommunications des forces stationnées à l'étranger. Jusqu'à présent assumé par les forces armées elles-mêmes, ce soutien sera en 2004 ou en 2005 confié au secteur privé dans le cadre d'une convention qui sera établie entre l'état-major des armées et les entreprises concernées.

Il ne s'agit nullement de remplacer des capacités militaires existantes mais d'offrir des capacités de soutien additionnelles permettant de sauvegarder le potentiel interne aux armées. Une expérimentation de trois ans, limitée à deux fonctions de soutien, doit être réalisée à compter de 2005. Elle portera sur l'acheminement du personnel et du fret ainsi que sur la gestion des camps.

CHAPITRE II.— LES DEPENSES D'EQUIPEMENT : POUR UNE MEILLEURE CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT

Pour la troisième année consécutive, le budget d'équipement de 2005 traduit la mise en œuvre de la programmation. Le ministère présente ainsi un projet de budget d'équipement à 15,20 milliards d'euros en crédits de paiement, **en progression de 2,01 %**. De même, les autorisations de programme atteignent 15,31 milliards d'euros.

BUDGET D'ÉQUIPEMENT (TITRES V ET VI) DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

(en milliards d'euros)

	Loi de finances pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Variation 2005/2004
Crédits de paiement	14,90	15,20	+ 2,01 %
Autorisations de programme	16,77	15,31	– 8,71 %

Le respect par le budget 2005 de la loi de programmation militaire ne doit cependant pas exonérer le ministère de la Défense d'un effort de rigueur dans la conduite des programmes d'armement. Comme en témoignent les incidents de gestion qui perturbent encore les programmes en cours d'exécution ou de préparation, les efforts de rationalisation entrepris doivent être accentués. La modernisation de nos armées, souhaitée par le Président de la République, exige une modernisation des outils de suivi des programmes d'armement.

I.— POUR UNE MEILLEURE CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT

A.— LA CONDUITE DES PROGRAMMES D'ARMEMENT

La récente mission d'évaluation et de proposition sur le déroulement des programmes ainsi que les difficultés de trésorerie que le programme Rafale a récemment connues amène votre Rapporteur à s'interroger sur la conduite des programmes d'armement.

1.— Le cas du Rafale : de la difficulté de prévoir les paiements prévisibles...

Le programme rafale a connu une grave crise de trésorerie en 2003, puisqu'un manque de 620 millions d'euros a été constaté.

a) Une crise de trésorerie majeure

La crise de trésorerie s'expliquait par plusieurs raisons.

En premier lieu la diminution du flux des paiements a été surestimée. Cette surestimation s'explique par l'étalement de la production décidé par la programmation. Ce facteur relève des différents organismes du ministère qui

contribuent à l'élaboration du référentiel de programmation. Dès lors, les crédits demandés et ouverts en loi de finances initiale pour 2003 étaient insuffisants et le flux des paiements associés aux opérations du programme a été sous-estimé par le service gestionnaire.

Ensuite, la présentation de certaines factures importantes, attendues à la fin de l'exercice 2002, a été effectuée en 2003. Ce phénomène aléatoire et difficile à anticiper illustre le problème du glissement statistique du flux des paiements attendus sur les programmes.

La conjonction de ces deux éléments n'a pu permettre le traitement en gestion des difficultés de trésorerie : le gestionnaire de crédits ne disposait pas des marges de manœuvre budgétaires nécessaires.

b) La gestion de la crise

Pour faire face à cette crise de trésorerie, le ministère de la Défense a procédé à deux types d'action.

Des crédits de paiements originellement destinés à d'autres programmes ont été réaffectés au programme Rafale. Ces réallocations de crédits ont notamment eu pour origine des ressources inutilisées du programme d'hélicoptère NH90.

En outre, des avenants à certains marchés du programme ont été négociés pour mieux faire coïncider le flux des dépenses – et les jalons techniques – aux ressources programmées.

En 2004, compte tenu de ces actions et de la négociation d'une nouvelle commande de 59 appareils, les besoins en paiement du programme Rafale sont globalement en adéquation avec les ressources sur la période de programmation. La situation est également satisfaisante, au moins jusqu'en 2006.

c) Les enseignements tirés

Les difficultés rencontrées ont conduit à un renforcement des moyens, notamment humains, des directions de programme de la délégation générale pour l'armement pour effectuer des **prévisions de paiement plus fiables**.

De plus, la création de la future direction des plans, du budget et de la gestion vise à accentuer l'efficacité du mécanisme assurant le suivi du déroulement et du financement du programme.

En outre, la **mise en place d'organismes collégiaux** nouveaux – conseil des systèmes de forces et collège exécutif des systèmes de forces – au sein du ministère doit contribuer à éviter que la programmation du niveau des ressources puisse être trop éloignée du besoin financier effectif.

Il faut rappeler que le devis du programme reste maîtrisé, puisque l'on note un écart de l'ordre de seulement 4 % par rapport au devis initial.

En définitive, **votre Rapporteur regrette qu'il ait fallu une crise de trésorerie sur un programme d'équipement majeur pour que les différents services concernés prennent conscience de la nécessité impérieuse de mettre en place des procédures prévisionnelles de paiement plus adaptées.** En effet, au-delà des imprécisions budgétaires, les conséquences militaires et industrielles de cet incident ne doivent pas être sous-estimées.

2.— Le conseil des systèmes de force, une réponse collégiale pour améliorer la conduite des programmes

La mise en place du conseil des systèmes de forces (CSF), au début de l'année 2004 doit permettre d'améliorer la conduite des programmes d'armement et l'efficacité de la dépense publique en renforçant le pouvoir d'arbitrage du Chef de l'état-major des armées (CEMA). Sous sa présidence, le conseil des systèmes de forces réunit périodiquement le DGA, le SGA, le contrôle général des armées, les chefs d'états-majors des forces et le directeur général de la gendarmerie nationale (DGGN) pour analyser collégalement les différentes options possibles d'arbitrage en matière d'acquisition d'équipements des forces armées.

L'institutionnalisation du CSF est un révélateur des difficultés que connaît le ministère pour établir une bonne communication entre les différents états-majors, la DGA et les autres services. Elle constitue indéniablement une avancée mais aussi, en filigrane, une critique de fonctionnements antérieurs cloisonnés.

a) Une instance collégiale

Le CSF est chargé d'exercer le suivi et le contrôle de la cohérence dans le déroulement des programmes et opérations d'armement. Le CSF permet également : d'améliorer la responsabilisation des différents acteurs du ministère et le traitement collégial des dossiers avant qu'en dernier lieu la décision ou la proposition d'arbitrage revienne au CEMA.

La cohérence dans la constitution des capacités opérationnelles nécessite une continuité des choix allant de leur conception jusqu'à leur stade de mise en œuvre inclus. Le CSF s'intéresse, pour ce qui concerne l'équipement des forces armées, à l'ensemble des programmes ou opérations d'armement et leur environnement, depuis leur décision de lancement jusqu'à leur mise en service opérationnel, mais également aux équipements en service lorsque les décisions à prendre affectent directement les capacités opérationnelles (mise à niveau, modernisation, retrait du service, etc.).

b) Une organisation complète

La structure entourant le CSF comprend :

- une instance décisionnelle, le conseil des systèmes de forces (CSF), *stricto sensu* ;
- un collège exécutif des systèmes de forces (CESF), chargé de la préparation des décisions
- et un secrétariat permanent, chargé de la préparation des dossiers.

Elle repose sur le principe de collégialité pour la préparation de la décision.

Sa mission ne consiste **pas à intervenir dans la gestion mais d'arbitrer au niveau des grandes orientations** (politique, priorités capacitaires, etc.). Rappelons que la mission du CEMA est définie par le décret n° 82-138 fixant les attributions des chefs d'état-major :

« [Le CEMA] rassemble les propositions du DGA des chefs d'état-major et des directeurs des services interarmées dans les domaines de la planification et de la programmation. Après consultation du DGA sur les possibilités techniques et industrielles, il fait rapport au ministre sur l'ensemble des travaux : il lui propose les mesures nécessaires pour assurer leur cohérence au regard de l'emploi et leur comptabilité avec les ressources financières prévisibles (...) et lui présente un projet de décision »

B.– LA DÉLÉGATION GÉNÉRALE POUR L'ARMEMENT

L'effectif budgétaire total de la Délégation générale pour l'armement (DGA), hors comptes de commerce, est de **14.872 postes en 2005**. Comme l'ensemble du ministère, elle est engagée dans un processus de rationalisation de sa gestion qui passe par la réduction de son coût d'intervention.

ÉVOLUTION DES CREDITS DE LA DELEGATION GENERALE POUR L'ARMEMENT

(en millions d'euros)

	LOI DE FINANCES POUR 2004	PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005	VARIATION
PERSONNEL	149,06	113,93	– 23,6 %
FONCTIONNEMENT	284,15	282,34	– 0,64 %
TOTAL DES DEPENSES ORDINAIRES	433,21	396,27	– 8,53 %
CREDITS DE PAIEMENT DU TITRE V	1.507,98	1.644,44	+ 9,05 %
CREDITS DE PAIEMENT DU TITRE VI	305,79	320,60	+ 4,84 %
TOTAL POUR LES DEPENSES	1.813,78	1.965,04	+ 8,34 %

EN CAPITAL			
TOTAL	2.246,99	2.361,31	+5,09 %

Les crédits du budget de fonctionnement propre de la DGA (chapitre 34-08) sont regroupés sur deux articles :

– article 10 : « dépenses de fonctionnement de la direction des centres d'expertise et d'essais » (62,5 millions d'euros en 2005 contre 63,6 millions d'euros en 2004) ;

– article 20 : « dépenses de fonctionnement des autres directions de la DGA en zone budgétaire (65,0 millions d'euros en 2005 contre 64,4 millions d'euros en 2004).

En outre, un article retrace les crédits découlant de la mesure de transformation d'emplois en sous-traitance. Il s'agit de l'article 94 : « dépenses de sous-traitance » dont le montant pour 2005 est de 1,5 million d'euros, montant stable depuis 2002. Enfin, la DGA versera à la SNCF 0,9 million d'euros en 2005 (article 98). Globalement, les crédits du budget de fonctionnement propre de la DGA progressent légèrement du fait de l'intégration à ce budget du versement à la SNCF, pour se fixer à 129,9 millions d'euros.

La réduction de 8,5 % des dépenses ordinaires s'explique par la diminution nette de 79 postes des personnels rémunérés sur l'agrégat (pour un effectif porté de 3.737 à 3.658).

Rappelons qu'à ce budget de fonctionnement s'ajoute une dotation d'alimentation de 0,44 million d'euros (crédits inscrits au chapitre 34-10) destinée à couvrir les frais de nourriture des volontaires de haut niveau.

1.– La poursuite de la modernisation de la DGA

La poursuite de la modernisation de la DGA repose désormais sur un projet d'évolution d'organisation entériné par le ministre qui a fixé au délégué général pour l'armement une feuille de route détaillée.

a) Une feuille de route détaillée

La DGA doit identifier plus clairement les responsabilités de chacun dans la conduite des programmes, en contribuant activement à la mise en place du conseil des systèmes de forces, en engageant des expériences de contractualisation avec les états-majors et en constituant des équipes de programmes véritablement intégrées.

Elle doit se doter des moyens d'assurer une maîtrise d'ouvrage forte, en renforçant les compétences techniques de la DGA dans les domaines clés pour le ministère, en dynamisant la gestion des ressources humaines dans le cadre d'une contractualisation pluriannuelle des moyens avec le secrétariat général pour

l'administration (SGA) et en envisageant toutes les dispositions réglementaires ou statutaires permettant d'en améliorer l'efficacité.

Enfin, le rôle central de la DGA dans le développement de la base industrielle et technologique de défense nationale et européenne est confirmé, pour assurer au pays, sur le long terme, le libre accès aux capacités technologiques et industrielles nécessaires à l'équipement des armées, en mettant en œuvre une politique volontariste de préparation de l'avenir, d'accompagnement de l'industrie et d'intelligence économique.

b) La réorganisation en deux pôles

La réforme engagée propose d'organiser l'ensemble des missions de la DGA autour de deux grands pôles d'activités : un pôle « programmes et opérations » et un pôle « stratégie, sécurité et international ». Votre Rapporteur observe que la délimitation de ces deux pôles reflète opportunément la répartition des missions de la DGA entre les programmes budgétaires « Environnement et prospective de défense » et « Équipement des forces ».

Le pôle « programmes et opérations » sera constitué de la direction des systèmes d'armes, de la direction des essais – issue du sous-ensemble « essais » de l'actuelle direction des centres d'expertise et d'essais dont elle reprendrait également certaines des activités centrales – du service de la maintenance aéronautique et de la nouvelle direction de l'expertise technique. Cette dernière direction, aux fins de renforcer la fonction technique de la DGA, ainsi que son pilotage, aura pour missions de préparer, de coordonner et de veiller à la mise en œuvre des compétences techniques requises pour assurer une maîtrise d'ouvrage forte et de s'assurer de la capacité d'expertise technique de la Délégation générale pour l'armement et du ministère de la Défense. Plus largement, elle sera également en mesure d'apporter, le cas échéant, son expertise à d'autres services de l'État.

Le pôle « stratégie, sécurité et international » sera constitué de la direction du développement international – issue de l'actuelle direction des relations internationales, dont elle reprendrait les missions – et de la direction des systèmes de forces et des stratégies industrielles, technologiques et de coopération. Cette dernière renforcera l'architecture des systèmes de forces en liaison avec l'état-major des armées, elle pilotera la politique de recherche et de technologie et la politique industrielle, dont l'animation du conseil défense industrie, dont la création résulte d'une proposition de la mission d'évaluation et de proposition sur le déroulement des programmes. Elle traitera de coopération d'armement et de développement européen et assurera un rôle d'orientation dans les domaines de l'intelligence économique, de la sécurité et de l'espace. Elle sera l'interlocuteur naturel des états-majors pour la préparation de l'avenir.

Ce pôle disposera également de directions fonctionnelles regroupant les différentes fonctions de soutien de l'activité opérationnelle et constituant

l'interlocuteur naturel du secrétariat général pour l'administration par l'intermédiaire de ses différentes directions.

2.- Les effectifs

Les effectifs budgétaires accordés à la délégation générale pour l'armement ne sont pas ventilés par direction. Aussi, la comparaison avec les effectifs réalisés ne peut s'effectuer qu'en distinguant le personnel relevant de la délégation au sens budgétaire, le personnel relevant de la direction des centres d'essais (DCE) et celui relevant du Service de maintenance aéronautique (SMA). Le tableau suivant permet de visualiser les effectifs budgétaires de la délégation :

EFFECTIFS BUDGETAIRES DE LA DELEGATION GENERALE POUR L'ARMEMENT

	EFFECTIFS BUDGETAIRES 2004			EFFECTIFS BUDGETAIRES 2005		
	ZONE BUDGETAIRE	SMA	TOTAL DGA	ZONE BUDGETAIRE	SMA	TOTAL DGA
MILITAIRES	2.211	87	2.298	2.220	87	2.307
FONCTIONNAIRES	5.236	657	5.893	5.176	655	5.831
CONTRACTUELS	2.811	254	3.065	2.835	254	3.089
OUVRIERS	4.718	2.408	7.126	4.641	2.408	7.049
TOTAL	14.976	3.406	18.382	14.872	3.404	18.276

SOURCE : MINISTERE DE LA DEFENSE

La catégorie des ouvriers d'État demeure encore en léger sureffectif par rapport aux dotations budgétaires du fait de la forte déflation imposée par la loi de programmation militaire 1997-2002. Les efforts de réductions des effectifs entrepris depuis 1997 devraient s'achever en 2004, puisque les mécanismes d'incitation au départ permettront de résorber le sureffectif résiduel des ouvriers. La situation des emplois de la délégation générale pour l'armement devrait donc se stabiliser en 2004. Le tableau suivant présente la réalisation des emplois budgétaires de la DGA :

EFFECTIFS REALISES DE LA DELEGATION GENERALE POUR L'ARMEMENT

	EFFECTIFS BUDGETAIRES 2004			EFFECTIFS REALISES AU 30 JUN 2004		
	ZONE BUDGETAIRE	SMA	TOTAL DGA	ZONE BUDGETAIRE	SMA	TOTAL DGA
MILITAIRES	2.211	87	2.298	2.023	80	2.103
FONCTIONNAIRES	5.236	657	5.893	4.819	598	5.417
CONTRACTUELS	2.811	254	3.065	2.885	254	3.139
OUVRIERS	4.718	2.408	7.126	4.786	2.373	7.159
TOTAL	14.976	3.406	18.382	14.513	3.305	17.818

SOURCE : MINISTERE DE LA DEFENSE

3.– Le coût d'intervention de la DGA

Le coût d'intervention est la mesure de l'ensemble des coûts de structure (rémunération du personnel, fonctionnement et investissements courants des services) générés par l'activité propre de la DGA. Son évaluation est limitée à la seule partie « étatique » de la DGA c'est-à-dire la totalité de ses directions, y compris la direction des centres d'expertise et d'essais (DCE) à l'exclusion de ses établissements industriels (Service de la maintenance aéronautique), qui sont gérés en comptes de commerce, ainsi que des établissements publics placés sous sa tutelle (Office national d'études et de recherche aérospatiale, Institut de Saint-Louis, écoles d'ingénieurs). Les données figurant dans les documents budgétaires permettent de calculer partiellement un coût budgétaire de la DGA en additionnant les crédits ouverts sur les articles gérés par celle-ci dans les chapitres de fonctionnement courant et d'investissement technique. Toutefois, depuis 2000, le transfert à la Direction de la formation et du personnel de la gestion des personnels civils de la DGA ne permet plus de disposer d'une vision budgétaire synthétique des rémunérations et charges sociales de la DGA.

Ce coût budgétaire de la DGA n'est pas représentatif du véritable coût de structure généré par ses activités propres. Par exemple, ces articles supportent des dépenses qui ne sont pas liées à son activité, comme la rémunération de personnels gérés mais qui ne sont pas employés par la DGA, et n'incluent pas d'autres dépenses qui résultent de l'activité de la DGA, comme la rémunération des personnels militaires d'active, employés par celle-ci, et qui est assurée par les armées.

Plus précisément, **le coût d'intervention de la DGA étatique correspond à la différence entre la somme des charges et la somme des produits générés par l'activité.**

Les produits générés par l'activité donnent lieu à des paiements reçus de prestations effectuées au profit de clients « extérieurs » à la DGA et se matérialisent essentiellement par des rentrées de fonds de concours.

Le coût d'intervention de la DGA devrait s'établir en 2004 à 911 millions d'euros, contre 912 millions d'euros en 2003, représentant une baisse de 30 % en euros constants par rapport à 1996. Les mesures prises pour réduire le coût d'intervention concernent ses trois postes principaux de dépenses : rémunérations et charges sociales, fonctionnement courant des services, investissements techniques.

La maîtrise des dépenses de rémunérations et charges sociales est conditionnée par la réalisation d'une déflation d'effectifs ambitieuse qui, de fin 1996 à fin 2003, dans le périmètre du coût d'intervention, aura concerné environ 6.350 personnes mais aussi par une adaptation progressive de la structure de la population employée afin de réaliser une adéquation meilleure et relativement moins coûteuse des compétences aux besoins.

Entre 1997 et 2004, les effectifs budgétaires de la DGA, y compris ceux des comptes de commerce, sont passés de 43.888 à 17.939. Les effectifs réalisés évoluent de façon identique, passant de 43.499 au 31 décembre 1997 à 18.036 au 30 juin 2004. Entre 2001 et 2004, la baisse des effectifs réels aura atteint 1.618 postes.

La réduction des dépenses de fonctionnement courant, qui devrait atteindre à la fin de l'année 2004 50 % par rapport à 1996 (soit environ 155 millions d'euros), est organisée autour d'une politique de rationalisation systématique du soutien qui se traduit notamment par le regroupement des moyens au sein d'un établissement central de soutien au sein de la direction de la gestion et de l'organisation (DGO), le resserrement de surfaces occupées (le nombre de sites utilisés par la DGA en région parisienne est réduit de 15 à 6), l'homogénéisation du parc et des applications informatiques, l'optimisation des achats par la globalisation et la mise en concurrence systématique.

Enfin, le flux des investissements techniques, qui a diminué de 16 % depuis 1996 (37 millions d'euros), fait l'objet d'un contrôle centralisé qui permet une analyse critique systématique de l'opportunité et du coût de toutes les opérations significatives, notamment celles d'un montant supérieur à 1,5 million d'euros.

4.- La direction des centres d'expertise et d'essais

La direction des centres d'expertise et d'essais (DCE) est la plus grosse direction de la DGA budgétaire. En 1996, elle regroupait environ 12.000 personnes sur 23 centres répartis sur plus de 50 implantations et 52.000 hectares. Pour 2004, son effectif autorisé est de **8.337 personnes**.

Dès 1997, une réflexion stratégique a été entreprise au sein de cette direction afin de s'adapter aux nouvelles contraintes qui encadraient désormais son activité. Il s'agissait, d'une part, de participer à la réduction du coût des programmes d'armement, par l'amélioration de la compétitivité des centres et, d'autre part, de faire face à la baisse du plan de charge liée à l'évolution des crédits d'études et de développement inscrits dans la loi de programmation militaire.

Le coût d'intervention propre de la DCE, qui ne comprend pas les dépenses financées par les programmes pour leurs besoins spécifiques, ni les dépenses de réalisation des activités de diversification, a été réduit de 25 % entre 1997 et 2004.

Le tableau suivant présente l'évolution du coût d'intervention de la DCE :

COÛT D'INTERVENTION DE LA DCE

(en millions d'euros)

	Réalisé 2003	Prévisions 2004
RCS	315,0	334,6
Investissements	135,5	128,4
Fonctionnement	79,5	70,2
Total	530,0	533,2

Source : ministère de la Défense

En matière de coût de fonctionnement, la DCE a engagé une démarche de rationalisation de son système d'information, s'appuyant sur des logiciels unifiés au sein de la direction, qui devrait engendrer des économies. Par ailleurs, la baisse volontaire et pilotée de l'assistance technique sera poursuivie mais l'enjeu va en s'amenuisant. Une source d'économie privilégiée dans les années à venir sera la rationalisation et l'externalisation des activités de soutien. La rationalisation se fera en regroupant des activités communes à plusieurs centres, par grandes régions géographiques.

Les effectifs totaux autorisés pour la DCE s'élèvent à 8.382 personnes pour l'année 2004, contre 11.980 en 1997.

Le tableau suivant illustre la décroissance des effectifs sur la période 2002-2004 :

EFFECTIFS DE LA DCE

	2002	2003	2004
Niveau 1	1.982	1.988	1.990
Niveau 2 (hors ouvriers)	2.075	2.017	2.000
Niveau 3 (hors ouvriers)	868	838	828
Ouvriers	3.315	3.242	3.224
Total	8.240	8.085	8.042
Gendarmes et pompiers	213	229	229
militaires du rang	41	68	66
Total général	8.494	8.382	8.337

Source : ministère de la Défense

Le défi des prochaines années sera de faire face à une concurrence accrue des centres européens en raison de la multiplication des programmes menés en coopération alors qu'existent d'évidentes surcapacités. Au total, l'Europe compte 180 centres et 50.000 personnes, dont respectivement 30 % et 50 % en France, au Royaume-Uni et en Allemagne. La restructuration de ces moyens a déjà commencé puisque le DESA britannique a été privatisé aux deux tiers, après réduction du nombre de sites, et que le BWB allemand a vu ses effectifs diminuer de 20 à 30 %. La stratégie de la DCE consiste à rechercher des partenariats pour proposer des offres communes avec ses homologues européens, chaque fois qu'une telle coopération est possible.

C.— L'EUROPE DE L'ARMEMENT

1.— Le développement de l'organisme conjoint de coopération en matière d'armement

L'organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAR) créé en 1996, regroupe la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et la Belgique, depuis le 27 mai 2003. Elle est devenue, à cette date, l'*Organisation conjointe de coopération en matière d'armement*.

a) *Le fonctionnement de l'OCCAR*

L'élargissement de cette organisation à de nouveaux États a été envisagé dès sa mise en place. Une des conditions d'adhésion est la participation du pays demandeur à un programme géré par l'OCCAR. L'adhésion des Pays-Bas est actuellement suspendue, alors que l'Espagne a lancé le processus d'adhésion.

La convention internationale signée à Farnborough le 9 septembre 1998 a créé les conditions du développement de cette institution, qui est dotée de la personnalité juridique depuis le 26 janvier 2001.

L'organisation est composée d'une agence internationale dite administration d'exécution (Occar-EA) et d'un conseil de surveillance assisté de comités où siègent des représentants des États membres. L'Occar-EA est chargée de superviser les différentes divisions de programmes. Elle définit, en liaison avec les États membres, la politique à conduire et assure la synthèse et la coordination des actions vis-à-vis des divisions de programmes. Elle est constituée d'un office central situé à Bonn et de divisions de programmes actuellement localisées à Bonn ou en région parisienne. L'Occar-EA comprend environ 180 personnes dont 45 dans son échelon central à Bonn.

Pour la gestion des programmes, l'Occar-EA a constitué un référentiel approuvé de règles de gestion et de procédures, inspirées des meilleures pratiques en vigueur dans les administrations respectives des pays fondateurs. La convention prévoit notamment un processus décisionnel flexible qui fera de l'organisation la première organisation compétente en matière d'armement à ne pas systématiquement recourir à la règle de l'unanimité mais, dans un certain nombre de cas, s'en remettre à la majorité qualifiée renforcée.

Le rôle de maîtrise d'ouvrage déléguée doit être précisé, pour chaque programme, par un mandat (décision détaillée spécifique du conseil de surveillance, signée par les représentants des États participant au programme). Ces mandats sont en cours d'établissement. Ils sont complexes car les programmes sont déjà dans des phases avancées, le plus souvent de production, et qu'il n'est pas toujours possible de transférer les contrats industriels correspondants.

L'organisation a intégré dès sa création, les programmes franco-allemands Tigre, Hot, Roland, Milan et, en 1999, le programme franco-germano-britannique

Cobra, le programme franco-italien FSAF et le programme germano-britannique MRV/GTK (véhicule blindé) ; ce dernier programme a été rejoint par les Pays-Bas en 2000. Le programme d'avion de transport A.400 M (France, Allemagne, Royaume-Uni, Italie, Espagne, Belgique, Turquie, Portugal) est intégré depuis le 27 mai 2003. Les programmes de missiles anti-char Hot et Milan ont été retirés de l'OCCAR le 30 juin 2003 en raison de leur achèvement. L'intégration progressive du programme franco-italo-britannique PAAMS est en cours, avec une première étape portant sur la commande de munitions par l'OCCAR et dont le lancement a débuté en 2003.

Le programme d'avion de transport militaire A.400 M regroupe la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Espagne, la Turquie et la Belgique (qui inclut dans sa commande un appareil pour le compte du Luxembourg) débute.

La France et l'Italie ont déclaré leur intention de confier la gestion de la phase de réalisation du programme de frégates multi missions à l'OCCAR si celle-ci est menée en coopération, et lui ont déjà confié un statut d'observateur. L'exemple des programmes Tigre, Boxer et A.400 M illustre le fait qu'il n'est pas nécessaire d'être membre de l'OCCAR pour participer à un programme géré par l'OCCAR. Cette pratique est d'ailleurs favorisée.

Le tableau suivant présente les programmes gérés par l'OCCAR :

TABLEAU DES PROGRAMMES GERES PAR L'OCCAR

Programmes	Pays participants	Maîtrise d'œuvre industrielle	Montant du programme <i>(en millions d'euros 2004)</i>
A400M	France, Allemagne, Espagne, Belgique (et Luxembourg), Royaume-Uni, Turquie	Airbus Military SAS	20,04
Radar de contrebatterie COBRA MCO inclus (32 millions d'euros)	France, Allemagne, Royaume-Uni	Consortium Euroart advanced radar technology GmbH (regroupe Thales Air Defence, EADS Deutschland, Thales Defence Ltd, Lockheed Martin)	0,71
Famille de système sol-air futurs (FSAF)	France, Italie	G.I.E. Eurosam (MBDA-France, MBDA-Italie, Thales)	2,7
Hélicoptère Tigre (HAP-HAC) (en cours d'intégration)	France, Allemagne, Espagne (<i>coopération en cours de finalisation</i>)	Eurocopter MTR GmbH pour le moteur (MTU, Turboméca, Rolls-Royce)	0
Système d'armes PAAMS (seules les munitions PAAMS sont commandées par l'OCCAR)	France, Italie, Royaume-Uni	Europaams (2/3 Eurosam, 1/3 Ukams ou MBDA-UK)	0,6
Roland	France, Allemagne, avec une part spécifique pour la France (FROLE)	MBDA, Thales	0,02
Total			24,43

b) Le rôle de la DGA

La DGA est responsable, pour la France, de donner les orientations à l'OCCAR, soit en matière de politique générale, soit pour un programme donné à travers la décision de programme évoquée ci-dessus, et d'en contrôler le respect. Elle est assistée par la direction des affaires financières du ministère.

La DGA assure la représentation du gouvernement français au conseil de surveillance de l'OCCAR, par délégation du ministre de la Défense, pour les grandes orientations et le contrôle de l'administration d'exécution. Cette représentation est assurée par le directeur des systèmes d'armes, adjoint au délégué général pour l'armement. Elle participe aux divers comités qui préparent et soutiennent le travail du conseil de surveillance. Le superviseur OCCAR, à la tête d'une équipe restreinte créée à cet effet, représente la France dans le comité financier et le comité pour la préparation du futur. Un représentant des services de programmes représente la France dans chacun des comités de programmes.

De plus, elle pilote le processus d'approbation des décisions de programme et gère, selon les processus nationaux, les besoins de financement de l'OCCAR, en particulier pour les programmes, et enclenchement des paiements correspondants. Elle pilote également le processus d'approbation des règlements (financier, personnel, achats, sécurité) définissant les principales méthodes de fonctionnement de l'OCCAR ainsi que le processus de concertation interministérielle requis pour les décisions du conseil de surveillance, et, au premier chef, par les décisions de programme.

2.– La création de l'Agence européenne

Créée par une action commune du 12 juillet 2004, l'Agence dispose de la personnalité morale la rendant apte, en particulier, à recruter du personnel et à passer des contrats. L'Agence s'inscrit dans le cadre institutionnel unique de l'Union, afin de préserver sa capacité de conduire une politique étrangère et de sécurité commune (PESC) cohérente. Ainsi, l'Agence est placée sous l'autorité du Conseil, et à ce titre, de son Secrétaire général, M. Javier Solana, Haut représentant pour la PESC.

La mise en place d'une formation « défense » du Conseil « affaires générales relations extérieures », compétente dans le domaine des capacités et de l'armement, assurera une bonne insertion des ministres de la défense dans le dispositif de décision européen. Au sein du Conseil, ils assureront notamment l'orientation et le contrôle des travaux de l'Agence.

Les ministres de la défense siégeront également au sein du Comité directeur de l'Agence, qui prendra la plupart des décisions importantes, le cas échéant selon les lignes directrices données par le Conseil. Par ailleurs, dans le même souci d'efficacité, différentes formations non ministérielles du Comité directeur sont prévues afin que les représentants des États membres au Comité

directeur disposent à la fois de l'expertise et de l'autorité nationale sur les sujets traités (formations directeurs nationaux d'armement, directeurs nationaux de recherches, responsables planification de capacités de défense...).

Le Comité directeur décidera à la majorité qualifiée des 2/3 des voix pondérées (selon la pondération du Traité de Nice en vigueur), y compris pour l'adoption du budget général et du programme de travail selon les orientations du Conseil, ce qui devrait contribuer à la souplesse de fonctionnement de l'Agence. Cette disposition est d'autant plus audacieuse qu'il s'agit de la première application du vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la défense. Cependant, un mécanisme de « frein d'urgence » est prévu afin de permettre à un État membre de suspendre l'adoption d'une décision par le Comité directeur pour des raisons importantes et déclarées de politique nationale, et de transmettre la question au Conseil pour décision à l'unanimité.

Les quatre principales missions de l'Agence sont mises en œuvre par les quatre branches de son administration centrale. La branche « capacités » doit développer les capacités militaires européennes en liaison avec les autres structures déjà existantes (Comité militaire de l'UE, État major de l'UE, *Helsinki Task Force*). La branche « Recherche et Technologie » agira essentiellement comme « catalyseur » pour renforcer l'efficacité de la Recherche et Technologie de défense européenne et gèrera directement les contrats de recherche de défense en coopération. La branche « armement » a pour vocation de promouvoir les acquisitions d'équipements de défense en coopération, en s'appuyant autant que possible sur l'OCCAR qui conservera son rôle de développement des programmes en coopération. La branche « marchés et base industrielle et technologique de défense » a vocation à favoriser la création d'un marché européen des équipements de défense compétitif et de mettre en œuvre des politiques visant à renforcer la base industrielle et technologique de défense, en particulier en s'inspirant de l'acquis réglementaire mis en œuvre dans le cadre de l'Accord-cadre LoI (*Letter of Intent*).

Le budget général de l'Agence pour 2004 a été fixé à 1,926 million d'euros. Il est financé par tous les États participant à l'Agence – c'est-à-dire tous les États membres de l'Union européenne sauf le Danemark – selon leur contribution au budget général de la Communauté. Le budget pour 2005 serait de 25 millions d'euros.

L'Agence européenne de défense devra s'appuyer sur les structures déjà existantes et en particulier l'OCCAR. Cet organisme correspond à la vision française d'une structure efficace regroupant les principaux pays producteurs, et en même temps clients, d'armement en Europe. Il importe donc de s'assurer que l'OCCAR devienne l'organe chargé du développement et de l'acquisition des matériels de l'Agence. La structure et les modes de fonctionnement actuels de l'organisation le permettent, même si tous les États membres de l'Agence ne sont pas membres de l'OCCAR (participation de l'Espagne et de la Turquie dans le programme A400M alors qu'elles ne sont pas membres de l'OCCAR).

3.– Le livre vert sur les marchés publics de défense

La publication, le 23 septembre 2004 d'un Livre vert constitue l'une des actions annoncées par la Commission européenne dans sa Communication « Vers une politique de l'Union européenne en matière d'équipements de défense », adoptée le 11 mars 2003.

La Commission européenne entend en effet contribuer à la construction progressive d'un marché européen pour les équipements de défense plus transparent et ouvert entre les États membres, qui, tout en respectant les spécificités du secteur, le rendrait économiquement plus efficace.

L'évolution vers un marché à l'échelle européenne est un des éléments clés afin de renforcer la compétitivité des industries européennes, assurer une meilleure allocation des ressources en matière de défense et soutenir le développement des capacités militaires de l'Union dans le cadre de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD).

La création de l'Agence européenne de défense, compétente dans le domaine des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement, renforce l'intérêt de la constitution d'un tel marché.

La mise en place du marché européen de l'armement supposerait d'organiser un cadre réglementaire approprié en matière d'acquisition des équipements de défense. Une plus grande ouverture des marchés de défense, actuellement cloisonnés au niveau national, permettrait en effet d'augmenter les opportunités commerciales pour les entreprises européennes du secteur, y compris pour les PME, et contribuerait à leur croissance et à renforcer leur compétitivité.

Le Livre vert a donc pour but de poursuivre, dans le respect du principe de subsidiarité, le débat déjà engagé dans ce domaine. À ce titre, la Commission européenne a associé deux groupes de travail constitués de représentants des États membres et des industries européennes, aux étapes préparatoires du Livre vert.

Le Livre vert identifie les raisons justifiant une action spécifique à travers un état des lieux de la situation des marchés, de leurs multiples particularités et de la réglementation existante. Sur la base de ces constats, il ouvre des pistes de réflexion sur les instruments à envisager.

II.– DES DEPENSES D'EQUIPEMENT GLOBALEMENT CONFORMES A LA PROGRAMMATION

Pour la troisième année consécutive, le budget d'équipement de 2005 traduit la mise en œuvre de la programmation. Le ministère présente ainsi un projet de budget d'équipement à 15,20 milliards d'euros en crédits de paiement, **en progression de 2,01 %**. De même, les autorisations de programme atteignent 15,31 milliards d'euros.

BUDGET D'ÉQUIPEMENT (TITRES V ET VI) DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

(en milliards d'euros)

	Loi de finances pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Variation 2005/2004
Crédits de paiement	14,90	15,20	+ 2,01 %
Autorisations de programme	16,77	15,31	- 8,71 %

Source : ministère de la Défense

A.- UNE CONSOLIDATION NETTE MAIS CONTRASTÉE DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

Les crédits d'équipement sont une priorité consacrée par la programmation 2003-2008. En 2004, les crédits de paiements et les autorisations de programme ont déjà progressé de 9,2 % et 9,6 % (après une progression de 11,2 % et de 17,6 %). Cet effort est consolidé par le présent projet de loi de finances, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT PAR CATÉGORIES DE COÛTS

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement		Évolution 2005-2004	
	LFI 2004	PLF 2005	LFI 2004	PLF 2005	AP	CP
BCRD	200,0	200,0	200,0	200,0	0,0 %	0,0 %
Développements	2.053,2	2.751,3	2.385,7	2.570,7	34,0 %	7,8 %
Divers	—	51,7	—	42,9	0,0 %	0,0 %
Études	687,0	502,4	597,6	684,6	- 26,9 %	14,6 %
Entretien programmé du matériel	3.175,0	3.420,9	2.899,5	2.764,7	7,7 %	- 4,6 %
Entretien programmé du personnel	252,2	252,5	264,6	278,6	0,1 %	5,3 %
Fabrications	7.230,0	5.592,5	5.759,9	5.988,5	- 22,6 %	4,0 %
Infrastructures	2.035,1	1.854,6	1.902,0	1.843,0	- 8,9 %	- 3,1 %
Munitions	879,9	460,5	609,0	591,5	- 47,7 %	- 2,9 %
Restructurations	256,5	228,4	279,5	233,4	- 10,9 %	- 16,5 %
Total	16.768,9	15.314,9	14.897,9	15.198,0	- 8,7 %	2,0 %

Source : ministère de la Défense

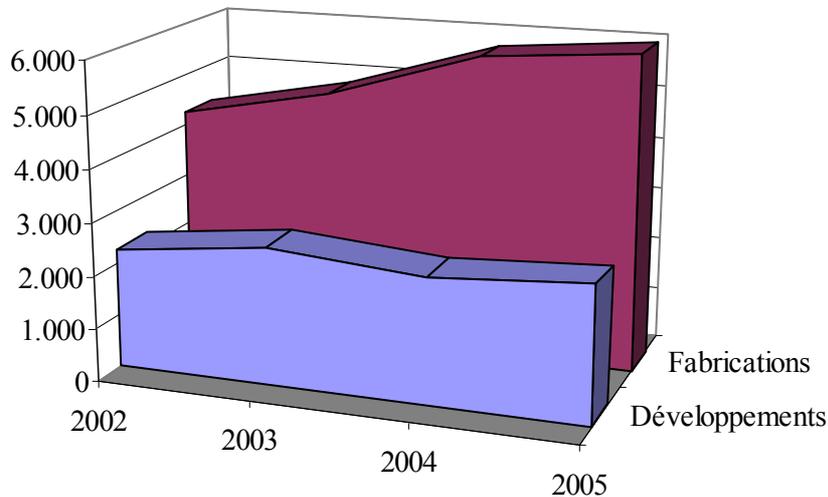
1.- Des dotations contrastées

Les crédits de paiements proposés pour 2004 sont globalement en hausse de 2,0 %. Cependant, la ventilation de ces dotations laisse apparaître des écarts notables.

Les dotations dévolues aux développements progressent de manière notable, compte tenu de l'avancement de certains grands programmes. Ils progressent de 7,8 % en crédits de paiements et même de 34 % en autorisations de programme. Par ailleurs, la montée en puissance de la phase de fabrication de certains programmes – et notamment le paiement des Rafale – explique la progression des dotations de fabrication, qui augmentent de 228,6 millions d'euros en 2005.

Le graphique suivant présent l'évolution des crédits de paiements de développements et de fabrications depuis 2002 :

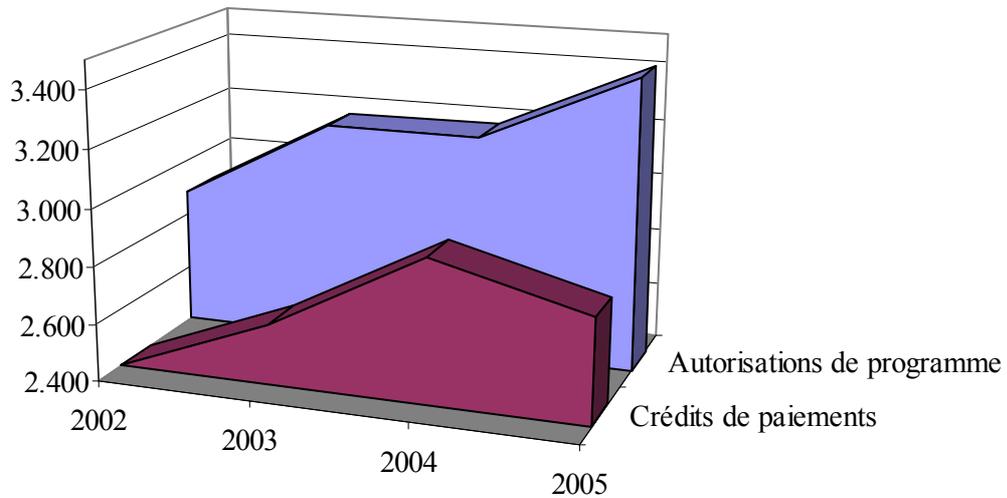
EVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENTS DE DEVELOPPEMENTS ET DE FABRICATIONS



La croissance de ces dotations est particulièrement **contraignante pour le titre V, car elles en représentent 56,3 %**. En conséquence, d'autres dotations voient leur dotation stagner, voire régresser. C'est notamment le cas des crédits d'entretien programmé du matériel, dont les crédits de paiements baissent de 4,6 %. Il est vrai que les autorisations de programme progressent, elles, de 7,7 %. Cette situation s'explique aussi par le fait que les crédits pour la maintenance ont été très significativement augmentés en 2004 pour tenir compte du renchérissement du coût des prestations.

L'évolution des crédits d'entretien programmé du matériel, depuis 2002, est présentée dans le graphique suivant :

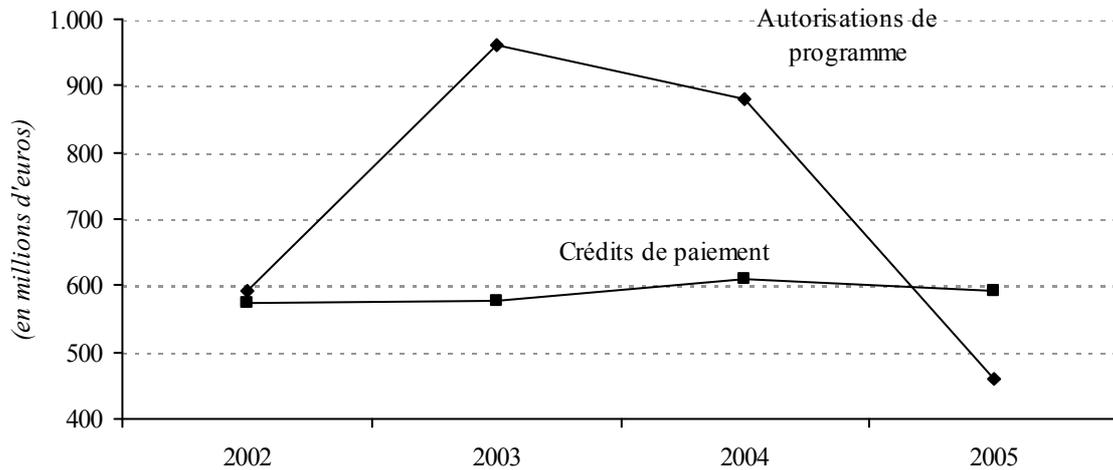
EVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENT POUR L'ENTRETIEN PROGRAMME DU MATERIEL



Les dotations pour l'achat de munitions sont en légère diminution en crédits de paiements (-2,9 %), mais en forte baisse en autorisations de programme (-47,7 %). Ce niveau, qui conditionne pourtant les crédits de paiements des années à venir, est plus bas que celui observé en 2002, qui à l'époque, était jugé inquiétant.

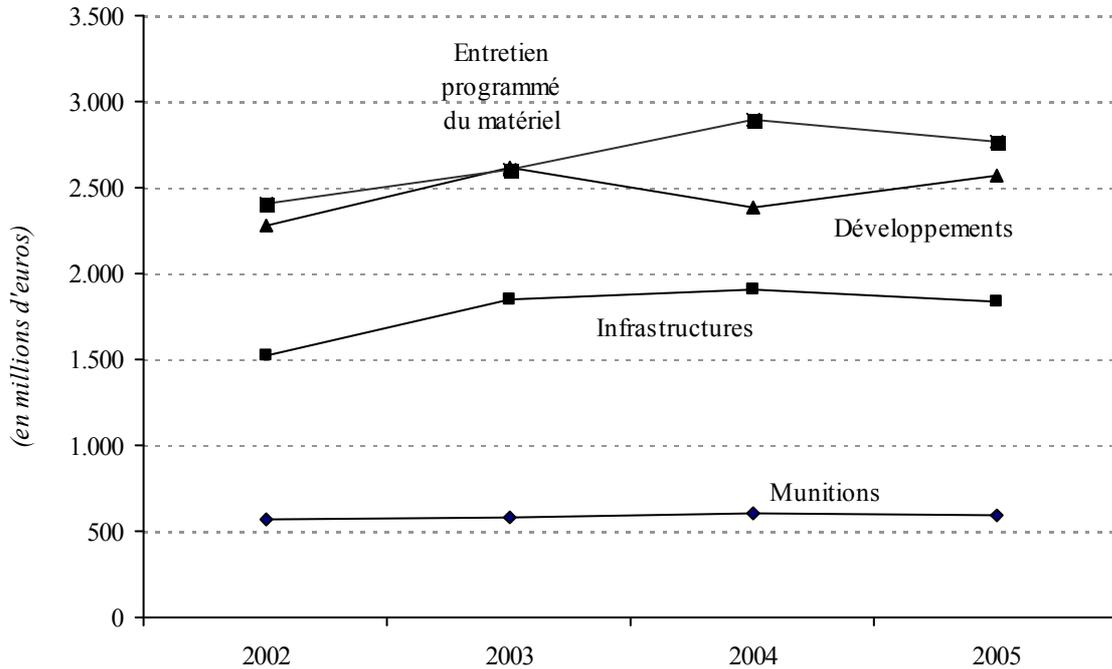
L'évolution des crédits d'entretien programmé du matériel, depuis 2002, est présentée dans le graphique suivant :

EVOLUTION DES CREDITS D'ENTRETIEN PROGRAMME DU MATERIEL



Globalement, les crédits de paiements destinés aux munitions, aux infrastructures, aux développements et à l'entretien programmé du matériel évoluent de la manière suivante :

**ÉVOLUTION DES CREDITS DE PAIEMENTS DESTINES AUX MUNITIONS, AUX
INFRASTRUCTURES, AUX DEVELOPPEMENTS ET A L'ENTRETIEN PROGRAMME DU
MATERIEL**



2.- L'enveloppe de la programmation respectée

Dans la version proposée par le Gouvernement, l'article 2 du projet de loi de programmation militaire fixait l'évolution des crédits de paiement consacrés à la défense sur six ans, en spécifiant qu'à « ces crédits s'ajoutent, pour la gendarmerie nationale, ceux que prévoit la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ». Cette mention permettait de penser que les crédits de paiement de la loi d'orientation, d'un montant de 1.033 millions d'euros (valeur de 2003), n'étaient pas compris dans les montants détaillés par le projet de loi de programmation.

Pourtant, le rapport annexé précise que « la loi de programmation militaire 2003-2008 prend en compte (...) les crédits d'investissement de la gendarmerie nationale, y compris ceux attribués par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ». De cette contradiction apparente, il faut comprendre que les crédits d'équipement prévus par la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure ne sont pas compris dans les montants détaillés à l'article 2 du projet de loi de programmation militaire, mais qu'ils sont néanmoins compris dans le projet de loi.

Suite à l'adoption d'un amendement de la Commission des finances, l'article 2 de la loi de programmation militaire prévoit : « Compte non tenu des crédits d'équipement de la gendarmerie nationale prévus par la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure qui entrent dans le champ de la présente loi, les crédits de paiement du ministère de la

Défense afférents aux dépenses en capital, inscrits en loi de finances initiale aux titres V et VI, s'élèveront, en moyenne annuelle sur la durée de la loi de programmation, à 14,64 milliards d'euros 2003. »

Si l'enveloppe annuelle proposée à l'article 2 de la loi de programmation ne contient qu'une partie des crédits affectés à la gendarmerie, cette précision ne suffit pas à faire concorder le montant inscrit en loi de finances initiale pour 2003.

En effet, si l'on ajoute 94 millions d'euros de crédits de paiement destinés, en 2003, à la gendarmerie pour financer les mesures spécifiques à la loi d'orientation au montant programmé, soit 13,65 milliards d'euros, on obtient un montant total de crédits d'équipement de 13.744 millions d'euros. Or, le montant inscrit au budget 2003 est de 13.644 millions d'euros.

En réalité, cet écart apparent s'explique par le fait que, lors de la rédaction du projet de loi de programmation, certains membres du personnel de DCN, ainsi que des centres d'essais de la délégation générale pour l'armement, étaient rémunérés sur le compte de commerce n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire » dont la clôture est prévue par l'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001. Dès lors, ces personnels étaient rémunérés par les commandes passées par l'État, c'est-à-dire par des crédits du titre V.

Compte tenu de la disparition prochaine du compte de commerce, les personnels de DCN qui ont été intégrés dans les services de la marine (pour la gestion des rechanges, notamment) sont désormais intégrés dans le périmètre budgétaire du ministère. L'une des conséquences de cette situation est le transfert des rémunérations concernées du titre V vers le titre III. Ce transfert est effectif à depuis le 1^{er} juin 2003, mais son impact n'est pas répercuté dans la programmation. Ce sont donc 100 millions d'euros qui sont transférés du titre V au titre III à compter du budget pour 2003.

En ce qui concerne 2005, l'annuité théorique de la programmation est de 14,72 millions d'euros, en valeur 2003, soit 15,2 mi d'euros en valeur 2005.

L'échéancier des crédits de paiements des dépenses en capital prévu par la loi de programmation militaire est le suivant :

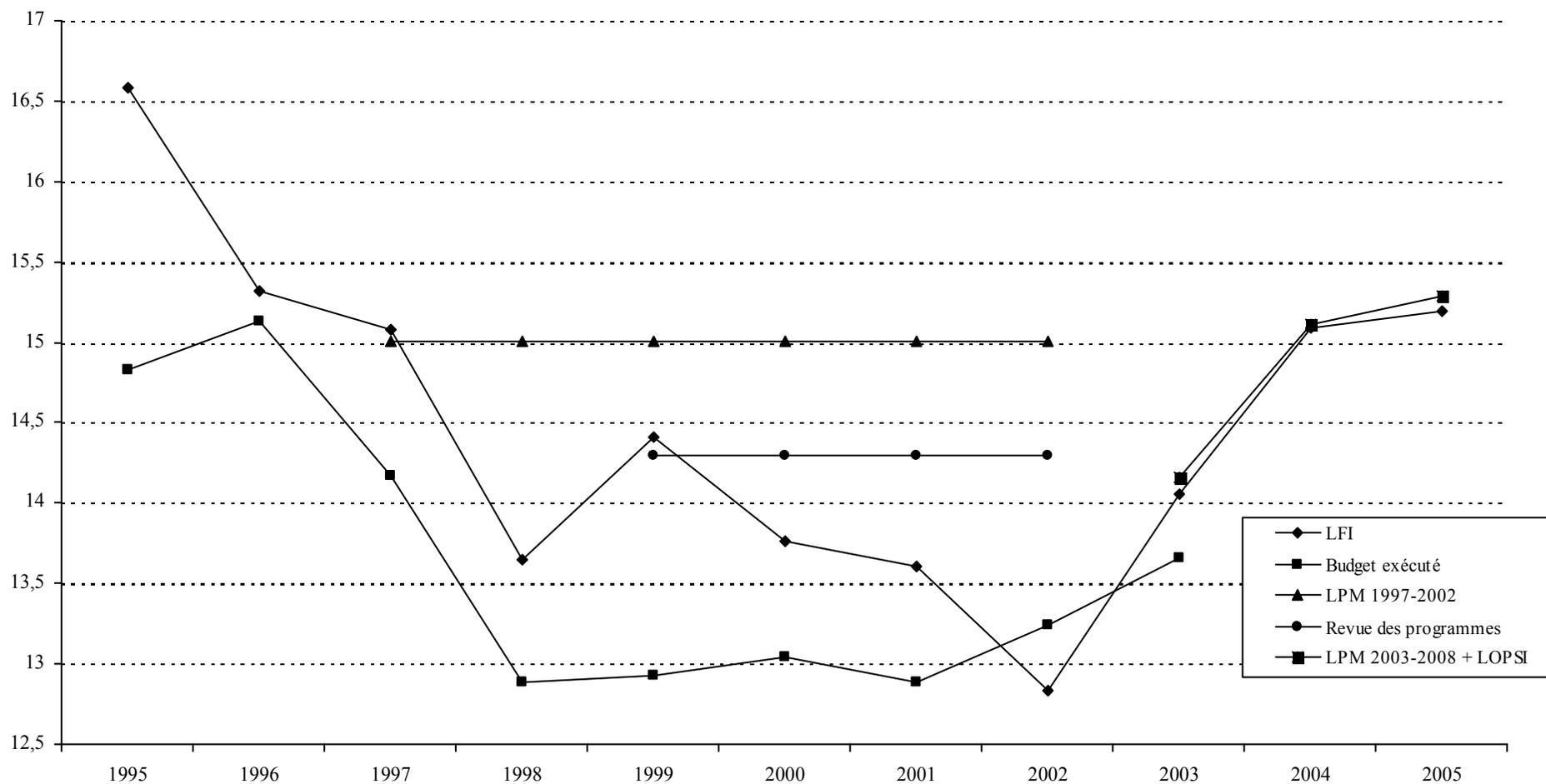
**ECHEANCIER DES CREDITS DE PAIEMENTS DES DEPENSES EN CAPITAL PREVU
PAR LA LOI DE PROGRAMMATION MILITAIRE**

(en millions d'euros)

2003	2004	2005	2006	2007	2008
13,65	14,60	14,72	14,84	14,96	15,08

La dotation proposée respecte donc la programmation.

COMPARAISON DES LOIS DE PROGRAMMATION, DES LOIS DE FINANCES INITIALES ET DES BUDGETS EXÉCUTÉS (en milliards d'euros constants 2005)



B.— LA GESTION DES CREDITS

1.— La régulation budgétaire

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 au titre des dépenses militaires en capital s'élevait à 13,64 milliards d'euros. Par l'effet des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution, le total des crédits disponibles au titre des dépenses militaires en capital a atteint 11,81 milliards d'euros. Entre 2002 et 2003, le montant des crédits initiaux des dépenses militaires en capital a progressé de 11,2 % et celui des crédits disponibles avant l'intervention du projet de loi de règlement a augmenté de 3,6 %. Ces chiffres témoignent de la priorité accordée au budget de la Défense.

La loi de finances rectificative pour 2003 (ainsi que les décrets d'avance et d'annulations associés) a augmenté les crédits initiaux des dépenses militaires en capital de 0,7 % (+ 99 millions d'euros). Le décret d'annulation n° 2003-510 du 16 juin 2003 a annulé 8 millions d'euros sur le titre V. Le décret d'annulation n° 2003-1125 du 26 novembre 2003 a annulé 380 millions d'euros de crédits sur les titres V (373 millions d'euros) et VI (7 millions d'euros) du budget de la Défense afin d'ouvrir des crédits pour financer les opérations extérieures. Le collectif a également ouvert 499 millions d'euros de crédits supplémentaires et annulé 12 millions d'euros de crédits.

La loi de finances rectificative a ouvert une dotation de 53,8 millions d'euros au chapitre 51-71 – Forces nucléaires afin de compenser les surcoûts fiscaux supportés par la Marine du fait la transformation de DCN en société anonyme, désormais assujettie à la TVA, une dotation de 90 millions d'euros au chapitre 52-81 – Études afin d'ajuster les dotations aux besoins constaté, une dotation de 134 millions d'euros au chapitre 53-71 – Équipements communs, interarmées et de la gendarmerie afin d'ajuster les dotations aux besoins constatés et une dotation de 9,5 millions d'euros au chapitre 55-11 – Soutien des forces. Sur cette somme, 3,5 millions devaient permettre à la Marine d'assumer les surcoûts de TVA liés au changement de statut de DCN. Une dotation de 6 millions d'euros est destinée au financement du soutien de la Gendarmerie. De plus, une dotation de 211,7 millions d'euros a été inscrite sur le chapitre 55-21 – Entretien programmé des matériels. Sur cette somme, 150 millions d'euros sont destinés à l'effort de rétablissement de la disponibilité technique opérationnelle des matériels et 61,7 millions d'euros devaient compenser l'incidence fiscale du changement de statut de DCN, s'agissant de l'entretien des bâtiments de la Marine nationale.

Par ailleurs, des annulations de crédits du titre V, d'un montant total de 380 millions d'euros ont permis de gager les ouvertures de crédits du titre III destinées à couvrir une partie du financement des opérations extérieures. Une annulation de 120 millions d'euros a affecté le chapitre 51-61 – Espace. Systèmes d'information et de communication, une annulation de 177 millions d'euros s'est

imputée sur le chapitre 53-81 – Équipements des armées, une annulation de 76 millions d’euros affecte le chapitre 54-41 – Infrastructure et une annulation de 7 millions d’euros touche le chapitre 66-50 – Participation à des travaux d’équipement civil et subvention d’équipement social intéressant la collectivité militaire.

Au total, les crédits d’équipement ont subi 420,2 millions d’euros d’annulations.

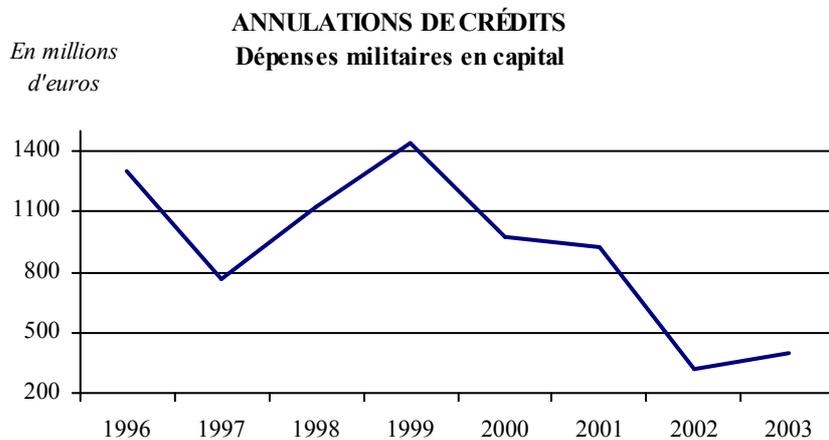
Le montant très réduit de ces annulations tranche avec la situation observée de 1997 à 2002 où les annulations ont atteint 11 % des crédits d’équipement en 1999. L’évolution du volume des annulations de crédits, en incorporant celles du décret du 26 novembre 2003, est retracée dans le tableau suivant :

ANNULATIONS DE CRÉDITS D’ÉQUIPEMENT

(en millions d’euros courants)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dotations initiales titres V et VI (crédits de paiement)	13.523	12.349	13.111	12.646	12.710	12.274	13.644
Annulations							
– en volume	764	1.120	1.455	971	896	321	420
– en % des dotations initiales	5,6	9,1	11,0	7,7	7,0	2,6	3,1

Le graphique suivant présente l’évolution depuis 1996 du montant total des annulations de crédits en cours d’exécution :



2.– Les modifications réglementaires

Les interventions réglementaires affectant le montant ou la répartition des crédits votés en 2003 ont diminué ces crédits de 14,1 % de leur montant initial (– 1,92 milliard d’euros).

Les reports de crédits de la gestion 2002 s’élevaient à 795 millions d’euros et les reports à la gestion 2004 atteignent 1.513 millions d’euros. Les crédits ouverts par voie de fonds de concours ont représenté 232 millions d’euros (soit

27,4 % de plus qu'en 2002). L'effet des transferts de crédits, répartitions de dotation globale et des virements de crédits – opérations qui ne modifient pas le montant des crédits ouverts mais en modifiant la répartition entre ministères ou au sein d'un ministère – a diminué de 1,4 milliard d'euros les crédits disponibles au titre des dépenses militaires en capital.

Après la diminution du montant des reports sortants par rapport aux reports entrants en 2002, et à la différence des autres catégories de dépenses du budget général, le montant des reports à la gestion suivante progresse nettement en 2003 par rapport à l'année précédente (1.513 millions d'euros contre 795 millions d'euros en 2002). Une partie de cette hausse s'explique par l'ouverture, en loi de finances rectificative, de crédits qui n'ont matériellement pas pu être consommés (499 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative).

Le tableau suivant récapitule les mouvements intervenus sur les crédits des dépenses militaires en capital.

EVOLUTION DES CREDITS DES DEPENSES MILITAIRES EN CAPITAL EN 2003

(en milliers d'euros)

Crédits votés en loi de finances initiale.....	13.644
Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulations.....	+ 99
Reports de la gestion précédente.....	795
Transferts et répartitions	- 1.438
Fonds de concours.....	232
Total des crédits ouverts (A) ^(a)	13.332
Report à la gestion suivante (B)	- 1.513
% B/A.....	11,3

(a) Crédits comprenant les modifications législatives (ouvertures et annulations de crédits) et réglementaires (reports de la gestion précédente, fonds de concours, transferts, répartitions et annulations non-associées à une loi de finances rectificative).

3.– La consommation des crédits de paiement

Le ministère de la Défense fait valoir à juste titre qu'en dépit du volume du budget d'investissement qu'il gère, ses reports de crédits sont inférieurs à ceux des ministères civils. Il n'en reste pas moins que les chiffres de la consommation de 2000 et 2001 restent relativement faibles au regard du volume des engagements précédemment passés et qu'ils sont toujours inférieurs aux prévisions. Ces chiffres ne doivent pas, en revanche, éclipser les importants progrès accomplis ces dernières années par le ministère de la Défense pour réformer ses modes de gestion.

Le tableau suivant présente les taux de consommation des crédits :

CONSOMMATION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crédits disponibles	13,13	12,70	12,62	11,34	11,53	11,63	11,84	12,13	13,33
Dépenses	11,39	11,89	11,59	10,50	10,52	10,69	10,82	11,33	11,82
Taux de consommation	86,8 %	93,7 %	91,8 %	92,6 %	91,3 %	91,9 %	91,4 %	93,4 %	88,7 %

Source : rapports des contrôleurs financiers

a) Les reports de charge

Le report de charge du ministère de la Défense de la gestion 2003 sur la gestion 2004 atteint 2,1 milliards d'euros. **Il a progressé de 123 % par rapport à l'année précédente.**

Le tableau ci-dessous retrace le montant des reports de crédits au titre de la gestion 2002 (sur 2003) et de la gestion 2003 (sur 2004) :

REPARTITION DES IMPAYÉS PAR GOUVERNEURS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

Gouverneurs de crédits	Impayés 2003	Impayés 2004	Évolution
Délégation générale pour l'armement	77	172	+123,4 %
Direction générale de la gendarmerie nationale	85	49	- 42,4 %
Direction générale de la sécurité extérieure	17	27	+ 58,8 %
Direction de la protection et de la sécurité de la défense	1	1	0 %
État-major des armées	27	99	+ 266,7 %
État-major de l'armée de l'air	324	678	+ 109,3 %
État-major de l'armée de terre	365	480	+ 31,5 %
État-major de la marine	54	588	+ 988,9 %
Autres	-	25	-
Total	950	2.119	+ 123,1 %

Source : ministère de la Défense

Depuis 1998, les retards de paiement, c'est-à-dire les factures n'ayant pas été mandatées dans le délai prévu par le code des marchés publics (35 à 75 jours selon le marché) remontent lentement sans atteindre le chiffre de 1995 (1,22 milliard d'euros). Les impayés comprennent, eux, l'ensemble des demandes de paiement arrivées dans les services chargés du mandatement au 31 décembre, c'est-à-dire celles que constatent des factures non encore mandatées quel que soit le délai de mandatement prévu par le code des marchés publics. Les retards de paiement comprennent uniquement, au sein de cet ensemble, les factures n'ayant pas été mandatées dans le délai prévu, engendrant des intérêts moratoires.

Le tableau suivant retrace l'évolution des impayés et retards de paiements de 1995 à 2003 :

ÉVOLUTION DES IMPAYÉS ET RETARDS DE PAIEMENTS DE 1995 A 2003

(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Impayés	1,829	1,676	0,490	0,294	0,563	0,408	0,814	0,950	2,119
Retards de paiement	1,219	0,881	0,176	0,114	0,156	0,184	0,540	n.c.	n.c.

Source : ministère de la Défense

b) Les intérêts moratoires

Le niveau des intérêts moratoires générés est en diminution en 2003 pour atteindre 14,1 millions d'euros (contre 21,7 millions d'euros en 2002).

Une part importante (environ 62 %) des intérêts moratoires versés en 2000 était liée à la reprise tardive de la gestion consécutive à la mise en place du nouvel outil comptable (Nabucco) dans les services de programmes de la DGA. Les intérêts moratoires payés en 2001 étaient en forte baisse par rapport à la gestion précédente (- 26 millions d'euros) grâce à la reprise nominale des mandatements de la DGA début 2001. Les intérêts moratoires payés en 2002 sont d'un niveau comparable à ceux payés en 2001, c'est-à-dire en baisse très notable par rapport aux gestions précédentes. Le montant total est légèrement plus important en 2002 (+ 0,5 million d'euros). Cette situation est due au fort volume de factures restant à payer à la fin de l'exercice 2001, qui a généré des intérêts moratoires importants début 2002 à l'ouverture de la gestion.

L'évolution des intérêts moratoires payés par la DGA est la suivante :

ÉVOLUTION DES INTÉRÊTS MORATOIRES PAYÉS PAR LA DGA

(en milliards d'euros)

	Montant versé	Dont part année n-1	Dont part année n
1996	109,31	39,18	70,13
1997	46,95	28,05	18,90
1998	42,38	9,76	32,62
1999	30,49	7,01	23,48
2000	46,95	4,88	42,08
2001	21,20	n.c.	n.c.
2002	21,70	n.c.	n.c.
2003	14,10	n.c.	n.c.
2004 (1)	12,90	n.c.	n.c.

(1) situation à la fin du mois de juin

Source : ministère de la Défense

Les intérêts moratoires payés en 2003 ont connu le montant plus faible payé depuis 1996. Toutefois l'insuffisante disponibilité des crédits constatée en fin de gestion 2003 a entraîné un fort volume de factures restant à payer à fin 2003, ce qui a généré des intérêts moratoires très importants au début de la gestion 2004.

Votre Rapporteur constate que le montant des intérêts moratoires acquitté au 30 juin 2004 est de 12,9 millions d'euros. Cette progression de 34,4 % par rapport à la situation observée un an plus tôt est inquiétante.

c) Les paiements inéluctables

L'instruction interministérielle du 24 avril 1997 précitée prévoit l'établissement par le ministère de la Défense, en début de gestion, d'un échéancier des paiements inéluctables pour l'année en cours, les deux années suivantes et globalement, les années ultérieures.

Ce travail se décompose en deux analyses. La première concerne les 40 programmes identifiés par un ou plusieurs articles de chapitres budgétaires en 2004 (les « grands programmes »). La seconde concerne les autres dépenses en capital.

Le tableau suivant retrace l'évolution des paiements inéluctables :

ECHEANCIER DES PAIEMENTS INELUCTABLES

(en millions d'euros)

	2004	2005	2006	Paiements ultérieurs
Programmes suivis à l'article	4.695,47	4.185,29	3.448,52	10.192,16
Autres dépenses en capital	8.901,31	4.256,49	1.971,22	2.649,66
Total	15.600,78	10.446,78	7.425,74	12.841,82

Source : ministère de la Défense

4.– La gestion des autorisations de programme

a) Les ouvertures et les annulations

Loi de finances rectificative pour 2003 a procédé à des ouvertures et des annulations d'autorisations de programmes. Elle a conduit à annuler 502,65 millions d'euros en autorisations de programme, dont 113,71 millions d'euros sur le chapitre 51-61 – Espace. Systèmes d'information et de communication, 139 millions d'euros sur le chapitre 53-81 – Équipements des armées, 153,75 millions d'euros sur le chapitre 54-41 – Infrastructure, 78,65 millions d'euros sur le chapitre 55-11 – Soutien des forces et 17,54 millions d'euros sur le chapitre 66-50 – Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire.

Par ailleurs, la loi de finances rectificative a procédé à l'ouverture d'autorisations de programme pour un montant total de 900,65 millions d'euros. Ces ouvertures se décomposent comme suit :

- une dotation de 113,94 millions d'euros au chapitre 51-71 – Forces nucléaires afin de compenser les surcoûts fiscaux supportés par la Marine du fait la transformation de DCN en société anonyme, désormais assujettie à la TVA ;
- une dotation de 38 millions d'euros au chapitre 52-81 – Études ;

- une dotation de 650,7 millions d'euros au chapitre 53-81 – Équipement des armées. Ces autorisations de programme devraient couvrir le financement du programme des frégates multi-missions, pour 412,37 millions d'euros, et la compensation des coûts fiscaux du changement de statut de DCN, pour 238,33 millions d'euros ;

- et une dotation de 98,01 millions d'euros sur le chapitre 55-21 – Entretien programmé des matériels. Sur cette somme, 64,6 millions d'euros sont destinés à l'effort de rétablissement de la disponibilité technique opérationnelle des matériels et 33,41 millions d'euros devraient compenser l'incidence fiscale du changement de statut de DCN, s'agissant de l'entretien des bâtiments de la Marine nationale.

b) La mobilisation des autorisations de programme

Avec un montant de 13,4 milliards d'euros en 2003, les engagements ont connu un repli de 3,6 milliards d'euros par rapport au niveau atteint en 2002 (17 milliards d'euros). Ce montant avait atteint, il est vrai, un montant historique, du fait de l'imputation sur la gestion 2003 d'une somme de 3,1 milliards d'euros correspondant à une commande globale et de 398 millions d'euros au titre du financement du volet fiscal de la réforme de DCN. L'effort du ministère en matière d'engagement et de résorption du stock d'autorisations de programme demeure donc toujours aussi soutenu.

Le niveau d'engagement des autorisations de programme est retracé dans le tableau suivant :

ENGAGEMENTS DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en milliards d'euros)

	LFI	AP disponibles	AP engagées	AP engagées / LFI (en %)	AP engagées / AP disponibles (en %)
1996	13,56	n.d.	9,33	69	n.d.
1997	13,52	26,33	12,23	90	46
1998	12,35	24,85	12,21	99	49
1999	13,11	24,46	13,07	100	53
2000	13,33	25,86 (1)	16,36	123	63
2001	12,92	24,75 (2)	14,59 (3)	113	59
2002	13,01	26,9	17,1	131	63
2003	15,3	24,2	13,4	88	56

(1) dont 3,05 milliards d'euros pour la commande globale de 50 avions A400M

(2) dont 3,61 milliards d'euros pour la commande globale de 50 avions A400M

(3) dont 3,05 milliards d'euros pour la commande globale de 50 avions A400M et hors engagements au titre des parts étrangères des programmes en coopération et des programmes civils pour un montant de 117,1 millions d'euros.

Source : rapports de la Cour des comptes sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2001, pour l'année 2002 et pour l'année 2003

Le stock d'autorisations de programmes disponibles à l'engagement, d'un montant de plus de 15 milliards d'euros à la fin de 1996 a été réduit à un montant qui oscille entre 9,7 et 10,7 milliards d'euros depuis 2000, comme le montre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DU STOCK D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AP disponibles à l'engagement	15,3	15,2	11,8	11,2	9,7	10,45	9,72	10,76
dont AP non affectées	5,2	6	5,9	4,1	4,1	5,08	5,55	5,45
dont AP affectées (1)	10,1	9,2	6,4	7,1	5,6	5,37	4,17	5,31

(1) affectées : attribuées à une opération budgétaire d'investissement après visa du contrôleur financier.

À la fin de la gestion 2003, le ministère de la Défense disposait de 10,8 milliards d'euros d'autorisations de programme disponibles à l'engagement – dont 5,5 milliards d'euros d'autorisations de programme non encore affectées.

Déduction faite des autorisations de programme obtenues en loi de finances rectificative pour 2002 en vue d'une commande globale de 59 Rafale restant à passer (3.114 milliards d'euros) et de celles obtenues en loi de finances rectificative pour 2003 en complément de la loi de finances initiale pour 2004 au titre de l'annuité 2004 du volet fiscal de DCN (398 millions d'euros), le montant des AP disponibles à l'engagement s'élève à 7,2 milliards d'euros, dont 1,9 milliard d'euros d'autorisations de programme non encore affectées. Sur la période 1997-2003, sans les ouvertures de crédits précitées, **l'encours a diminué de moitié (– 8 milliards d'euros)**.

Cette résorption de l'encours d'autorisations de programme est le fruit d'une gestion mieux maîtrisée des dépenses d'équipement et du rétablissement de la notion même d'autorisation de programme au ministère de la Défense.

À partir de 1998, le ministère a conduit une réforme d'ampleur de la gestion des crédits d'investissement, conformément aux prescriptions de la Cour des comptes dans son rapport de juin 1997 sur la « gestion et la programmation au ministère de la défense » et aux principes posés dans l'instruction interministérielle signée par le ministre des finances et le ministre de la Défense le 24 avril 1997. Le contrôle financier déconcentré auquel échappaient les ordonnateurs secondaires de la DGA – qui réalisent 80 % de la dépense – a été généralisé au ministère de la Défense en 1999. Les ordonnateurs secondaires sont également entrés en comptabilité spéciale des investissements (CSI), l'échange de données avec le ministère de l'économie et des finances étant désormais informatisé.

Les circuits financiers du ministère s'appuient sur 15 gouverneurs de crédits, 52 services gestionnaires de crédits et 350 ordonnateurs secondaires auxquels doivent être déléguées les autorisations de programme. Ces crédits sont suivis sur près de 25.000 opérations de comptabilité spéciale des investissements. Ces circuits financiers nécessitent de disposer en permanence d'un montant

d'autorisations de programme disponible chez les ordonnateurs secondaires afin de ne pas contraindre le processus financier, ce qui explique que 70 % des autorisations de programme non engagées sont concentrées sur des opérations ne relevant pas des programmes d'armement.

Le niveau d'encours d'autorisations de programme disponibles à l'engagement, qui correspond au seuil minimal nécessaire pour maintenir la continuité de la gestion des crédits d'investissement résulte des effets conjugués de la diminution des ouvertures d'autorisations de programme en loi de finances initiale, de l'application des nouvelles procédures comptables et de l'accélération des engagements.

L'évolution du niveau d'autorisations de programme disponibles à l'engagement est retracée dans le tableau suivant :

SITUATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME DE 1996 A 2003

(en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Autorisations de programme disponibles à l'affectation	5.261	5.996	5.898	4.126	4.112	5.077 (2)	5.551 (3)	5.450
Autorisations de programme disponibles à l'engagement (1)	15.355	15.217	11.840	11.247	9.719	10.453 (2)	9.721 (3)	10.759 (4)

(1) Ce montant comprend les autorisations de programme disponibles à l'affectation.

(2) Y compris un reste à affecter et un reste à engager de 3.163 millions d'euros pour l'A400M.

(3) Y compris 3.324,56 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative pour 2002.

(4) Y compris 3.114 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative pour 2002 et 398 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative pour 2003.

Source : ministère de la Défense

Le tableau suivant retrace l'évolution des ouvertures d'autorisations de programme en lois de finances initiales, de 1994 à 2003 :

EVOLUTION DES OUVERTURES D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME EN LOIS DE FINANCES INITIALES

(en millions d'euros)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
14.470	14.473	13.560	13.523	12.348	13.110	13.333	12.916	13.009	15.300

Source : ministère de la Défense

Les annulations de crédits sont retracées dans le tableau suivant :

EVOLUTION DES ANNULATIONS NETTES D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Annulations nettes de crédits (autorisations de programme)	- 1.526	- 1.911	- 27,44	+ 2.322	+ 3.536	+ 4.651	+ 356
Annulations nettes de crédits (crédits de paiement)	- 764	- 1.120	- 1.145	- 971	- 925	- 10	+ 99

Source : ministère de la Défense

Les chiffres positifs pour 2000, 2001, 2002 et 2003 prennent en compte les ouvertures de crédits opérées en loi de finances rectificatives. Les ouvertures de crédits atteignaient de 3.843,7 millions d'euros en 2000, 3.614,9 millions d'euros en 2001, 4.650,6 millions d'euros en 2002 et 900,7 millions d'euros en 2003.

Accompagnant la modernisation des procédures d'exécution et de contrôle des dépenses, certains dispositifs ont entraîné, à besoin de crédits de paiement constants, une plus grande consommation d'autorisations de programme :

- les commandes pluriannuelles, dont la couverture a justifié, entre 1999 et 2003, l'utilisation de près de 17,4 milliards d'euros d'autorisations de programme et **devraient nécessiter 7,6 milliards d'euros de ressources en 2004** ;

- l'application du contrôle financier déconcentré, qui induit des engagements comptables plus importants ;

- l'obligation faite de couvrir en autorisations de programmes par les hausses économiques et les débits sur les programmes ;

- et la mise en place d'une couverture plus large en autorisations de programme des programmes en coopération dont la gestion n'incombe pas directement aux services français.

Sur le plan comptable, la poursuite de l'apurement des opérations soldées a permis **l'élimination comptable d'autorisations de programme pour 4 milliards d'euros** en 2003, contre 1,6 milliard d'euros en 2002.

S'agissant de l'exécution des crédits sur la période comprise entre 1998 et 2003, l'optimisation de la consommation des autorisations de programme a permis d'accroître les engagements, qui sont passés de 12,2 milliards d'euros en 1998 à 13,4 milliards d'euros en 2003.

Cette évolution est illustrée par le tableau suivant :

EVOLUTION DES ENGAGEMENTS DE 1996 A 2003
(hors parts étrangères et programmes civils)

(en milliards d'euros)

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
9,3	12,2	12,2	13,1	16,3	14,6	17,0	13,4

Source : ministère de la Défense

L'encours des autorisations de programme disponibles à l'engagement du ministère a atteint un niveau qui peut être considéré comme le fonds de roulement incompressible en deçà duquel la gestion des programmes d'investissement deviendrait difficile. Ce niveau correspond à environ quatre mois de gestion.

5.– La gestion des crédits en 2004 : une surconsommation ?

Au 30 juin 2004, le niveau des dépenses militaires s'établissait à 17,6 milliards d'euros, en progression de 12,6 % par rapport à la même date l'année précédente. Les seules dépenses d'équipement militaire progressaient même de 16,7 %.

De cet état de fait est née une polémique sur une « surconsommation » des crédits de la Défense. Votre Rapporteur spécial souhaite, dans un climat apaisé, analyser la situation qui a pu être observée cet été.

S'agissant des crédits d'équipement, votre Rapporteur spécial note que le ministère de la Défense s'est vu doté de crédits de paiements extraordinairement élevés au début de la gestion 2004. Premièrement, les dépenses en capital progressaient de 9,2 % en loi de finances initiale (+1,26 milliard d'euros). De plus, compte tenu des ouvertures tardives de crédits de paiement en loi de finances rectificative, le montant total des reports de crédits de 2003 sur la gestion 2004 atteignait 1,5 milliard d'euros, soit 11,3 % des crédits ouverts. Au total, les dotations disponibles en début de gestion atteignaient 16,4 milliards d'euros, soit l'équivalent de 10 % de la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2004.

La progression de la consommation des crédits de paiements observée à l'été 2004 est donc uniquement liée à la progression du volume des crédits disponibles. D'après les données mises à la disposition du Parlement par la direction générale de la comptabilité publique, **vo**tre Rapporteur a pu constater que le taux de consommation des crédits du titre V, par rapport aux crédits disponibles, était tout à fait normal. Ce taux est de 44,8 % au 30 juin 2004, alors que le taux de consommation théorique devrait être de 50 %.

Le tableau suivant présente le taux de consommation des crédits d'équipement :

CONSOMMATION DES CREDITS DE PAIEMENTS

(en milliers d'euros)

	LFI	Crédits disponibles	Variation par rapport à la LFI	Consommation au 30 juin 2004	Consommation au 31 août 2004
Titre V	14.536.467	16.178.411	+ 11,3	44,8 %	58,6 %
Titre VI	361.417	246.406	- 31,8	20,2 %	50,9 %

Source : ministère de la Défense

Au 30 juin 2004, le niveau des dépenses militaires ordinaires était en progression de 9,8 % par rapport à la même date l'année précédente. En ce qui concerne les dépenses ordinaires, votre Rapporteur a pu observer que les crédits disponibles pour 2004 ont été majorés de 3,1 % par rapport aux dotations votées en loi de finances du fait des reports de crédits.

La progression du niveau des dépenses au premier semestre s'explique essentiellement par :

- le report de charge lié au financement des opérations extérieures ;
- un retard dans le rétablissement de crédits lié au changement de statut de DCN. En effet, les ouvriers d'État employés par DCN sont rémunérés par le budget de la Défense, mais cette charge lui est remboursée par l'entreprise. Cependant, compte tenu des transformations de l'entreprise, ces rétablissements de crédits ont été effectués avec retard, en juillet et en août ;
- et une sur-dotation des fonds d'avance. En effet, ces fonds, destinés à rémunérer certains militaires ont été plus dotés que ce que les besoins nécessitaient. Ces crédits, considérés comme consommés du point de vue du budget de l'État, ont, en réalité, été dépensés de manière plus étalée.

D'après les données mises à la disposition du Parlement par la direction générale de la comptabilité publique, votre Rapporteur a pu constater que le taux de consommation des crédits du titre III, par rapport aux crédits disponibles, était légèrement supérieur à la consommation théorique. Ce taux est de 74 % au 31 août 2004, alors que le taux de consommation théorique devrait être de 67 %. Cet écart illustre le caractère contraint des crédits du titre III et non un « emballement » du rythme de consommation des crédits.

Le tableau suivant présente le taux de consommation des dépenses ordinaires :

CONSOMMATION DES CREDITS DES DEPENSES ORDINAIRES

(en milliers d'euros)

	LFI	Crédits disponibles	Variation	Consommation au 30 juin 2004	Consommation au 31 août 2004
Titre III Hors pensions	17.504.230	18.038.334	+ 3,1 %	57,7 %	74,0 %

Source : ministère de la Défense

6.– Une importante annulation de crédits

Le décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 a ouvert **692,2 millions d'euros** au titre III du budget de la Défense, destinés à couvrir les surcoûts dus aux opérations extérieures. Corrélativement, **le décret d'annulation n° 2004-1147 du 28 octobre 2004 annule un montant identique de crédits sur le budget d'équipement de la Défense**. Ces annulations, au titre V, se répartissent de la manière suivante :

- une annulation de 69,9 millions d'euros sur le chapitre 51-61 Espace – Systèmes d'information et de communication ;
- une annulation de 124,5 millions d'euros sur le chapitre 53-71 Équipements communs, interarmées et gendarmerie ;
- une annulation de 341,4 millions d'euros sur le chapitre 53-81 Équipement des armées ;

- une annulation de 71,5 millions d'euros sur le chapitre 54-41 Infrastructures ;
- et une annulation de 80,7 millions d'euros sur le chapitre 55-11 Soutien des forces.

En outre, une annulation affecte le titre VI. Elle porte sur le chapitre 66-50 Participation à des travaux civils et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire, pour un montant de 4,2 millions d'euros.

Les conséquences concrètes de ces annulations ne sont pas encore connues.

L'intégralité des ouvertures de crédits est donc gagée sur des annulations de dépenses des titres V et VI. Le ministère serait donc contraint, s'il n'obtenait pas des ouvertures de crédits supplémentaires dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative pour 2004, d'autofinancer les opérations extérieures. **Ce montant d'annulations serait le plus important observé depuis 2001 sur le budget d'équipement de la Défense.**

C.– UN EFFORT SOUTENU EN FAVEUR DE LA RECHERCHE

La recherche constituant un enjeu majeur de la de l'indépendance technologique française – lui permettant ainsi d'assurer son rang sur la scène internationale – la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 réaffirme l'importance de la recherche dans la préparation de l'avenir. Le plan prospectif à 30 ans (PP30) et le modèle des capacités technologiques à maîtriser avant 2015 constituent la référence pour les travaux de préparation du futur, notamment pour l'élaboration de la programmation des actions de recherche et technologie et pour la préparation des futurs programmes d'armement. Les priorités retenues par le ministère concernent la réalisation de démonstrateurs technologiques, le développement d'une dualité civilo-militaire mutuellement bénéfique, et le renforcement de la coopération européenne.

Depuis la réforme de la nomenclature entreprise en 1998, les études de Défense se ventilent sur des articles budgétaires distincts :

– les études amont sont concentrées sous gouvernorat de la Délégation générale pour l'armement (DGA) ;

– les études de faisabilité sont incluses dans les développements des programmes ;

– les études technico-opérationnelles sont placées sous gouvernorat de la DGA mais aussi des différents États-majors ;

– et une quatrième catégorie d'études de Défense a été conçue à cette occasion : les études à caractère politico-militaire, économique et social qui relèvent de la DGA mais aussi de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS).

1.– La recherche et technologie

L'agrégat « recherche et technologie » mesure l'effort consenti en amont des programmes d'armement. Il correspond à l'activité qui permet, en s'appuyant notamment sur les travaux réalisés dans le secteur civil, d'acquérir l'expertise, les connaissances et les capacités scientifiques, techniques et industrielles permettant de définir et de lancer les programmes d'armement.

Cet agrégat comprend le budget des études amont, le budget des études à caractère opérationnel ou technico-opérationnel, et des études à caractère politico-militaire, économique et social, les subventions versées aux organismes de recherche sous tutelle du ministère de la Défense (ONERA, Institut Saint-Louis), le financement des travaux de recherche fondamentale et relatifs aux nouveaux moyens d'expérimentation et de simulation du Commissariat à l'énergie atomique, la participation du ministère de la Défense au budget civil de recherche et développement et le financement des centres de recherche des écoles sous la tutelle de la DGA.

Le tableau suivant présente l'Évolution des crédits de recherche et technologie :

ÉVOLUTION DES CREDITS DE RECHERCHE ET TECHNOLOGIE

(en millions d'euros)

		LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
DGA	Études amont (titres V et VI)	432,2	357,3	455,1
	EOTO (titres V et VI)	4,8	5,6	4,1
	EPMES (titres V et VI)	2,6	0,9	0,6
	Subventions (titres III et VI)	133,6	151,1	158,7
	CEA (titre V)	454,2	500,6	500,2
	BCRD (titre VI)	190,6	200,0	200,0
	Total	1.218,0	1.215,6	1.318,7
Hors DGA	EOTO (titre V)	11,5	14,1	13,8
	EPMES (titres III, V et VI)	5,2	4,5	4,4
	DSND (titres V et VI)	3,9	3,1	3,1
	Total	20,6	21,6	21,3
Total		1.238,6	1.237,2	1.340,0

Source : projet de loi de finances

a) Un effort significatif pour les études amont :

Le cœur de l'effort de recherche militaire est constitué en France par la notion d'études amont. Les études amont dont la vocation est de permettre la préparation des programmes d'armement, sont des recherches exclusivement appliquées qui vont de la recherche scientifique ou technique jusqu'à la réalisation de maquettes ou la mise au point de démonstrateurs. Elles s'arrêtent là où commence la phase de faisabilité du programme.

L'évolution des crédits en faveur des études amont est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES ÉTUDES AMONT

(en millions d'euros)

	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Espace	37,4	35,6	44,00
Nucléaire	34,4	41,2	35,92
Classique	353,8	277,9	361,6
Total titre V	425,6	354,7	441,52
Études ONERA	36,4	40,5	41,11
Investissements ONERA	14,0	25,3	25,68
Études Institut Saint-Louis	15,2	17,7	16,85
Total titre VI	65,6	83,5	83,64
ONERA	50,4	50,4	50,4
Total titre III	50,4	50,4	50,4
Total études amont	545,9	438,2	575,56

Source : projet de loi de finances

À périmètre constant, **les crédits de paiement progressent de 31 % entre 2004 et 2005**, après une chute importante de 19 % cette année.

b) La gestion des études amont

Depuis 1998, la gestion de la totalité des études amont a été placée sous la responsabilité de la délégation générale pour l'armement, devenue seul « gouverneur » de ces crédits. L'état récapitulatif par branches de ces études pour 2003 est retracé dans le tableau suivant :

REPARTITION PAR BRANCHES DES ETUDES AMONT

Branches	2003
Techniques et technologies communes	16 %
Équipements communs	21 %
Systèmes C3R et spatiaux	15 %
Systèmes terrestres	7 %
Systèmes navals	10 %
Systèmes aéronautiques	14 %
Systèmes de missiles	13 %
Soutien des études amont	4 %

Source : ministère de la Défense

Le dispositif de gestion des études amont, qui a été modifié par l'instruction ministérielle du 29 janvier 2001, prévoit la mise en place d'une programmation pluriannuelle glissante sur trois ans ainsi qu'un mode opératoire et des indicateurs propres à un suivi efficace des dépenses d'études et de recherche.

2.– La recherche et développement

L'agrégat recherche et développement est la somme de l'agrégat recherche et technologie et du développement expérimental (ou exploratoire). Les définitions relatives à cet agrégat ont été définies par les experts internationaux de l'OCDE et sont transcrites dans le « manuel de Frascati. »

En matière de recherche et développement de défense, les pratiques comptables et le respect des normes variant d'un pays à l'autre, les chiffres, tels qu'ils ont pu être rassemblés ci-dessous, sont imprécis. Les conversions et fluctuations monétaires sont par ailleurs sources de difficultés.

En outre, les comparaisons budgétaires internationales sont un exercice particulièrement délicat qui nécessite une analyse fine du contenu physique associé aux différents agrégats affichés et ne peut être réalisé qu'en s'appuyant sur des normes communes.

Pour la France, la recherche et développement comptabilisée s'appuie sur des données budgétaires qui ne permettent pas de se conformer parfaitement au périmètre de la recherche et développement défini par les normes internationales de l'OCDE. Elles comportent en effet une part de développement industriel, en aval du développement expérimental, qui ne devrait pas être comptabilisée recherche et développement. Il en est également de même pour les États-Unis.

À ces réserves près, le tableau suivant compare l'effort de recherche et technologie et de recherche et développement de la France et des États-Unis, au titre des budgets de défense :

EFFORT COMPARE EN MATIERE DE RECHERCHE

(en milliards d'euros)

		1999	2000	2001	2002	2003	2004
France	Recherche et technologie	1,16	1,22	1,17	1,19	1,24	1,34
	Recherche et développement	3,21	3,27	3,34	3,3	3,70	3,48
États-Unis	Recherche et technologie	7,00	9,2	9,75	9,90	10,8	10,50
	Recherche et développement	33,50	43,00	45,50	52,70	56,8	57,90

Sources : France, DGA/DSP ; États-Unis, National Science Foundation

Par ailleurs, il est important de noter que la part des dépenses de recherche et développement (et recherche et technologie) dans le domaine nucléaire sont très variables d'un pays à l'autre.

C'est pourquoi un agrégat « Recherche et technologie hors nucléaire », n'incluant pas le nucléaire ni la contribution défense au BCRD, a été construit pour permettre de comparer les efforts de recherche avec le Royaume-Uni et l'Allemagne.

Le tableau suivant compare l'effort de « Recherche et technologie hors nucléaire » et de « Recherche et développement hors nucléaire » de la France, du Royaume Uni, et de l'Allemagne :

EFFORT COMPARE EN MATIERE DE RECHERCHE

(en milliards d'euros)

		2000	2001	2002	2003	2004
France	Recherche et technologie	0,58	0,59	0,56	0,55	0,49
	Recherche et développement	2,03	2,11	1,85	1,99	1,80
Royaume-Uni	Recherche et technologie	0,71	0,74	0,75	0,72	0,68
	Recherche et développement	3,81	3,91	3,35	2,95	3,62
Allemagne	Recherche et technologie	0,38	0,39	0,36	0,36	0,38
	Recherche et développement	1,22	1,15	0,85	1,08	0,95

Source : ministère de la Défense

D.– LES COMPTES DE COMMERCE

1.– Le compte de commerce « Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'État »

Pour 2005, les recettes du compte de commerce n° 904-03 « Exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'État » reflètent les facturations qui seront traitées au titre des commandes en cours et antérieures à 2005 et les avances et acomptes qui seront demandés au titre du carnet de commandes 2005 qui comprend, essentiellement, les prestations de maintenance au profit des forces armées. Elles atteindraient 281,3 millions d'euros, contre 315,5 millions d'euros en 2003.

En ce qui concerne l'armée de l'air, les programmes Alphajet et Larzac font l'objet depuis 2002 d'un contrat à coût global, pièces et main d'œuvre, les approvisionnements de rechanges correspondants sont comptabilisés dans le stock du SMA. Ce type de contrat s'élargit en 2005 aux prestations sur les moteurs M53 et les Mirage 2000.

Quant à l'aéronautique navale, le contrat Lynx est une prestation à coût global, le programme E2C intègre les besoins liés aux achats de rechanges et autres prestations effectués par le SAA de Washington.

2.– Le compte de commerce « Approvisionnement des armées en produits pétroliers »

Les recettes attendues en 2005 pour compte de commerce n° 904-20 « Approvisionnement des armées en produits pétroliers » devraient atteindre 458,5 millions d'euros, contre 453 millions d'euros en 2003 (+1,21 %).

La France s'est vue attribuer le rôle de « Nation spécialiste » pour les missions internationales menées au Kosovo et en Macédoine. À ce titre, le service des essences des armées assure l'approvisionnement en produits pétroliers de près de vingt nations étrangères. La baisse observée pour 2004 s'explique par une diminution de la demande des clients étrangers en opérations extérieures.

3.– Le compte de commerce « Constructions navales de la marine militaire »

L'activité de DCN a été, jusqu'au 1^{er} juin 2003, retracée par le compte de commerce n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire », créé par l'article 81 de la loi de finances initiale pour 1968 (n° 67-1114 du 21 décembre 1967). L'article 78 de la loi de finances rectificative pour 2001 a prévu la clôture de ce compte au plus tard au 31 décembre 2005. Ce compte n'a plus de raison de subsister, il pourra donc être prochainement clos.

4.– La clôture du compte de commerce « Subsistances militaires »

Conformément aux dispositions de l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2002 du 30 décembre 2002, le compte spécial du Trésor n° 904-01 « subsistances militaires » **sera clos au 31 décembre 2004**. Dans le même temps, le champ d'intervention de l'Économat des armées sera élargi. C'est donc une compétence générale dans les domaines du soutien logistique et de la fourniture de services, de denrées et de marchandises diverses aux formations militaires en France et à l'étranger, qui est ainsi confiée à cet établissement public.

CHAPITRE III.— L'ADAPTATION DES SYSTEMES DE FORCES

La loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 présente les programmes non pas par domaine (espace, nucléaire, etc.) ou par armée mais par systèmes de force. En effet, c'est en leur sein que sont désormais conçus et réalisés les différents programmes. Le service des architectes de système de forces de la Délégation générale pour l'armement a la responsabilité essentielle de concevoir et de superviser l'application de ce changement d'approche, en liaison étroite avec le collègue des officiers de cohérence opérationnelle.

La loi de programmation militaire repose sur huit systèmes de force : Dissuasion, Commandement, conduite, communication et renseignement (C3R), Projection et mobilité, Frappe dans la profondeur, Maîtrise du milieu aéroterrestre, Maîtrise du milieu aéromaritime, Maîtrise du milieu aérospatial et Préparation et maintien de la capacité opérationnel. Ce huitième système de force, reposant essentiellement sur le maintien en condition opérationnelle, est abordé dans le chapitre de ce rapport consacré aux équipements.

I.— LA DISSUASION

La dissuasion reste au cœur des moyens garantissant à la France l'autonomie stratégique face aux menaces que pourraient faire peser sur ses intérêts les puissances régionales dotées d'armes de destruction massive. Comme le mentionnait l'annexe à la loi de programmation militaire 1997-2002, la politique de dissuasion doit pourtant tenir compte de l'atténuation de la menace nucléaire, ce qui implique pour l'avenir à la fois une adaptation du format de la force de dissuasion et une modernisation des moyens matériels – notamment l'avancement du programme de simulation.

A.— LA DISSUASION EST-ELLE ADAPTEE AUX NOUVELLES MENACES ?

Les fondements de la doctrine nucléaire française sont décrits dans le premier Livre blanc de 1972. Il s'agit de la prévention de la guerre et défense des intérêts vitaux du pays par la menace de dommages inacceptables pour l'adversaire et du principe de stricte suffisance. La doctrine nucléaire a cependant évolué depuis l'écroulement du bloc soviétique, mais les grands principes de la dissuasion ont été repris dans le Livre blanc de 1994.

La doctrine française de dissuasion a été rappelée par le Président de la République lors de son discours prononcé le 8 juin 2001 devant l'Institut des hautes études de la défense nationale. Il a indiqué que la dissuasion « *est aujourd'hui, grâce aux efforts consentis de manière continue depuis le général de Gaulle, un fondement essentiel de notre sécurité et elle le restera encore dans le nouveau contexte stratégique où elle garde tout son sens et toute son efficacité* ».

Après une ultime campagne d'essais nucléaires achevée le 27 janvier 1996, le passage à la simulation des essais nucléaires a permis de poursuivre l'adaptation de la dissuasion nucléaire notamment aux nouvelles menaces. Ainsi, l'arme nucléaire peut-elle être désormais l'objet d'une utilisation visant à répondre aux menaces de toutes les armes de destruction massive sur le territoire européen. La légitimité de la force française de dissuasion a été reconnue par la déclaration du Conseil de l'atlantique nord à Ottawa, le 19 juin 1974, dont les termes ont été, depuis, repris dans tous les grands textes de l'OTAN.

Si la doctrine repose sur les mêmes fondements, son format a évolué et l'outil a été adapté aux nouvelles menaces.

1.- L'abandon de la composante terrestre

Les moyens de la dissuasion nucléaire sont redimensionnés au cours des années 90 avec notamment le renoncement aux missiles Hadès et aux missiles sol-sol S3D du plateau d'Albion (composante terrestre), le lancement du programme de missile stratégique M51, la fin des essais réels et le passage à la simulation, le démantèlement des installations de production de matières fissiles. En outre, le Président de la République a décidé en 1996 de réduire la cible des SNLE de cinq à quatre, d'abaisser les niveaux d'alerte et de supprimer la mission de dissuasion des Mirage IV P.

La dissuasion repose désormais sur des missiles balistiques emportés par des sous-marins nucléaires lanceurs d'engins et des missiles aérobies emportés par des avions. La loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 permet la poursuite de la modernisation des forces nucléaires avec la mise en service de deux sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG) en 2004 et 2010. La composante aérienne recevra quant à elle de nouveaux missiles air-sol moyenne portée améliorés (ASMP-A) dès 2007.

2.- L'adaptation aux nouvelles menaces

Au cours du discours précité, le Président de la République a précisé : « *La dissuasion doit également nous permettre de faire face aux menaces que pourraient faire peser sur nos intérêts vitaux des **puissances régionales dotées d'armes de destruction massive**. J'évoquais tout à l'heure le développement par certains États de capacités balistiques qui pourraient leur donner les moyens, un jour, de menacer le territoire européen avec des armes nucléaires, biologiques ou chimiques. S'ils étaient animés d'intentions hostiles à notre égard, les dirigeants de ces États doivent savoir qu'ils s'exposeraient à des dommages absolument inacceptables pour eux...*

Et dans ce cas, le choix ne serait pas entre l'anéantissement complet d'un pays ou l'inaction. Les dommages auxquels s'exposerait un éventuel agresseur s'exerceraient en priorité sur ses centres de pouvoir, politique, économique et militaire. »

Depuis le Livre blanc de 1994, il a été admis que d'autres types de menaces sur les intérêts vitaux de la France pourraient apparaître, du fait de la prolifération des armes de destruction massive. Le concept français de dissuasion n'est plus seulement la dissuasion du faible au fort. Il doit pouvoir être adapté à une puissance régionale, qui, sans menacer notre survie même, disposerait d'armes de destruction massive menaçant nos intérêts vitaux. L'arsenal nucléaire disponible doit être en mesure de menacer de tels objectifs de manière crédible, afin de garantir la dissuasion en toutes circonstances.

Cette évolution doctrinale a été confirmée dans le rapport annexé à la loi de programmation militaire 2003-2008, qui précise que la dissuasion doit permettre de faire face aux menaces provenant de puissances régionales dotées d'armes de destruction massive du fait de la prolifération balistique et du développement de nouvelles armes, nucléaires, biologiques ou chimiques.

Autrement dit, **la dissuasion ne nous permet pas seulement de nous protéger contre les menaces nucléaires, mais également contre toutes les nouvelles menaces, notamment biologiques ou chimiques.**

En outre, il faut souligner que **la doctrine française se limite bien au non emploi**. Les énergies contenues dans les têtes nucléaires ont été dimensionnées pour qu'aucune tentation ne naisse quant à leur emploi sur le champ de bataille. Il s'agit donc bien de maintenir **un outil destiné à adresser un « ultime avertissement » à nos adversaires.**

Notre dissuasion doit donc être dotée des moyens budgétaires nécessaires pour permettre de menacer, de manière crédible et précise, les centres de pouvoir politique, économique et militaire de pays dotés d'armes de destruction massive.

B.— LES MOYENS DE LA DISSUASION

Pour mener à la politique de dissuasion, l'annexe à la loi de programmation 2003-2008 entend mobiliser 2.825 millions d'euros par an en moyenne.

Les crédits de paiement proposés pour 2005 s'élèvent à 3.147,5 millions d'euros, en hausse de 1,2 % par rapport à 2004, tandis que les autorisations de programme sont consolidées à 3.185,5 millions d'euros (– 7,8 %). Le budget 2005 met donc en application les orientations de la loi de programmation, rompant en cela avec une chute progressive de 37 % des crédits de paiement observée de 1991 à 2001.

Cette consolidation résulte de la conjonction des besoins de financement de grands programmes de la dissuasion et notamment du missile air-sol à moyenne portée amélioré, des sous-marins lanceurs d'engin de nouvelle génération ou de la simulation. La proportion des crédits consacrés à la dissuasion nucléaire par

rapport à la totalité des crédits du titre V, soit 20 % dans le projet de loi de finances pour 2004, est proche des dispositions de la loi de programmation pour la période 1997-2002, qui prévoyait que ces crédits ne devaient pas dépasser 20 % des crédits de paiement des dépenses en capital.

L'actuelle loi de programmation ne fixe pas d'objectif en la matière. Cependant, le paragraphe 2.1.1 de son rapport annexé ne prévoit plus de plafond mais un montant moyen consacré à ce système de force. Cette somme annuelle s'élève à 2.825 millions d'euros. La dotation pour 2005 est donc conforme à la programmation.

Ces ressources doivent permettre le renouvellement et la modernisation de des forces de dissuasion ainsi que l'avancement du programme de simulation. Conformément à la doctrine française de dissuasion, ces moyens sont définis, dans leur volume et leurs caractéristiques, à un niveau de stricte suffisance.

La force de dissuasion a assurément subi les contrecoups de l'évolution rapide de la situation stratégique depuis 1990. Elle a été aussi conduite à se moderniser, à adapter son format aux modifications de la menace et du contexte international. Les décisions prises en 1996 par le Président de la République (retrait des missiles Hadès, démantèlement de la composante terrestre, arrêt des essais nucléaires) ont exercé leurs effets sur le volume des dépenses.

Le rétrécissement du dispositif nucléaire s'accompagne toutefois d'un effort constant de renouvellement, de maintenance et d'innovation comme le montre la ventilation des crédits par grandes composantes :

LES COMPOSANTES DE LA DISSUASION NUCLEAIRE

(en millions d'euros)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	AP	CP										
Composante océanique (1)	1.619	1.218	961	1.209	1.053	1.441	1.647	1.563	1.910	1.606	1.852	1.657
Composante aéroportée (2)	288	292	215	283	341	301	645	398	364	448	279	400
Transmissions	28	61	37	40	64	41	58	44	65	37	—	—
Autres (3)	873	845	836	841	1.060	869	1.052	957	1.117	1.020	1.053	1.088
Total	2.808	2.417	2.049	2.373	2.518	2.652	3.402	2.963	3.456	3.111	3.186	3.148

(1) missiles, charges nucléaires compris.

(2) missiles, charges nucléaires compris.

(3) simulation, études, matières nucléaires.

La loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 articule la modernisation et l'adaptation des forces de dissuasion autour de trois programmes :

– Le programme des sous-marins lanceurs d'engins de nouvelle génération (SNLE-NG) avec la mise en service du SNLE-NG n°3 en décembre 2004 et du SNLE-NG n°4 en 2010 ;

– Le programme de développement du missile M51, avec sa mise en service en 2010 sur le SNLE-NG en 2010 ;

– La livraison en 2007 du nouveau missile nucléaire air-sol moyenne portée amélioré (ASMP-A), emportée sur Mirage 2000 N après les adaptations nécessaires et sur Rafale en fin de période.

1.– Les crédits transférés au commissariat à l'énergie atomique

Les transferts de crédits de la Défense au CEA interviennent selon une décision du Premier ministre « fixant les modalités de réalisation des armements nucléaires et des activités connexes par le ministre de la défense et le CEA ». Ce protocole est réexaminé tous les cinq ans. Le dernier renouvellement a eu lieu le 8 mars 2004.

Ce protocole définit les responsabilités respectives dans la conduite des programmes et pose le principe de financement de « l'œuvre commune CEA-Armées » par transfert de crédits du ministère de la Défense vers le chapitre « subvention au Commissariat à l'énergie atomique » du budget du ministère de l'industrie. En pratique, il est procédé à une annulation au titre V de la Défense. Le rythme de ces transferts et le montant des crédits à transférer (ainsi que leur répartition précise) sont fixés au début de chaque année, à titre prévisionnel, par concertation entre le ministère de la Défense et le CEA, tant en ce qui concerne les autorisations de programme que les crédits de paiement. Cet examen porte notamment sur l'avancement des travaux confiés au CEA et les éléments de comptabilité analytique du CEA.

Le montant des crédits transférés peut être modifié en cours d'année, de manière à l'adapter à la consommation réelle et à tenir compte de l'avancement des travaux menés par la direction des applications nucléaires du CEA.

Le tableau suivant récapitule les crédits inscrits sur le fascicule Défense et transférés à la Direction des applications militaires du commissariat à l'énergie atomique (CEA) :

CRÉDITS TRANSFÉRÉS AU CEA

(en millions d'euros courants)

	2001	2002	2003	2004	2005
Autorisations de programme	1.096,3	1.328,3	1.368,1	1.418,0	1.483,6
Crédits de paiement	1.036,4	1.166,2	1.277,4	1.303,1	1.315,4

Source : projet de loi de finances

Les dotations transférées au CEA progresseront, par rapport à 2004, de 4,6 % en autorisations de programme et de 0,9 % en crédits de paiement. Elles permettront notamment le lancement des actions suivantes : projet de simulation, réalisation du réacteur d'essai dédié à la propulsion nucléaire navale, ordinateur de calculs pour la garantie des armes via la simulation et démantèlement des anciennes usines de Pierrelatte et Marcoule.

L'arrêt des essais nucléaires, avec la signature du traité d'interdiction complète des essais nucléaires, a profondément remis en cause les conditions du maintien de la disponibilité opérationnelle des armes nucléaires en service et de la mise au point des têtes futures, les têtes nucléaires aéroportées et océaniques.

La direction des applications militaires du CEA s'est préparée, dès 1991, à l'arrêt des expérimentations en proposant le programme d'aide à la limitation des expérimentations nucléaires (PALEN) qui comportait deux volets : la mise au point des filières d'armes robustes, c'est-à-dire présentant une fiabilité compatible avec des écarts de modélisation ou de réalisation, et le passage à la simulation. Lors de la dernière campagne d'essais nucléaires, en 1995-1996, ces deux volets ont donné lieu à des expérimentations ; des formules d'armes robustes ont pu être ainsi validées et de nombreuses données techniques et scientifiques ont aussi été acquises au bénéfice de la simulation.

La simulation consiste à reproduire, à l'aide d'expériences ou par le calcul, les phénomènes observés au cours du fonctionnement d'une charge nucléaire. L'objectif est de disposer d'un ensemble de logiciels décrivant les différentes phases du fonctionnement d'une arme nucléaire et reposant sur une représentation des lois physiques mises en jeu.

La validation globale en sera obtenue par recalage sur les résultats des essais nucléaires passés, tandis que la validation des modèles physiques décrivant les phénomènes essentiels du fonctionnement des armes nucléaires reposera sur des moyens de laboratoire appropriés. Les deux principaux moyens spécifiques sont la machine radiographique Airix, pour la visualisation détaillée du comportement hydrodynamique de l'amorce, et le laser Mégajoule, pour l'étude de nombreux processus physiques élémentaires dont celle des phénomènes thermonucléaires.

S'agissant de la simulation numérique, l'enjeu est de construire des schémas numériques suffisamment précis pour accepter les modèles physiques perfectionnés mais dont la complexité reste toutefois cohérente avec la puissance des ordinateurs.

La réalisation de l'installation Airix dotée d'un axe de mesure est achevée. Un second axe, permettant d'obtenir, au cours d'une même expérience, plusieurs clichés radiographiques à différents instants et suivant différents angles d'observation serait disponible en 2011.

Quant à la réalisation du laser mégajoule, il s'agit d'un projet particulièrement complexe. La mise à disposition du laser mégajoule à pleine puissance est désormais prévue en 2009 mais la première expérience d'ignition et combustion thermonucléaire d'une cible cryogénique n'aura pas lieu avant 2011.

2.– La force océanique stratégique

La composante mer-sol balistique stratégique de la dissuasion est mise en œuvre par la force océanique stratégique (FOST).

a) Les sous-marins

Les crédits finançant les sous-marins nucléaires lanceurs d'engin (SNLE) de la FOST sont répartis entre construction et maintien en condition opérationnelle :

CRÉDITS DES SOUS-MARINS DE LA FORCE OCÉANIQUE STRATÉGIQUE

(en millions d'euros courants)

			2003	2004	2005
Maintien en condition opérationnelle	Maintien en condition opérationnelle des SNLE et démantèlement (chapitre 51-71, article 36)	AP	258	202	235
		CP	200	209	194
	Maintien en condition opérationnelle des SNLE : partie missiles (chapitre 51-71, article 34)	AP	22	35	107
		CP	20	27	99
	Programmes de transmission de la FOST (chapitre 51-71, article 33)	AP	10	11	19
		CP	10	11	10
Construction	Construction SNLE/NG (chapitre 51-71, article 31)	AP	622	426	317
		CP	303	395	381

Source : projet de loi de finances

Le premier sous-marin lanceur d'engin, le *Redoutable*, a été admis au service actif en 1971. Il sera suivi de cinq autres bâtiments considérés comme de même série bien que les plus récents aient bénéficié des progrès techniques et scientifiques enregistrés depuis 1971 : le *Terrible* (1972), le *Foudroyant* (1974), l'*Indomptable* (1976), le *Tonnant* (1980) et l'*Inflexible* (1985).

Le programme de sous-marin lanceur d'engin de nouvelle génération (SNLE-NG) a été lancé en 1986. La cible initiale était de sept puis de six sous-marins.

Le mode de propulsion nucléaire des SNLE-NG doit permettre le déplacement d'un bâtiment de 140 mètres de long, avoisinant les 14.000 tonnes en plongée, armé de 16 missiles stratégiques M45 puis M51 et de garantir dans des conditions de sécurité maximale, grâce à sa furtivité et à son armement défensif, une immersion importante grâce à l'utilisation d'un acier de très haute limite élastique.

Compte tenu du changement de contexte géostratégique, la cible a été ramenée en 1991 à 4 SNLE-NG, ce qui permet à la France de disposer en temps de crise d'une permanence d'au moins deux sous-marins à la mer. Parallèlement, le calendrier prévisionnel du programme a été régulièrement retardé, pour des raisons techniques et financières.

L'actuel calendrier, issu des décisions de la revue de programmes de 1998, est détaillé ci-après :

CALENDRIER RÉVISÉ DU PROGRAMME SNLE-NG

	Commandes	Admissions au service actif
<i>Le Triomphant</i>	juin 1987	mars 1997
<i>Le Téméraire</i>	octobre 1989	décembre 1999
<i>Le Vigilant</i>	mai 1993	novembre 2004
<i>Le Terrible</i>	juillet 2000	2010

Le troisième SNLE-NG, le *Vigilant*, devrait être lancé en novembre 2004. La FOST repose donc à l'heure actuelle sur deux sous-marins de l'ancienne génération, l'*Inflexible* et l'*Indomptable*, et sur les deux SNLE-NG admis au service actif, le *Triomphant* et le *Téméraire*.

Le programme de SNLE-NG a subi d'importants dépassements financiers depuis son lancement en 1986. A l'époque, le devis total du coût d'acquisition était estimé pour six sous-marins à 9,63 milliards d'euros. Cette somme englobait le développement, la fabrication et l'environnement du programme (moyens d'essais, infrastructure industrielle et militaire, transmissions).

Le poste fabrications est celui sur lequel les dépassements ont été les plus importants. Le poste environnement est celui dont le périmètre a été le plus fluctuant ce qui rend les comparaisons difficiles. Certaines opérations liées au programme ont été exclues de sa définition officielle.

À la suite des décisions prises à l'issue de la revue des programmes, le devis du SNLE-NG n° 4 a augmenté de 45 millions d'euros car il sera directement réalisé en version M51. Ce surcoût est plus que compensé par la baisse corrélative de 207 millions d'euros du devis du programme « adaptation M51 » puisque seuls les trois premiers SNLE-NG seront refondus. Le devis global prévisionnel du programme de réalisation des quatre SNLE-NG a encore augmenté de 67 millions d'euros en 2000, en raison notamment de l'augmentation du taux de charges patronales applicable aux ouvriers d'État de la direction des constructions navales.

En matière d'entretien, dans un contexte d'optimisation des dépenses, le flux financier visé à terme est de l'ordre de 150 millions d'euros.

b) Les missiles balistiques

Les missiles balistiques actuellement en dotation sont, d'une part, le M4 pour les sous-marins de l'ancienne génération et, d'autre part, le M45 pour les deux sous-marins de nouvelle génération.

Si le missile M45 est proche du M4 puisque les différences portent sur moins de 3 % de sa masse hors tête nucléaire, il est radicalement différent du M51 qui pèse 53 tonnes contre 36 tonnes pour le M45, ce qui explique les importants et coûteux travaux d'adaptation des trois premiers SNLE-NG entre 2008 et 2012.

Le missile M45 diffère du M4 essentiellement par l'emport de la tête nucléaire TN75 dont la furtivité a été améliorée par rapport aux TN71 du missile M4. Elle bénéficie aussi d'une meilleure aide à la pénétration. Le format de la flotte impose la disponibilité simultanée de trois dotations de missiles, actuellement constituées de deux dotations M45 et d'une dotation M4. La dernière livraison de M45 est prévue avant la fin de l'année 2004.

Le tableau suivant retrace les crédits demandés en loi de finances initiale pour le programme M4 M45, qui s'imputent sur le chapitre 51-71, article 62 :

CRÉDITS DEMANDÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE POUR LE PROGRAMME M4 M45

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Autorisations de programme	223,3	167,3	0,0
Crédits de paiement	224,4	211,3	2,4

Source : projet de loi de finances

Afin de garantir la sûreté du système d'armes et la crédibilité de la dissuasion à l'horizon 2030, notamment dans l'hypothèse d'un renforcement des défenses antimissile balistique, le lancement du développement du programme missile M5 a été décidé à la fin 1992. En février 1996, dans un contexte stratégique moins menaçant, un souci d'économie a conduit le Président de la République à réorienter le programme vers un missile moins ambitieux, le M51.

Le missile M51 est un missile de masse totale maximale de 53 tonnes, guidé par inertie et propulsé par propergol solide. La partie haute comporte une case à équipements, un système d'espacement et de largage des têtes nucléaires et des aides à la pénétration, et une coiffe équipée d'un réducteur de traînée.

Au terme de la revue de programmes de 1998, il a été décidé d'avancer de 2010 à 2008 le remplacement des M4 M45 par des missiles M51 équipés, dans un premier temps, de la tête nucléaire TN75 et des aides à la pénétration du missile M45 (version M51.1), puis, à partir de 2015, de la nouvelle tête nucléaire océanique (TNO) associée à des systèmes d'aide à la pénétration (version M51.2).

Si la convergence de l'admission au service actif du quatrième SNLE-NG et de sa dotation en M51 n'a pas été remise en cause, la date en a été reportée lors de la préparation de la loi de programmation militaire, de 2008 à 2010. Le lancement de la production est prévu pour l'automne 2004.

Les crédits apparaissant dans le projet de loi de finances sont les suivants :

**CRÉDITS DU PROGRAMME M51
Chapitre 51-71, article 64**

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Autorisations de programme	220,7	812,1	804,8
Crédits de paiement	561,1	501,5	571,9

Source : projet de loi de finances

3.– La composante aéroportée

La composante aéroportée de la dissuasion relève d'une part des Super-Étendard du groupe aéronaval et, d'autre part, des Mirage 2000N dépendant des forces aériennes stratégiques (FAS). Leur armement commun est le missile air-sol moyenne portée (ASMP). En 2008, le binôme Rafale – ASMP amélioré devrait succéder au couple Mirage 2000N – ASMP.

Le Mirage 2000N est capable d'effectuer une pénétration à très basse altitude et à très grande vitesse en suivi de terrain automatique.

Pour effectuer ses missions, le Mirage 2000N dispose :

- d'un radar ayant la capacité d'effectuer du suivi de terrain à très grande vitesse, à très basse altitude et quelles que soient les conditions météorologiques ;
- d'un système de navigation autonome performant s'appuyant sur deux centrales inertielles ;
- d'un système de contre mesures évolué ;
- et de deux missiles d'autoprotection de type Magic II à autodirecteur infrarouge.

Les Mirage 2000N mobilisent de l'ordre de 30 millions d'euros de crédits de fabrication chaque année.

Le tableau suivant présente les crédits demandés afin d'adapter le Mirage 2000N au ASMP amélioré :

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE MIRAGE 2000N K3

(en millions d'euros)

	2004	2005
Autorisations de programme	32,6	15,8
Crédits de paiement	26,4	37,5

Source : projet de loi de finances

Le missile ASMP est un missile nucléaire aéroporté à vocation stratégique et d'ultime avertissement, pouvant être emporté sous Mirage 2000N et Super Étendard (porte-avions).

Commencé en 1986, date d'entrée en service opérationnel du système d'arme Mirage IV-ASMP, le maintien en condition opérationnelle est monté en puissance jusqu'en 1991, au fur et à mesure des mises en service successives. La mise en service sous Super Étendard modernisé est intervenue fin 1995.

Le missile **ASMP amélioré**, disponible à partir de 2007 sous les Mirage 2000N et 2008 pour les Rafale, sera un missile d'une masse comprise entre 850 et 900 kilogrammes dont la propulsion sera assurée par un accélérateur à poudre puis, une fois atteinte une vitesse hautement supersonique, par un statoréacteur. L'ASMP amélioré mettra en œuvre une charge nouvelle, la tête nucléaire aéroportée.

Le tableau suivant rappelle crédits demandés, sur le chapitre 51-71, article 67, au titre du programme ASMP-A :

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LES MISSILES ASMP-A

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Autorisations de programme	341,4	19,80	64,7
Crédits de paiement	159,3	117,90	128,2

Source : projet de loi de finances

II.- COMMUNICATION ET RENSEIGNEMENT

La France consent depuis plusieurs années un effort important en faveur du système de forces C3R (Commandement, conduite, communication, renseignement).

En réalisant la chaîne complète de commandement, du niveau stratégique au niveau tactique, incluant le commandement interarmées de théâtre, dont l'expérience des opérations des Balkans ou d'Afghanistan a confirmé l'importance. Le but est de pouvoir tenir le rôle de « nation cadre » pour la planification et la conduite d'une opération d'envergure menée par l'Union européenne. C'est l'objectif poursuivi par la loi de programmation militaire 2003-2008

Cette capacité suppose un investissement massif et continu, tant dans les systèmes d'information et de communication dont les exigences de débit sont toujours croissantes, que dans la chaîne des capteurs du renseignement ou la formation des états-majors de force. Les ressources affectées à ce système de forces permettent de réaliser les capacités de traitement de l'information et de sa diffusion.

A.- LE RENSEIGNEMENT STRATEGIQUE

La loi de programmation militaire met l'accent sur trois programmes dans ce domaine :

RENSEIGNEMENT STRATEGIQUE

Helios 2	Lancement du premier satellite en 2004 et disponibilité au tir du deuxième en 2005 pour un lancement prévu en 2008
successeur Helios 2	Études amont et initiation d'une coopération européenne pour assurer la pérennisation d'une capacité globale tout temps
MINREM	Livraison en 2006 du bâtiment d'écoute remplaçant le Bougainville

Source : rapport annexé à la loi relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008

1.– Le satellite de renseignement stratégique Hélios II

Le programme Hélios II dont les études de faisabilité ont été lancées en 1992 doit prendre le relais des satellites de la première génération et apporter un certain nombre de progrès opérationnels au nombre desquels :

- améliorer les capacités de prise de vue et de transmission des images de façon à réduire les délais d'acquisition de l'information et à augmenter le nombre d'images réalisables ;
- améliorer la résolution dans la bande optique visible de façon à garantir en particulier la reconnaissance de tous les objectifs d'intérêt militaire ;
- introduire une capacité d'observation infrarouge de façon à permettre l'observation de nuit et le recueil d'indices d'activités ;
- introduire une capacité multispectrale afin de déjouer les tentatives de leurres et de camouflages.

Le programme Hélios II comprend la définition, le développement et la réalisation de deux satellites de deuxième génération et le segment français d'une composante au sol adaptée des installations au sol déjà réalisées pour Hélios I et conçue pour être compatible avec l'arrivée éventuelle de cinq autres coopérants. À ce jour, seulement l'Espagne et la Belgique ont rejoint le programme, pour des participations très faibles de 2,5 %.

Le coût du programme Hélios II est actuellement estimé à plus de 1,5 milliard d'euros aux coûts des facteurs de janvier 2004 (contre une prévision de 1,45 milliard d'euros).

Au titre du budget **2005**, des autorisations de programmes sont demandées à hauteur de 80,4 millions d'euros (contre 59,52 millions d'euros en 2004) et des crédits de paiements sont demandés pour un montant de 85,12 millions d'euros (contre 46,55 millions d'euros en 2003). Ces crédits sont inscrits à l'article 69 du chapitre 51-61.

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME HELIOS II

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Autorisations de programme	7,94	59,52	80,4
Crédits de paiement	100,89	46,55	85,12

Source : projet de loi de finances

Le lancement de Hélios II A est prévu pour la fin de l'année 2004 et Hélios II B doit être disponible au tir à partir de 2005 pour un lancement prévu en 2008. Le décalage du programme Hélios II, dû à des évolutions techniques – l'introduction de la très haute résolution – demeure compatible avec la continuité de service, compte tenu du bon état de fonctionnement des satellites Hélios I.

Pour accéder à l'imagerie « tout temps », la France a initié des projets de coopération avec l'Italie (projet Cosmo-Skymed) et l'Allemagne (projet SarLupe)

qui reposent sur le principe de l'échange de capacités, c'est-à-dire par un partage du temps d'utilisation des satellites optiques développés par la France et des satellites radar développés par l'Italie et l'Allemagne.

À des fins d'exploitation de l'imagerie radar et de fédération de l'emploi des systèmes Hélios, SarLupe et Cosmo-Skymed, le programme français « segment sol d'observation (SSO) » a été décidé. La faisabilité de ce programme a été validée le 5 avril 2002. Sa mise en service opérationnelle est prévue en 2007 sous réserve du lancement des premiers satellites italiens et allemands.

Même s'il apparaît coûteux, le système Hélios est un atout précieux pour la France. Comme l'expérience de l'Afghanistan l'a montré, **la capacité d'évaluation autonome des situations est essentielle.**

2.- Le bâtiment MINREM

Le bâtiment MINREM, prévu par la loi de programmation militaire, est un moyen d'écoute naval. Son contrat de réalisation a fait l'objet d'une notification le 28 décembre 2001, pour une mise en service prévue en 2006.

Le prestataire privé pourrait prendre en charge le maintien en condition opérationnel (il s'agit d'une tranche conditionnelle du contrat). Il s'engagerait sur un objectif global moyen de 350 jours par an (hors grandes révisions). En réalité, cet objectif serait mesuré à partir de 23 fonctions de base identifiées. Les éventuelles pénalités se fonderaient sur celles-ci.

Cette démarche est particulièrement intéressante car la Marine n'aura pas besoin de former des personnels à la maintenance de son bâtiment, optimisant ainsi la gestion de son personnel... et ses coûts. Bien évidemment, l'État sera le propriétaire du bâtiment.

Les crédits du programme MINREM sont retracés dans le tableau suivant :

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME MINREM			
<i>(en millions d'euros)</i>			
	2003	2004	2005
Autorisations de programme	9,6	0,0	0,0
Crédits de paiement	22,6	25,8	35,5

Source : projet de loi de finances

B.- LES SATELLITES DE COMMUNICATION SYRACUSE

Le programme Syracuse II de télécommunications militaires par satellite a commencé sa phase de développement en 1988. Il se compose de trois parties (système, composante spatiale et composante sol). La livraison de la version finale comportant toutes les capacités opérationnelles date du mois d'avril 1997. Le coût du programme s'élève à 2,2 milliards d'euros (au coût des facteurs de 2001).

Son successeur, **Syracuse III**, doit assurer sa continuité, étendre le parc de stations, accroître la capacité de résistance à la guerre électronique d'un nombre important de liaisons et étendre la zone de couverture. Ce programme implique la fourniture de trois satellites.

Une première phase, sous maîtrise d'œuvre nationale, doit permettre à la France de mettre en orbite un premier satellite de nouvelle génération. **La mise en service du premier satellite est prévue pour 2005.**

Le coût du programme Syracuse III est estimé à 2,4 milliards d'euros. Des crédits de paiement atteignant 267,2 millions d'euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2004 pour ce programme aux articles 13, 29, 37 et 74 du chapitre 51-61.

L'OTAN, qui doit renouveler ses équipements « NATO IV » début 2005, a lancé une procédure d'appel d'offre à l'attention des nations le 10 juillet 2002. La France, le Royaume-Uni et l'Italie ont élaboré une réponse commune, basée sur les capacités nationales de chacun. Seuls les États-Unis ont proposé une offre concurrente de l'offre européenne. L'offre européenne a été jugée par l'OTAN comme son « offre préférée ». En conséquence, un *Memorandum of Understanding* est en cours de négociation.

Une acquisition selon le schéma désormais étudié par les Britanniques qui recourent à la location de services (*Private Finance Initiative*) a constitué un volet d'étude spécifique de la définition en compétition de la première phase.

Parmi les avantages espérés, on notera en particulier la possibilité d'un différé de paiement, une approche en termes de services (qui paraît plus proche de l'utilisateur et pourrait parfois dégager des solutions plus efficaces) et la possibilité de partager l'emploi d'un système avec d'autres utilisateurs via un opérateur privé (ce qui évite la complexité des coopérations). Le caractère novateur de cette technique d'acquisition de capacités et l'étendue des études préalables qu'elle induit n'ont pas permis d'y recourir pour la première phase du programme.

III.- LA PROJECTION ET LA MOBILITE

Afin de répondre à l'exigence de projection des forces de manière autonome, à distance du territoire national et sous faibles délais, il est essentiel d'assurer leur mobilité tactique sur le théâtre. C'est pourquoi la loi de programmation fixe trois séries d'objectifs au système de forces « projection et mobilité » sur la période 2003-2008 : la projection aérienne de la force de réaction, la capacité aéromobile de théâtre et le transport stratégique militaire.

A.— LA PROJECTION AERIENNE DE LA FORCE DE REACTION : L'A400M

Les capacités de projection et de mobilité de nos forces reposent d'abord sur la force aérienne de projection (FAP). La situation de nos flottes d'avions nécessite un effort important de consolidation afin de répondre à nos engagements capacitaires. L'avion A400M est absolument indispensable. En effet, ce programme répond au besoin capacitaire de transport stratégique et tactique dans un cadre multinational, européen ou dans un cadre purement national. Cependant, cette capacité ne sera acquise qu'après 2015. D'ici là, il faudra affronter, dès 2005, date de début du retrait des Transall, **un trou capacitaire important jusqu'en 2011.**

La programmation 2003-2008 répond au souci d'améliorer la réactivité des forces face aux crises conjoncturelles en acquérant des avions de transport à très long rayon d'action. Sont ainsi prévues l'acquisition de deux avions de transport à très long rayon d'action, qui permettront de remplacer les deux DC-8 avec l'apport à terme d'une capacité multi-rôle et la rénovation de la flotte des onze C135FR et des trois KC135R. Il s'agit surtout de poursuivre, malgré les difficultés, la réalisation de l'avion de transport militaire A400M initialement attendu en 2002. Si un *Memorandum of understanding* a été signé par six États (France, Royaume-Uni, Allemagne, Belgique, Espagne, Turquie) le 19 juin 2001, les engagements – non contraignants juridiquement – ont été remis en cause.

Le gouvernement portugais issu des élections d'avril 2002 avait demandé un délai supplémentaire pour s'engager officiellement dans le programme. Par ailleurs, une annexe ⁽¹⁾ réservait la validité du contrat à l'approbation du parlement allemand. Le 24 janvier 2002, ce dernier a approuvé le lancement du programme mais n'a voté qu'une première tranche de 5,1 milliards d'euros. Le 4 décembre 2002, l'Allemagne a annoncé son intention de diminuer le volume de sa commande de 73 à 60 appareils. Par ailleurs, le délai de réflexion du Portugal étant échu (31 décembre 2002), celui-ci a été exclu du programme. C'est donc sur la base d'une nouvelle commande globale de 180 avions (196 à l'origine) que le contrat a été renégocié avec *Airbus Military Sociedad Limitada* entre les mois de décembre 2002 et février 2003.

Le 21 mai 2003, la commission budgétaire du Bundestag donnait son accord à la participation allemande, et le 22 mai s'achevait le processus de ratification des accords entre les nations, permettant ainsi la signature d'un nouveau contrat entre la société et l'OCCAR dès le 27 mai. Ce contrat, auquel n'est plus attachée aucune réserve, est entré en vigueur le 31 mai 2003, figeant ainsi toutes les étapes du programme. L'Italie s'est retirée du programme en décembre 2001 et le Portugal en février 2003.

⁽¹⁾ Suite aux documents intergouvernementaux et au contrat entre l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement) et Airbus military signés le 18 décembre 2001 à Bruxelles.

Les commandes sont réparties de la manière suivante :

INTENTIONS DE COMMANDES

Pays	Calendrier 1^{er} avion	Nombre d'avions
Allemagne	août 2010	60
France	octobre 2009	50
Espagne	novembre 2011	27
Royaume-Uni	mars 2010	25
Turquie	décembre 2009	10
Belgique	août 2018	7
Luxembourg	février 2018	1

Source : ministère de la Défense

Du point de vue budgétaire, le devis du programme A400M s'élevait à 6,7 milliards d'euros courants pour la France, y compris une provision pour les hausses économiques. En mai 2003, il a été réévalué à 6,55 milliards d'euros pour la France. Aux coûts des facteurs de janvier 2004, ce montant atteint 6,77 milliards d'euros.

L'approbation du document de lancement de la réalisation a permis de libérer 3,049 milliards d'euros d'autorisations de programme, ouvertes par la loi de finances rectificative de fin d'année 2000. Le solde des autorisations de programme, s'élevant à 3,613 milliards d'euros, nécessaires à la notification du contrat a été ouvert dans la loi de finances rectificative de fin d'année 2001. **Au total 6.662 millions d'euros** ont été ouverts en autorisations de programme. **Ce montant couvre les hausses économiques jusqu'à la fin de la programmation.**

On rappellera, de plus, que la loi de finances initiale pour 2002 a créé un article consacré à l'A400M, doté de 100 millions d'euros dont 45 millions d'euros de reports de la gestion 2001. L'article 17 du chapitre 53-81, a été doté, en 2003, de 60,41 millions d'euros en crédits de paiement. Pour **2005**, il est proposé d'inscrire 226,5 millions d'euros en crédits de paiements.

Le tableau suivant retrace les ouvertures de crédits de paiement, imputées sur le chapitre 53-81 (article 17) pour le programme A400M :

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME A400M

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Crédits de paiement	82,6	192,62	226,46

Source : projet de loi de finances

Le premier vol de l'A400M interviendra en janvier 2008 et le premier avion sera livré en octobre 2009. Les livraisons à la France auront lieu selon le calendrier suivant :

CALENDRIER DES LIVRAISONS A LA FRANCE

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Exemplaires livrés	2	6	6	5	5	5	4	6	5	5	1

Si le plan prospectif à trente ans considère que les spécifications opérationnelles retenues pour l'A400M sont cohérentes avec les caractéristiques des matériels de l'échelon de réaction immédiate à projeter, tant en tenue de masse embarquée que de volume de soute et de délais d'embarquement et de débarquement, on doit bien prendre conscience que l'A400M ne sera pas un cargo gros porteur comme le C5A ou l'Antonov 124 mais bien un avion de transport tactique destiné prioritairement à transporter des passagers et du fret sur des théâtres d'opérations.

B.— LA MOBILITE DE THEATRE : L'HELICOPTERE DE TRANSPORT NH90

L'hélicoptère NH90 se décline en deux versions principales, le NFH (*NATO frigate Helicopter*), conçu pour répondre aux besoins des marines des pays membres du programme, et le TTH (*Tactical Transport Helicopter*), conçu pour répondre aux besoins des armées de Terre.

Pour l'armée de terre, l'hélicoptère de transport tactique est un appareil de la classe des 9 tonnes avec systèmes d'armes intégrés. Il devra être capable, à proximité immédiate de la zone des combats et en conservant un rayon d'action supérieur à 700 kilomètres, de transporter 14 à 20 commandos équipés ou 2 tonnes de matériel, de réaliser des évacuations sanitaires, des parachutages, de servir de poste de commandement volant et, en temps de paix, d'assurer des missions de recherche et de sauvetage. Il disposera d'une rampe d'accès arrière, destinée à faciliter l'embarquement et le débarquement de matériel et à permettre le transport interne d'un petit véhicule.

Pour la Marine, il s'agit de transport tactique mais aussi de lutte anti-sous-marine et anti-navires à partir de frégates (version NFH). Pour des raisons de communauté de parc, le NH90 a, par la suite, été choisi pour remplacer également le Super Frelon pour réaliser des missions de transport logistique et de service public. La cible a été fixée à 160 appareils dont 27 pour la Marine (14 pour le combat et 13 pour le soutien), 68 pour l'armée de Terre et 65 non encore répartis.

Le coût du développement est de 540 millions d'euros (au coût des facteurs de janvier 2000). Celui de la fabrication s'élève à 5 milliards d'euros (au coût des facteurs de janvier 2001) pour un prix unitaire (au coût des facteurs de janvier 2004) de la version terre à 19,5 millions d'euros, de la version marine soutien à 25,6 millions d'euros et de la version marine combat à 31,7 millions d'euros. Depuis le début de ce programme, l'armée de terre lui a consacré 642 millions d'euros d'autorisations de programme votés ainsi que 530 millions d'euros de crédits de paiements. On rappellera que les coûts ont suscité les critiques de la Cour des comptes dans son rapport public de 1999 sur les modalités de financement du développement du programme. La Cour des comptes constate qu'au total, « *la part du développement à la charge du budget français est excessive et elle n'est justifiée par aucun avantage exceptionnel accordé aux industriels français.* »

Le 30 juin 2000, la France a signé le contrat d'industrialisation de la version terrestre et de la version navale (0,38 milliard d'euros) ainsi qu'une commande des 27 appareils de la Marine (0,84 milliard d'euros).

Les commandes des appareils destinés à l'armée de Terre doivent se faire en 2007 (34 appareils) et 2010 (34 appareils). Les livraisons devraient commencer en 2011.

Les livraisons à la France auront lieu selon le calendrier suivant :

CALENDRIER DES LIVRAISONS A LA FRANCE

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Armée de terre							8	10	10	10	10	10	10		50
Marine (soutien)	1	2	2	2								2	2	2	13
Marine (combat)					2	2	2	2	2	2	2				14

Les crédits, inscrits aux articles 21 (terre) et 34 (marine) du chapitre 53-71, sont présentés dans le tableau suivant :

FINANCEMENT DE L'HELICOPTERE NH90

(en millions d'euros)

	LFI 2004		PLF 2005	
	AP	CP	AP	CP
ARMEE DE TERRE	0	42,0	0	39,1
MARINE NATIONALE	37,3	96,5	55,0	115,3

C.- LE TRANSPORT STRATEGIQUE MARITIME : LES BATIMENTS DE PROJECTION ET DE COMMANDEMENT

Il est impératif d'améliorer la capacité de projeter, par moyens amphibies, un groupement interarmes de type blindé léger. Aussi, dans le domaine maritime, la relève de deux transports de chalands de débarquement (TCD) par deux bâtiments de projection et de commandement (BPC), en 2005 et 2006, offrira les capacités d'action amphibies permettant l'engagement d'un groupement interarmes blindé léger de 1.400 hommes à partir de la mer.

On rappellera que les BPC ont fait l'objet d'une commande groupée fin 2000 tandis que les quatre TCD actuellement en service ⁽¹⁾ remplissent les missions essentielles de participation au transport et à la mise à terre des premiers échelons lors d'une intervention terrestre, d'accueil et de soutien du PC interarmées et de l'antenne chirurgicale et de soutien médical aux opérations amphibie ou humanitaire. Il n'est pas utile d'insister sur l'utilité de tels équipements qui sont en permanence sollicités (Kosovo, Côte d'Ivoire) soit pour acheminer les troupes sur le théâtre d'une crise internationale, soit pour participer à des opérations humanitaires.

⁽¹⁾ Et notamment les plus récents, la « Foudre » et le « Siroco ».

La fonction porte-hélicoptères est particulièrement développée puisque le pont comptera 6 spots pour hélicoptères NH 90 et Tigre et que le hangar pourra abriter de 10 à 16 hélicoptères.

Le coût de référence de ce programme dont la phase préliminaire a reposé sur des équipes intégrées faisant intervenir la DCN mais aussi des architectes civils des Chantiers de l'Atlantique dont l'apport a été décisif, est de 675 millions d'euros, soit un coût unitaire de 337 millions d'euros.

Les crédits ouverts sont présentés dans le tableau suivant:

ÉCHEANCIER FINANCIER DU PROGRAMME
BATIMENTS DE PROJECTION ET DE COMMANDEMENT (FABRICATION)
(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Autorisations de programme	59,7	19,3	5,5
Crédits de paiement	103,8	104,0	38,8

Source : projet de loi de finances

Le premier bâtiment, le *Mistral* devrait être admis au service actif avant la fin de l'année 2005 et le second, le *Tonnerre*, le serait avant la fin de l'année 2006, selon les délais prescrits par la loi de programmation militaire.

IV.- LA FRAPPE DANS LA PROFONDEUR

L'acquisition lente de la capacité de frappe de précision tout temps à distance de sécurité illustre bien la difficile mutation de nos systèmes d'armes, encore très marqués par leur époque de conception et l'omniprésence de la menace soviétique. Des enseignements ont pourtant été tirés des crises récentes, et notamment de la campagne aérienne du Kosovo et, surtout, en Afghanistan. Les programmes de modernisation continue des Mirage 2000 D et des Super-Étendard en sont des illustrations concrètes.

A.- LE SECOND PORTE-AVIONS

Le rapport annexé à la loi de programmation propose de construire un second porte-avions, afin d'assurer la permanence à la mer du groupe aéronaval. En effet, l'Europe a besoin de deux bâtiments de ce type à la mer en permanence. Or le *Charles de Gaulle* connaîtra des périodes d'entretien ou d'indisponibilité. Il devra donc être relevé par un second bâtiment afin d'assurer la permanence à la mer de notre groupe aéronaval.

La concomitance avec le programme britannique d'acquisition de deux porte-avions de 50.000 tonnes permet d'envisager une coopération, s'il est possible de concevoir avec les Britanniques un navire permettant le catapultage des avions.

1.– Un bâtiment de propulsion classique

Une première étape dans la définition du besoin a été franchie le 13 février 2004, concrétisée par le communiqué de la Présidence de la République suivant :

« *Sur proposition du Premier Ministre, le Président de la République a retenu l'option d'une propulsion classique pour le deuxième porte-avions dont la France doit se doter. Ce choix apporte une réponse parfaitement adaptée aux besoins opérationnels des décennies à venir et ouvre les meilleures perspectives de coopération avec le Royaume Uni* ».

L'option choisie est en parfaite adéquation avec les objectifs exprimés par la marine. Le choix de la propulsion classique ne remet aucunement en cause les indéniables qualités démontrées par le *Charles de Gaulle* en opérations. Il résulte de l'analyse des aspects opérationnels, financiers et industriels. L'évolution des priorités stratégiques (action vers la terre, participation à la gestion des crises) conduit à prévoir un tonnage accru du deuxième porte-avions par rapport à celui du *Charles de Gaulle*, avec des avions plus lourdement armés et qui dispose de marges d'évolution importantes. Un mode de propulsion conventionnel répond à ces contraintes en restant dans l'enveloppe financière souhaitée. Enfin, la propulsion classique induit un coût de possession maîtrisé.

Cette décision s'inscrit dans la recherche d'une cohérence globale de la flotte, afin que le nouveau porte-avions soit de la même génération que les bâtiments et les aéronefs qui constitueront le groupe aéronaval entre 2015 et 2055.

L'accueil et la mise en œuvre des 32 Rafale, 2 ou 3 E-2C et des 5 hélicoptères NH90 prévus imposent de retenir une plate-forme de la classe 55.000 à 60.000 tonnes. Ce déplacement est voisin de celui retenu pour les porte-avions britanniques. Il reste compatible avec les infrastructures portuaires de Brest et de Toulon.

Le porte-avions sera équipé de catapultes de 90 mètres et de 3 brins d'arrêt. Il sera capable de naviguer à 27 nœuds en fin de vie. Son équipage sera de l'ordre de 900 personnes, contre 1.250 pour le *Charles de Gaulle*. Son système de combat s'appuiera principalement sur les programmes précédents – Frégates multi-missions, Frégates Horizon, bâtiments de projection et de commandement, etc. – adaptés aux contraintes spécifiques du porte-avions : capacité autonome de surveillance de l'espace aérien, performances et débits en transmissions de données élevés et autodéfense à base du missile en service dans la Marine.

À l'automne 2004, sont prévues la rédaction du contrat d'étude de définition et la constitution du dossier de faisabilité. À l'été 2005, le périmètre de la coopération franco-britannique sera finalisé. En 2006 seront passés les contrats d'équipements critiques et le contrat global. En 2012 seront réalisés les essais relatifs aux avions, pour une admission en service actif prévue en 2015. Au plan industriel, Thalès Naval France et DCN ont agréé le 18 mai 2004 un accord sur la création d'une structure juridique *ad hoc* destinée à assurer la

maîtrise d'œuvre d'ensemble du projet français. Cet accord devrait se traduire par la création d'une *joint venture* avant la fin de l'année 2004. Sans en attendre la création formelle, les deux sociétés ont élaboré un début de projet commun destiné à servir de référence aux travaux de définition.

Le design qui en découle doit être considérablement enrichi au fil des mois mais il constitue déjà une première approche crédible de ce que pourrait être le produit final. La parution du dossier de faisabilité, prévue pour novembre 2004, fournira les éléments nécessaires à la poursuite des réflexions en vue de la satisfaction globale du besoin opérationnel.

Cette co-maîtrise d'œuvre devra toutefois s'appuyer sur l'expertise des sociétés du tissu industriel national susceptibles d'apporter une contribution efficace. Il s'agit en premier lieu des Chantiers de l'Atlantique, dont le savoir faire en construction navale est unanimement reconnu, mais aussi d'EADS ou de toute autre société susceptible de renforcer la crédibilité du projet.

2.- Une possibilité de coopération

Un processus de rapprochement avec le programme de porte-avions conduit par les Britanniques a été initié. Les travaux d'étude des opportunités de coopération, financés par la France, doivent se dérouler jusqu'à juin 2005, avec des rendez-vous intermédiaires échelonnés permettant de s'assurer du bon déroulement des échanges.

Le Royaume-Uni a récemment décidé de se doter d'une flotte de F-35B *Joint Strike Fighter* à décollage court et vertical. Dès lors, ce pays devrait se doter d'un porte-avions équipé d'une rampe de décollage destinée aux avions à décollage court. Cependant, la conception de ce bâtiment pourrait offrir tout de même la possibilité de l'équiper plus tard de brins d'arrêt et de catapultes. Dans ces conditions, la décision d'acheter l'avion américain ne semble pas remettre en cause l'éventualité d'une coopération.

Certaines décisions importantes attendues outre-Manche dans les mois prochains pourraient avoir des conséquences non négligeables sur les réelles opportunités de coopération. Au cours de l'année 2005, les Britanniques doivent faire le choix définitif du type d'avion embarqué (conventionnel ou à décollage vertical), attendu au mieux pour mi-2005. Puis ils devront définir le concept d'emploi des bâtiments envisagés. Ils seront soit de véritables outils de projection de puissance depuis la mer ou bien des bâtiments de transport d'avions vers le théâtre d'opérations, avec mise à terre des aéronefs dès que possible.

En outre, ils devront définir le montage industriel qu'ils retiennent. Les Britanniques envisagent en effet une conduite du projet originale avec constitution d'une « alliance » où l'État – en réalité, l'agence d'acquisition *Defence Procurement Agency* – et les principaux industriels concernés assumeraient la co-direction et partageraient les risques selon un pourcentage déterminé au départ.

Les négociations qui en découlent ne semblent pas devoir aboutir avant la mi-2005.

Dans l'attente de ces précisions, les échanges entre les principaux industriels des deux nations ont débuté afin d'identifier système par système, domaine par domaine, les meilleures opportunités de coopération à saisir et les proposer ensuite à l'appréciation des différents représentants étatiques des deux nations. L'essentiel des travaux s'articule autour de cinq thèmes principaux : le design général, la construction, les installations aviation, le système de combat et la propulsion.

L'issue de ce processus, attendu pour l'été 2005, permettra de déterminer l'ampleur de la coopération à mettre en place, qui pourra aller de simples acquisitions d'équipements en commun jusqu'à la réalisation de bâtiments très proches. Une première évaluation des économies possibles en termes de coûts, de délais et de réduction des risques, sera toutefois disponible mi-novembre avec le dossier de faisabilité.

Au-delà des considérations budgétaires, votre Rapporteur souligne qu'une coopération serait **un signal fort en faveur du développement de l'Europe de la défense**.

3.— Le financement de ce programme

Le programme destiné à la construction du second porte-avions sera doté de 600 millions d'euros en crédits de paiement sur la période de la programmation. Au sein de cette enveloppe, 550 millions d'euros relèveront du gouverneur de crédits de la Marine, tandis que 50 millions d'euros d'études amont relèveront du gouverneur de crédits qu'est le Délégué général pour l'armement. C'est donc sur la prochaine loi de programmation que portera l'effort financier principal. Le projet de budget 2005 prévoit l'ouverture de 117 millions d'euros en autorisations de programme et de 50 millions d'euros en crédits de paiement, qui seront consacrés aux études de définition et aux levées de risques spécifiques, comme le générateur de vapeur pour les catapultes.

B.— LE RAFALE

La flotte de combat actuelle est modernisée en attendant la montée en puissance des livraisons de Rafale. La flotte de combat actuelle, comptant de l'ordre de 350 avions, repose essentiellement sur les Mirage 2000 qui sont sans cesse modernisés en raison des décalages continus des livraisons de Rafale.

En juin 1999, une commande globale de 48 appareils a été effectuée, dont une tranche ferme de 28 appareils et une tranche optionnelle de 20 appareils à affermir en 2001. Cette commande globale a permis, au terme d'une négociation difficile tant au sein de l'État qu'avec les industriels, d'aboutir à un accord qui satisfait les deux parties puisque l'État a obtenu des réductions de prix en

globalisant sa commande et les industriels ont acquis une meilleure visibilité de leur plan de charge. Avant cette commande, les chaînes de fabrication avaient été interrompues pendant plus de 18 mois.

On estime que l'économie imputable à la seule globalisation de la commande s'élève à 8 % par rapport au prix de série consenti pour une commande annuelle du type de celles qui avaient précédé.

La loi de programmation prévoit la livraison de 234 appareils pour l'armée de l'air et de 60 pour la Marine. 125 commandes et 76 livraisons sont prévues sur la période. En dix ans, la date du premier escadron opérationnel de l'armée de l'Air a reculé de six ans. Les livraisons sont actuellement censées s'étaler jusqu'en 2020, soit trente et un ans après le lancement du développement.

L'étalement des livraisons, décidé en 2001 atténué néanmoins très fortement la portée de la commande globale passée en juin 1999, puisqu'à peine deux ans après, il a été procédé à un « décadencement » des livraisons prévues, y compris sur la tranche ferme de 28 avions, ce qui sera difficile à obtenir avec les mêmes conditions financières que celles qui avaient été concédées au titre de la commande globale. Il s'agirait ainsi de repousser au-delà de 2006, les livraisons initialement prévues pour la Marine en 2004 (deux appareils) et 2005 (cinq appareils). C'est la Marine qui subit surtout les conséquences des étalements car elle a des besoins plus urgents que l'armée de l'Air qui a régulièrement, par des programmes successifs et ininterrompus, modernisé et augmenté les capacités de ses Mirage 2000.

Dans l'état actuel du programme, il est prévu trois standards successifs et, éventuellement, un quatrième que l'on peut caractériser comme suit :

- le standard F1 qui ne disposera que de la capacité air-air et déployé uniquement sur le porte-avions ;
- le standard F2 qui ajoutera les capacités air-sol à partir de 2004-2005 ;
- le standard F3 qui ajoutera les capacités air-mer, reconnaissance et nucléaire puisqu'il pourra délivrer le missile ASMPA à partir de 2008.

En 2004, la Marine dispose de dix Rafale. La première flottille de Rafale est complète début 2002. Ces avions sont au standard F1, c'est-à-dire qu'ils n'ont que la capacité air-air et qu'ils remplacent les Crusader déjà retirés du service pour obsolescence. La Marine ne bénéficiera de la pleine polyvalence du Rafale qu'avec la livraison des avions au standard F3, c'est-à-dire en 2008. D'ici cette date, les Super-Étendard modernisés resteront seuls aptes à délivrer le missile nucléaire ASMP au sein de la Marine. L'armée de l'air, quant à elle, bénéficiera directement du standard F2 à partir de 2005 et du standard F3 en 2007 qui constitue une réelle rupture qualitative dans tous les domaines par rapport aux Mirage 2000 les plus récents. À terme, au-delà du standard F3, est prévue l'intégration du METEOR, missile européen d'interception à longue portée.

Le développement des trois premiers standards opérationnels est actuellement estimé à 10,6 milliards d'euros dont 8,8 à la charge de l'État, contre une prévision initiale, en 1989 (au coût des facteurs de janvier 2004) 7,2 milliards d'euros, dont 5,5 à la charge de l'État.

Le devis a donc significativement augmenté par rapport au chiffre figurant dans le dossier de lancement du développement. La moitié du dépassement s'est produite entre 1988 et 1995, époque à laquelle le cadrage des coûts était nettement insuffisant puisque les contrats ne comportaient ni prix plafond, ni contrainte de délai pour la production de l'avion de série. L'autre moitié résulte de modifications substantielles de spécifications (apparition de la version biplace-Air, redéfinition des contraintes de tenue au choc de la version Marine) et de l'étalement du programme.

La part étatique du devis de développement initial s'élevait à 3.579 millions d'euros (conditions de 1986). Elle était évaluée en 2002 à 5.469,6 millions d'euros (mêmes conditions). L'augmentation de l'écart de 172,5 millions d'euros est due en particulier à l'introduction dans le standard F2 de la sécurisation du vol en basse altitude (+ 13,6 millions d'euros), la prise en compte dans le périmètre du programme des travaux à effectuer entre le gel en mars 2006 du standard F3 et la qualification du même standard fin 2006 (85,7 millions d'euros).

Au coût des facteurs de janvier 2004, le coût unitaire du Rafale Marine (monoplace pour l'aéronavale) ressort à 54,95 millions d'euros, celui du Rafale Air étant de 46,8 millions d'euros, pour la version monoplace, et de 50,1 millions d'euros, pour la version biplace.

Le tableau suivant présente les montants totaux des crédits destinés au programme Rafale :

MONTANTS TOTAUX DES CREDITS DESTINES AU PROGRAMME RAFALE

(en millions d'euros)

			Avant 2002	2002	2003	2004	2005	Total
Air	Développement	AP	4.854,3	427,4	363,6	177,4	148	5.970,7
		CP	4.354,8	357,8	253,3	309,5	295	5.570,4
	Production	AP	4.918,3	371,7	682,0	2.383,8	362	8.717,8
		CP	2.273,2	358,9	544,3	617,7	842,97	4.637,1
Marine	Développement	AP	1.058,4	8,9	213,3	118,2	58,31	1.457,1
		CP	832,4	46,6	36,3	140,5	79,6	1.132,4
	Production	AP	3.012,7	178,5	297,0	728,3	141,67	4.358,2
		CP	1.576,4	259,3	272,5	278,0	362,7	2.748,9

Source : ministère de la Défense

Le tableau suivant présente les crédits inscrits au titre du programme Rafale :

CRÉDITS DU PROGRAMME RAFALE

(en millions d'euros)

	2003		2004		2005	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Marine (chapitre 53-71, article 31)	265	250	248	351	225	447
Armée de l'Air (chapitre 53-71, article 15)	702	706	663	898	527	1.158

Source : projet de loi de finances

Par ailleurs, le calendrier des commandes et des livraisons s'établit de la manière suivante :

CALENDRIER DES COMMANDES ET LIVRAISONS DU RAFALE

		Avant 2001	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Après 2008	Total
Air	Commandes	24	12	0	0	46	0	0	48	0	104	234
	Livraisons	2	0	0	1	5	10	11	6	11	188	
Marine	Commandes	17	8	0	0	13	0	0	18	0	4	60
	Livraisons	4	5	1	0	0	0	6	10	1	33	

Source : ministère de la Défense

C.- LES MISSILES

Toutes les crises récentes, depuis la guerre du Golfe jusqu'à la campagne d'Afghanistan, ont démontré l'utilité des missiles de croisière. Ce type d'armes est massivement utilisé par les États-Unis, au moins pour détruire les défenses sol-air afin de détenir la maîtrise du ciel et de passer à une autre phase de bombardement plus classique.

1.- Le Scalp emploi général

Dans un contexte de crise de moins grande intensité, le missile de croisière, de par sa grande précision, permet d'adresser un avertissement ou de mener une action de coercition ciblée. La fiche de caractéristiques militaires du Scalp-emploi général date de 1996. Le Storm Shadow, version britannique du missile, a été utilisé en mars 2003 sur le théâtre irakien. Son coût s'élève à 305,6 millions d'euros en développement et à 491,6 millions d'euros en production (au coût des facteurs de janvier 2004). Son coût unitaire est de 0,9 million d'euros (2004). La loi de programmation prévoit la livraison de 500 de ces missiles.

Pour **2005**, 61,8 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement :

FINANCEMENT DU SCALP-EG

(en millions d'euros)

	AUTORISATIONS DE PROGRAMME	CREDITS DE PAIEMENT
MARINE	2,0	39,72
ARMEE DE L'AIR	0,0	22,06

Source : projet de loi de finances

2.- L'armement air-sol-modulaire

Le programme d'armement air-sol-modulaire (AASM) sera destiné aux objectifs de valeur très défendus. L'AASM est un armement modulaire de portée intermédiaire, à capacité multi cible, de type « tire et oublie », pouvant s'adapter rapidement à la nature et à l'environnement de tous les objectifs, particulièrement souple d'emploi afin de pouvoir être utilisé à partir des avions en service dans l'armée de l'Air et dans la Marine, par tout temps, de jour et de nuit et sur tous les objectifs du champ de bataille. Il est complémentaire au missile SCALP-EG réservé, en priorité, aux objectifs de grande valeur situés dans la profondeur d'un territoire adverse. Il sera mis en œuvre à partir des versions air et marine du Rafale et du Mirage 2000D.

La notification du contrat de réalisation est intervenue en 2000. La cible est de 3.000 exemplaires dont 2.000 pour l'armée de l'air et 1.000 pour la Marine. Les premières livraisons de la version interviendront en juillet 2006.

Le calendrier des commandes et des livraisons s'établit de la manière suivante :

CALENDRIER DES COMMANDES ET LIVRAISONS DE L'ARMEMENT AIR-SOL-MODULAIRE

	Avant 2004	2004	2005	2006	2007	2008	Années ultérieures	Total
Commandes Air	496			1.504				2.000
Livraisons Air				10	160	356	1.474	2.000
Commandes Marine	248			752				1.000
Livraisons Marine				6	80	176	738	1.000

Source: ministère de la Défense

Son coût s'élève à 143,6 millions d'euros en développement et à 280 millions d'euros en production (au coût des facteurs de janvier 2004). Pour **2005**, 40,6 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement :

FINANCEMENT DE L'ARMEMENT AIR-SOL-MODULAIRE

(en millions d'euros)

	AUTORISATI ONS DE PROGRAMME	CREDITS DE PAIEMENT
MARINE	0,27	15,40
ARMEE DE L'AIR	10,15	25,17

Source: projet de loi de finances

V.- LE MILIEU AEROTERRESTRE

Le système de forces « maîtrise du milieu aéroterrestre » a été le plus affecté par la professionnalisation et la réduction du format de l'armée de terre. La loi de programmation prévoit pour la période 2006-2008 de mettre l'accent sur la protection du fantassin embarqué, avec la livraison de 272 nouveaux véhicules blindés de combat d'infanterie (VBCI) destinés à équiper trois régiments à partir de 2006, et une nouvelle commande de 157 véhicules articulés chenillés (VAC). En outre, la rénovation du parc de véhicule de l'avant blindé (VAB), la livraison de 500 véhicules blindés légers (VBL) supplémentaires et la rénovation des blindées AMX 10RC seront poursuivies. Enfin, 14.000 systèmes Félin seront mis en service, bénéficiant à deux tiers des unités au cours de la période.

A.- LA MODERNISATION DE LA CAPACITE D'ACTION BLINDEE : LE CHAR LECLERC

1.- Des retards qui s'amplifient

Au 31 décembre 2004, la France devrait compter 325 chars Leclerc, si le calendrier était respecté, ce qui ne sera vraisemblablement pas le cas. Votre Rapporteur rappelle que la cible attendue pour le 31 décembre 2003 était de 327 chars.

En 2003, seuls 33 chars ont pu être livrés (sur une prévision de 45 chars), dont une grande partie dans les derniers jours de l'année. La cible pour 2004 était de 45 livraisons, mais compte tenu des retards accumulés, elle a été ramenée à 25 chars.

Ces retards s'expliquent par un rythme de production de Giat Industries inférieur aux prévisions et par le rejet des chars par la DGA, chargée de les réceptionner, à cause de défauts de qualité.

Certes, l'échéancier de livraison a été modifié, mais la prévision de 45 livraisons pour 2005 semble difficile à atteindre, compte tenu du rythme des livraisons observé en 2004. L'accumulation de ces retards amène le ministère de la Défense, pour la première fois depuis l'adoption de la loi de programmation militaire, à repousser la date d'achèvement de la livraison des chars : cette date est repoussée de 2005 à 2006. Cette date ne sera respectée que si Giat Industries parvient à livrer 25 chars en 2004, 45 chars en 2005 et 36 chars en 2006.

Les derniers chars destinés aux Émirats arabes unis ayant été livrés en 2003, Giat Industries doit disposer d'une capacité de production supplémentaire pour les livraisons françaises.

Le tableau suivant rappelle le calendrier des livraisons tel qu'il était prévu en octobre 2002 et en octobre 2003 et tel qu'il est actuellement prévu :

LIVRAISONS DE CHARS LECLERC

	Avant 1999	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Livraisons (prévisions octobre 2002)	166	20	32	26	45	45	45	27		406
Livraisons (prévision octobre 2003)	166	20	32	26	33	50	50	29		406
Livraisons (prévision octobre 2004)	166	20	32	26	33	23	25	45	36	406
Cumul	166	186	218	244	277	300	325	370	406	406

Source: ministère de la Défense

2.- Le déroulement du programme

Alors que le premier char a été livré à l'armée française en 1991, le premier groupement (GE40) n'a été opérationnel qu'en décembre 1998, juste à temps pour préparer la projection des chars vers la Macédoine dans la perspective d'une intervention terrestre au Kosovo. Le contrat opérationnel (engagement de 30.000 hommes plus engagement de 5.000 hommes) impose de conserver, compte tenu des relève, 4 régiments dotés de 80 chars chacun (ou 8 groupements à 40 chars), soit 320 chars. 20 à 30 chars seront consacrés à l'instruction dans les différents centres du COFAT ou à l'entraînement (Plastron à Mailly).

Les 17 premiers chars, dont le dernier a été livré en 1993, se sont révélés inaptes à une quelconque activité militaire. Les suivants, livrés à partir de 1994 et jusqu'en 1996, nécessitent des interventions industrielles complémentaires (opérations de « retrofit »). Le besoin est donc de disposer à terme de 350 chars opérationnels ce qui a imposé le retrofit des 38 chars de la tranche 4 au niveau de la tranche 5 pour un coût de 27 millions d'euros. Les 34 chars de la tranche 3 ne seront pas rétrofités.

Au-delà de ces défauts initiaux de conception, la disponibilité technique opérationnelle des chars n'est pas encore pleinement satisfaisante. Cette situation résulte d'une série de causes dont certaines sont extérieures au programme Leclerc, et notamment l'utilisation intensive du matériel en opérations extérieures et le retard dans les commandes et les livraisons de pièces détachées. Il faut toutefois signaler que dans un contexte d'emploi opérationnel, le Leclerc sait s'adapter, comme en témoigne l'excellente disponibilité des chars projetés au Kosovo.

3.- Le financement du programme

Le coût total du programme est de 6,01 milliards d'euros (au coût des facteurs de 2004). S'agissant du financement, la dotation pour 2003 atteignait 279,36 millions d'euros en crédits de paiement et 19 millions d'euros en autorisations de programme. En 2004, 246 millions d'euros ont été inscrits en crédits de paiement et 21,67 millions d'euros en autorisations de programme.

Pour **2005**, 182,16 millions d'euros sont demandés en crédits de paiements. L'intégralité des autorisations de programme a été ouverte par les lois de finances antérieures.

Le prix unitaire du char ressort à 8,46 millions d'euros, en dépassement de plus de 20 % par rapport aux devis initiaux, en raison des surcoûts du maître d'œuvre industriel et de la réduction de cible.

À lui seul, le programme infrastructure du char Leclerc coûtera plus de 150 millions d'euros entre 1990 et 2005. Ce programme englobe les écoles et centres d'instruction, qui doivent assurer la formation de leurs stagiaires, l'établissement de marque, pour la maintenance et l'approvisionnement et, bien sûr, les quatre régiments (Mourmelon, Olivet, Carpiagne, Verdun) équipés du char Leclerc qui doivent mettre en œuvre leurs matériels, assurer la formation et l'entraînement de leurs équipages, et exécuter les opérations de maintenance de leur niveau (NTI 1/2).

Le tableau suivant retrace le coût des infrastructures liées au char Leclerc :

COÛT DES INFRASTRUCTURES LECLERC

(en millions d'euros)

	avant 1998	1998–2001	2001–2005	Total
Bourges	4,50			4,50
Canjuers	9,19	2,32	2,85	14,37
Carpiagne	17,36	0,35	14,64	32,35
Fontevraud	5,81	0,13	8,32	14,26
Gien	8,11	1,25	0,47	9,83
Mourmelon	20,47	1,10		21,57
Olivet	9,62	14,06	0,47	24,15
Paris	0,53			0,53
Saumur	5,88			5,88
Verdun		13,81	14,59	28,40
Total	81,48	33,02	41,35	155,85

4.– Le dépanneur de char Leclerc

Le dépanneur pour les chars Leclerc servira pour des blindés dont le tonnage dépasse 40 tonnes. Il doit conférer aux unités Leclerc leur capacité de dépannage propre, tout en pouvant intervenir en opération au profit des autres engins blindés dont la masse impliquerait l'emploi de ses puissants moyens de levage, de halage et de traction. Il peut intervenir dans les opérations de maîtrise de la violence, par ses capacités mixtes de protection des personnels, de dégagement de véhicules en posture difficile et d'intervention sur les obstacles éventuels (dégagement d'épaves, de barricades...) en accompagnement direct des unités de mêlée. Il pèse 59 tonnes, est doté d'un groupe moto-propulseur de 1.500 chevaux et d'une capacité de levage jusqu'à 30 tonnes, apte à « détourer » le Leclerc. Une première commande de 15 exemplaires a été passée en 1998 pour

un montant de 107 millions d'euros, soit 7 millions d'euros par appareil. Malheureusement, alors que Giat a fourni aux Émirats Arabes Unis un produit qui donne toute satisfaction, le dépanneur livré à l'armée de terre ne fonctionnait pas. On a constaté une fatigue anormale de pièces importantes et la grue fournie par le sous-traitant *Rheinmetall* a rompu en raison d'une qualité défectueuse de l'acier.

Le calendrier des commandes et des livraisons s'établit de la manière suivante :

CALENDRIER DES COMMANDES ET LIVRAISONS DE DEPANNEURS

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Commandes	15			5					20
Livraisons		1	1			3	12	3	20

Source : ministère de la Défense

Son coût s'élève à 171,2 millions d'euros (au coût des facteurs de janvier 2002), pour un coût unitaire de 5,57 millions d'euros. Pour **2005**, 31,68 millions d'euros sont demandés en crédits de paiement.

Parallèlement, en matière de blindés légers à roues, l'AMX 10 RC est rénové, tant au niveau du châssis que de la tourelle, afin de conserver cet engin jusqu'en 2015-2020. L'AMX 10 RC constitue en effet un élément important du dispositif projetable de l'armée de Terre, car il offre un excellent compromis entre mobilité (17 tonnes avec un moteur de 280 chevaux), protection et puissance de feu (canon de 105 mm). En **2005**, 30 rénovations d'AMX 10 RC sont prévues. 34,25 millions d'euros, en crédits de paiement, sont demandés à cette fin.

B.— LE VEHICULE BLINDE DE COMBAT D'INFANTERIE

Le Véhicule blindé de combat d'infanterie (VBCI), est destiné à assurer la succession des engins AMX 10P et PC sur la période 2006-2013. Il a la faculté d'assurer à la fois les missions de transport blindé pour le combat débarqué et les missions d'un véhicule armé pour le combat à bord. Il est prévu d'acheter 700 de ces engins, dont 150 appareils dans la version VPC (véhicule poste de commandement), et 550 exemplaires dans la version VCI (véhicule de combat d'infanterie).

Ce type de véhicule bénéficie de la nouvelle technologie mise au point par Giat Industries pour des véhicules d'infanterie sur roue. L'ensemble mécanique est produit par Renault Trucks, ce qui permet de réduire le coût unitaire. L'arrivée des prototypes est prévue pour juillet 2004, et une première livraison était prévue pour 2006. Cependant, compte tenu de retards pris dans la définition des spécifications, il est probable qu'elle intervienne qu'en **juillet 2008**. Le coût unitaire d'un VCI est estimé à 2,76 millions d'euros, et celui d'un VPC à 2,01 millions d'euros.

L'armée de terre ne pouvant adapter les dotations destinées au VBCI, une ligne « consolidation de la capacité de combat débarqué » a été ouverte en vue de

d'assumer les surcoûts du programme du fait du décalage calendaire et de maintenir la capacité de combat débarqué. En pratique, il s'agit d'éviter une rupture capacitaire entre l'AMX 10 P et le VBCI.

S'agissant du VBCI, les ressources rendues disponibles sont utilisées pour absorber une partie du surcoût de 18 % du programme, soit 563 millions d'euros en crédits de paiement, pour la période 2003-2008. La fiabilisation et la viabilisation de l'AMX 10 P représentent un coût de 165 millions d'euros pour la période 2004-2008. De plus, une dotation de 87 millions d'euros devra financer l'augmentation de coûts d'entretien programmé du matériel. En outre, des autorisations de programme d'un montant de 37 millions d'euros seront affectées à l'avancement d'autres programmes afin de libérer, symétriquement, des crédits pour le VBCI après 2008.

Le calendrier des commandes et des livraisons s'établit de la manière suivante :

CALENDRIER DES COMMANDES ET LIVRAISONS DE VBCI

	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Commandes VCI	54	91	90	75	75	75	90				550
Commandes VPC	11	26	26	25	25	25	12				150
Livraisons VCI			33	77	77	76	75	75	76	61	550
Livraisons VPC			8	19	22	24	25	25	23	4	150

Source : ministère de la Défense

Les crédits ouverts sont présentés dans le tableau suivant :

ÉCHEANCIER FINANCIER DU PROGRAMME VBCI

(en millions d'euros)

	2004	2005
Autorisations de programme	33,20	17,77
Crédits de paiement	44,00	66,32

Source : projet de loi de finances

C.- L'HELICOPTERE DE COMBAT TIGRE

Le Tigre est un hélicoptère biplace qui a été conçu dès l'origine dans deux versions, la version appui-protection retenue par la France (HAP) et la version anti-char pour les armées de terre française et allemande. Cette deuxième version comporte une variante française (HAC) et une variante allemande (UHT) ayant des capacités d'appui plus limitées. Le Tigre doit être capable de remplir la plupart des missions de combat terrestres : reconnaissance, escorte de transport tactique, appui feu air sol, combat air-air, attaque en profondeur et combat antichar.

Un premier accord bilatéral concernant le Tigre a été signé avec les Allemands en 1984. Il a été amendé fin 1987, date à partir de laquelle les premiers travaux de développement ont pu démarrer. Le premier vol du premier prototype est intervenu en avril 1991. Le programme Tigre a été intégré dans l'OCCAR en février 1998.

La loi de programmation 2003-2008 a porté la cible à 70 appareils appui-protection (HAP) de 70 appareils anti-char (HAC) les 40 derniers devant être commandés en 2009.

Mais le contrat du 18 juin 1999 doit être modifié pour prendre en compte la réorientation du programme vers la version HAD. En effet, après l'engagement de l'Espagne, en septembre 2003, pour l'acquisition de 24 Tigre en version appui-destruction (HAD), la France a confirmé son choix pour une version équivalente, avec une répartition des 80 TIGRE du contrat bilatéral en 37 HAP (en loi de programmation militaire) et 43 HAD à compter de 2009.

Les livraisons des HAP de série débuteront en 2004 et celles des HAC de série commenceront à partir de 2009. Le tableau suivant présente l'échéancier prévisionnel des hélicoptères Tigre :

ÉCHÉANCIER PRÉVISIONNEL DES HÉLICOPTÈRES TIGRE

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Livraisons	8	8	7	7	7	10	10	10	10	3

Source : ministère de la Défense

La commande passée en 1999 est une commande globale d'un montant de 1,94 milliard d'euros. Cette somme correspond à l'industrialisation, au coût de la série de 80 appareils et d'équipements nationaux non fournis par l'OCCAR ainsi que des volants, rechanges et divers. L'armée de terre a eu le plus grand mal à mobiliser les autorisations de programme correspondantes à cette commande ferme en 1999. Elle a dû solliciter toutes ces lignes budgétaires et notamment celle du Leclerc ainsi que certaines lignes de la DGA, de l'armée de l'air et de la marine à titre de « prêt » remboursable en construction budgétaire 2000. L'économie attendue de ce type de procédure est de l'ordre de 8 %.

Le coût total du programme est estimé à 7,5 milliards d'euros (conditions de 2004) dont 1,6 milliard d'euros pour le développement et 5,9 milliards d'euros pour la production. Pour **2004**, 144 millions d'euros d'autorisations de programme et 182 millions d'euros de crédits de paiement sont demandés. Le prix unitaire est de 18 millions d'euros pour la version HAP et de 19,85 millions d'euros pour la version HAC.

VI.- LE MILIEU AEROMARITIME

La promotion du système de forces « maîtrise du milieu aéromaritime » doit permettre de disposer des capacités nécessaires pour conférer aux forces une totale liberté d'action sur mer ou à partir de la mer et de garantir la souveraineté des espaces maritimes sous juridiction française.

A.– LES FREGATES MULTI-MISSIONS

Le programme des frégates multi-missions vise à organiser le renouvellement de plusieurs types de bâtiments avec une série unique de 17 frégates. À partir d'une architecture générique commune, deux versions seront toutefois développées, une version AVT (action vers la terre) et une version ASM (anti-sous-marine).

Les frégates AVT seront plus particulièrement dédiées à l'appui et au soutien des opérations de projection avec des capacités de frappe dans la profondeur, de recueil de renseignement, de projection de forces spéciales, d'appui et d'escorte de forces amphibies ou logistiques. Les frégates ASM seront destinées aux opérations de lutte contre les sous-marins dans le cadre de la sûreté de la mise en oeuvre de la force océanique stratégique et pour la protection anti-sous-marine des opérations de projection: protection du groupe aéronaval et du groupe amphibie, protection des forces au contact et des voies de communication maritimes. Ces frégates seront, en outre, aptes aux missions de surveillance, de protection et de lutte anti-navire. L'ensemble du programme devrait atteindre 7 milliards d'euros, **le coût par bâtiment devant être limité à 280 millions d'euros** hors taxes.

Huit frégates multi-missions devraient être commandées dans le cadre de la programmation, dont quatre en 2005 (et les quatre suivantes en 2007) pour une entrée en service des premiers bâtiments en 2009.

Actuellement, un projet de coopération avec l'Italie semble en bonne voie, les Italiens ayant un besoin de 10 frégates. La maîtrise d'œuvre devrait être confiée à Armaris et Orizzonte (regroupant Fincantieri et Finmeccanica).

En 2004, une dotation de 1.689,24 millions d'euros en autorisations de programme a été inscrite, après une dotation de 9,9 millions d'euros en 2003. Pour **2005**, le projet de loi de finances prévoit l'ouverture de 1,7 milliard d'euros en autorisations de programme, ce qui porte la provision globale à 4,4 milliards d'euros pour permettre de notifier en 2005 la commande des huit premières frégates.

Les crédits proposés sont présentés dans le tableau suivant :

CREDITS DEMANDES POUR 2005 AU TITRE DES FREGATES MULTI-MISSIONS

	autorisations de programme	crédits de paiement
Développement	53,5	0,0
Production	1.646,5	0,0
Total	1.700,0	0,0

Une réflexion est actuellement en cours sur l'opportunité de recourir à des financements innovants. En effet, aucun crédit de paiement n'est proposé en 2005 pour ce programme. Un financement adapté pourrait permettre de lisser l'effort budgétaire.

B.— LES FREGATES HORIZON

La mission prioritaire des futures frégates Horizon est d'assurer l'escorte antiaérienne d'un groupe aéronaval constitué autour d'un porte-avions type « Charles De Gaulle », ou l'escorte d'un groupe de bâtiments peu ou pas armés comme, par exemple, une force amphibie ou anti-mines. Dans ce dernier cas, la frégate peut embarquer l'officier commandant le groupe et son état-major. La frégate met également en œuvre des capacités anti-navires et des moyens d'autodéfense contre les sous-marins. La cible pour la Marine est de 4 frégates antiaériennes. Les trois premières sont inscrites dans la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008, la quatrième sera commandée après cette programmation.

Ce programme est développé en coopération bilatérale entre la France et l'Italie. La maîtrise d'œuvre est assurée par la société Horizon SAS. Elle associe Thalès et DCN pour la France, Finmeccanica et Fincantieri, via le consortium Orizzonte, pour l'Italie. Après le retrait britannique en 1999, ce programme a été lancé en septembre 2000. L'assemblage des blocs a débuté en décembre 2003. Le premier bâtiment serait reçu en décembre 2006 et le deuxième en août 2008. La troisième frégate, inscrite en loi de programmation, devrait être commandée en 2007 ou 2008.

Les crédits demandés pour les frégates Horizon sont présentés dans le tableau suivant :

CRÉDITS DEMANDÉS POUR LE PROGRAMME HORIZON

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005
Autorisations de programme	23	24	0
Crédits de paiement	351	257	173

Source : projet de loi de finances

C.— LES SOUS-MARINS BARRACUDA

Le programme du sous-marin d'attaque futur, Barracuda, a été lancé par le ministre de la Défense le 14 octobre 1998. Ce programme est destiné à assurer le remplacement des six sous-marins nucléaires d'attaque type Rubis à partir de 2013. Ces sous-marins devront participer à la maîtrise des espaces maritimes pour assurer la sûreté de la force océanique stratégique (FOST) et la liberté d'action d'un groupe aéronaval. En outre, ils participeront à la projection de puissance dans la profondeur. Ce sous-marin à propulsion nucléaire de moyen tonnage embarquera un équipage de 60 hommes. Il sera équipé de la future torpille lourde, de missiles anti-navires et de missiles de croisière. Ses moyens de communication seront adaptés à sa mission de soutien d'une force aéronavale.

Le début de la réalisation du premier sous-marin est prévu pour 2005, pour une admission au service actif fixée en 2013. Le coût de ce programme est estimé à 6,5 milliards d'euros (au coût des facteurs de janvier 2004). Pour **2005**,

903,5 millions d'euros en autorisations de programme et 139,5 millions d'euros en crédits de paiements sont demandés à l'article 77 du chapitre 53-81.

VII.- LE MILIEU AÉROSPATIAL

Pour ce qui concerne le système de forces « maîtrise du milieu aérospatial », la programmation 1997-2002 a largement été consacrée à l'acquisition de la supériorité aérienne avec le programme Mirage 2000-5 et l'arrivée des nouveaux missiles d'intervention et de combat aérien MICA. La programmation 2003-2008 met l'accent sur la valorisation de la défense sol-air et le renforcement de la couverture radar au-dessus du territoire national.

A.- LA DEFENSE SOL-AIR MOYENNE PORTEE

Le programme interarmées famille sol-air futur (FSAF) réalisé en coopération avec l'Italie, est destiné à l'autodéfense des bâtiments de la Marine, à la défense antiaérienne du corps de bataille et des bases aériennes de l'armée de l'Air. Le porte-avions Charles de Gaulle est équipé en missiles SAAM (sol-air anti-missiles Aster 15). Le système d'arme SAMP/T, qui équipera les armées de terre française et italienne et l'armée de l'air française, est destiné à remplacer le système d'arme HAWK à compter de 2006. Il participera à la défense sol-air d'ensemble des forces terrestres et assurera la défense particulière de points sensibles.

Ce programme franco-italien, auquel s'est associé le Royaume-Uni, est destiné à assurer la protection surface-air moyenne portée des unités terrestres, des bases aériennes et des bâtiments des marines des trois pays. Réalisé au sein du groupement d'intérêt économique Eurosam, regroupant les sociétés MBDA française, MBDA italienne et Thalès, son contrat de production doit être notifié par l'OCCAR avant la fin de l'année 2003. D'un montant d'environ 3 milliards d'euros hors taxes, dont la moitié à la charge de la France, ce contrat à tranche unique concerne notamment la livraison de 12 systèmes terrestres avec 575 missiles Aster 30. La notification par l'OCCAR est intervenue en novembre 2003.

Le coût de ce programme est de 1,25 milliard d'euros pour le développement et de 2,73 milliards d'euros pour la production.

Le tableau suivant présente les crédits inscrits au titre du programme FSAF :

CRÉDITS DU PROGRAMME FSAF

(en millions d'euros)

	2004		2005	
	AP	CP	AP	CP
Armée de terre (chapitre 53-71, article 22)	417,4	32,5	0,6	46,6
Armée de l'air (chapitre 53-71, article 12)	391,5	27,6	0,0	19,2

Source : projet de loi de finances

B.— LE RENFORCEMENT DE LA COUVERTURE RADAR

Dans le cadre du renforcement de la posture de défense aérienne et l'amélioration de la couverture de détection en basse altitude, 4 radars mobiles Giraffe ont été acquis pour la mise en place de dispositifs de protection temporaire lors d'événements particuliers se déroulant principalement en métropole et la mise en place d'une première cellule de détection, de contrôle, de commandement, et de défense sol-air, pour assurer un premier niveau de défense aérienne lors du déploiement d'un dispositif projeté.

Le système Giraffe comprend un radar 3D, un radar secondaire, un groupe électrogène et les systèmes de communication intégrés dans une seule et même cabine, qui est à la fois aérotransportable et portée par un camion tout-terrain.

Un marché a été notifié le 22 mars 2001 à la société suédoise Ericsson pour la fourniture à l'armée de l'air de quatre systèmes de détection autonomes et tactiques. L'achat d'un système supplémentaire prévu durant la période de LPM 2003-2008 est destiné à renforcer la couverture aérienne sur le territoire métropolitain.

Le premier radar Giraffe complet devrait être mis en service opérationnel à l'été 2005 et la totalité des Giraffe sera en service en décembre 2005. Le coût total de ce programme sera de 35,2 millions d'euros.

CHAPITRE IV.— DES DEPENSES ORDINAIRES CONTRAINTE

I.— LES EFFECTIFS

A.— LA VARIATION DES EFFECTIFS BUDGETAIRES

L'article 3 de la loi n° 2003-73 du 27 janvier 2003 de programmation militaire pour les années 2003 à 2008 fixe à 440.719 postes l'effectif global programmé de la défense pour 2005.

1.— La baisse des effectifs budgétaires

Votre Rapporteur rappelle que l'effectif budgétaire inscrit pour 2003 était de 437.573 postes, soit un chiffre légèrement supérieur à l'objectif de la programmation. À l'inverse, l'effectif budgétaire voté pour 2004, fixé à 437.789 postes, est inférieur de 107 postes à l'objectif.

Pour 2005, le projet de loi de finances propose de fixer l'effectif budgétaire à 436.910 postes **en régression de 879 postes par rapport à 2004**. En outre, cet objectif est inférieur de 3.809 postes par rapport à la programmation. Autrement dit, **le nombre d'emplois budgétaires proposé va accroître l'écart avec les objectifs fixés**. Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'il ne s'agit que de plafonds d'emplois : le taux de réalisation allant vraisemblablement baisser en 2005, **le taux de réalisation des emplois sera encore plus inférieur au chiffre de la programmation**.

Par ailleurs, il faut rappeler que ces chiffres ne correspondent pas à l'effectif inscrit dans le « bleu budgétaire ». En effet, celui-ci incorpore, outre les personnels précédemment mentionnés, les effectifs affectés aux activités retracées dans des comptes de commerce. Le nombre total des emplois autorisés, pour l'ensemble de la section budgétaire, est de 454.009 emplois, contre 455.177 en 2004, dont 17.388 militaires et civils employés sur les comptes de commerce (les dépenses des personnels affectés aux comptes de commerce sont remboursées au budget général).

VARIATION DES EFFECTIFS TOTAUX DU MINISTERE,
PAR CATEGORIE DE PERSONNEL

	EFFECTIFS 2004	EFFECTIFS 2005	DIFFERENCE
FONCTIONNAIRES	45.292	45.268	- 24
CONTRACTUELS	7.583	7.328	- 255
OUVRIERS	44.860	44.096	-764
MILITAIRES	357.442	357.317	- 127
TOTAL	455.177	454.009	- 1.168

Source : projet de loi de finances

En 2003, la section ministérielle avait connu 244 pertes de postes budgétaires, s'expliquant par la suppression de 1.033 postes de civils et la création de 789 postes de militaires. En 2004, elle a connu la suppression de 205 postes s'expliquant par la suppression de 852 postes de civils et par la création de 647 postes de militaires.

Pour 2005, cette tendance s'amplifie puisque **1.168 postes sont à nouveau supprimés**. Pour la première fois depuis deux ans, les effectifs militaires seront réduits (– 127 postes)

2.– Les mesures d'effectifs par catégorie

Votre Rapporteur a réalisé le tableau suivant afin de visualiser, par armée (ou par service) et par catégorie, l'ensemble des mesures d'effectifs prévues dans le cadre du projet de loi de finances :

MESURES D'EFFECTIFS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2005

	Terre	Air	Marine	Gendarmerie	Autres	Total
Officiers	– 42	– 20	4	996	86	1.024
Sous-officiers	– 766	– 737	– 835	– 442	1.697	– 1.083
Militaires du rang	– 141	274	– 24	0	14	123
Volontaires	– 23	– 11	– 81	– 117	48	– 184
<i>Sous-total pour les militaires</i>	<i>– 972</i>	<i>– 494</i>	<i>– 936</i>	<i>437</i>	<i>1.845</i>	<i>– 120</i>
Civils	– 399	– 172	– 260	– 61	133	– 759
Total	– 1.371	– 666	– 1.196	376	1.978	– 879

Le projet de loi de finances pour 2005 conduit globalement à la **destruction nette de 879 emplois**, après la création de 216 emplois en 2004 et 1.352 emplois en 2003. Les emplois de civils (et notamment d'ouvriers) vont décroître de 759 unités, expliquant l'essentiel de la baisse attendue.

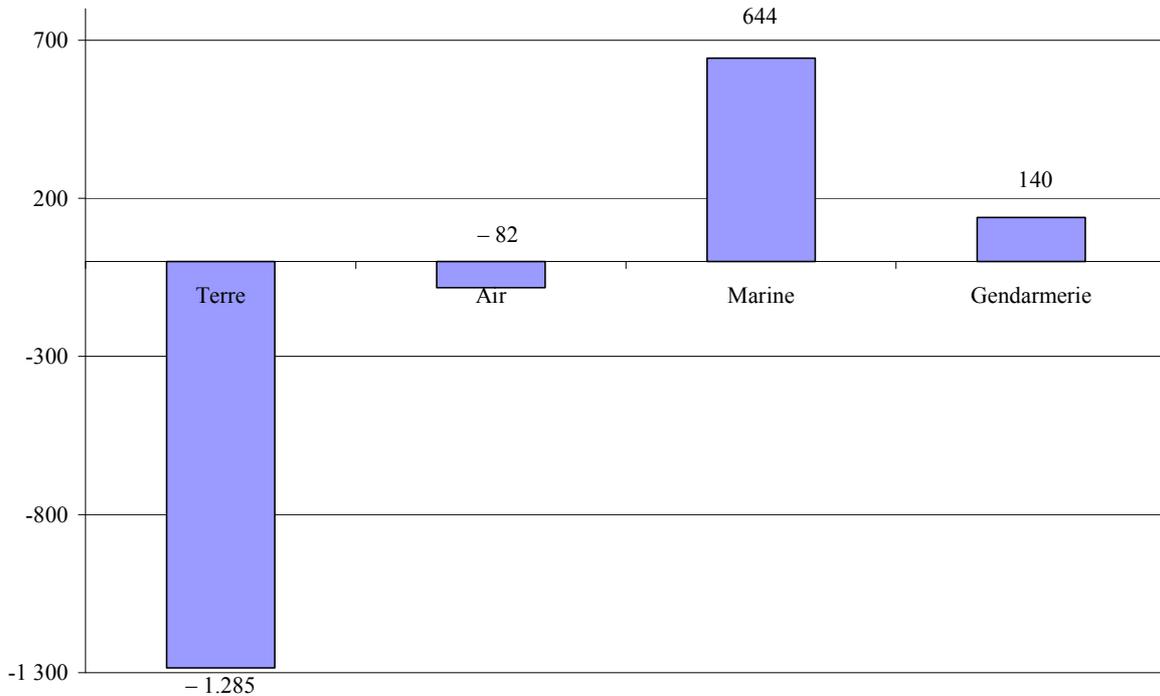
Le nombre de militaires va décroître de 120 en 2005. Il faut souligner que la nécessité de renforcer l'encadrement explique la création de 1.024 postes. Il faut relever que 996 de ces postes sont créés à la **Gendarmerie**, alors que les effectifs d'officiers de l'armée de terre et de l'armée de l'air régressent (– 42 postes et – 20 postes respectivement) et que ceux de la Marine stagnent (+ 4 postes).

En ce qui concerne l'encadrement intermédiaire, votre Rapporteur note que les effectifs de sous-officiers vont décroître significativement dans les trois armées (– 2.338 postes) et à la Gendarmerie (– 442 postes). Outre les questions de redéploiement, **le solde net fait apparaître une réduction de 1.083 postes de sous-officiers**.

3.– Le sous-effectif du ministère de la Défense

D'après les prévisions transmises par le ministère à la demande de votre Rapporteur, l'évolution entre les effectifs de militaires réalisés au 31 décembre 2003 et ceux réalisés au 31 décembre 2004 serait la suivante :

ÉVOLUTION, PAR ARMÉE, DU NOMBRE DES EFFECTIFS REALISES DE MILITAIRES ENTRE LE 31 DECEMBRE 2003 ET CEUX REALISES AU 31 DECEMBRE 2004



Les chiffres précédents ne sont que des prévisions de réalisations au 31 décembre prochain. Il convient donc de s'intéresser aux emplois effectivement pourvus au 30 juin 2004. Évidemment, ces données doivent également être examinées avec précautions car le rythme de recrutement peut être différent au cours du second semestre. Votre Rapporteur relève que le sous-effectif des militaires atteint 5.902 postes pour l'ensemble du ministère de la Défense et celui des civils se fixe à 3.524 postes. Globalement, le sous-effectif du ministère est de 2,15 % au 30 juin 2004.

Le tableau suivant présente l'évolution des effectifs civils et militaires entre 2004 et 2005 pour l'ensemble du ministère :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS ET MILITAIRES DU MINISTÈRE ENTRE 2004 ET 2005

	Effectif budgétaire 2004	Effectifs moyens réalisés au 30 juin 2004	Sur ou sous-effectifs moyens	Effectif budgétaire pour 2005
Officiers	38.387	37.163	- 1.224	39.411
Sous-officiers	201.190	198.575	- 2.615	200.107
Militaires du rang	95.637	94.311	- 1.326	95.760
Volontaires	21.538	20.801	- 737	21.354
Effectif militaire total	356.752	350.850	- 5.902	356.632
Personnels civils	81.037	77.513	- 3.524	80.278
Total	437.789	428.363	- 9.426	436.910

Le tableau suivant présente l'évolution des effectifs civils et militaires entre 2004 et 2005 :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS CIVILS ET MILITAIRES DE LA DÉFENSE

(en emplois budgétaires)

	Effectif budgétaire 2004	Effectifs moyens réalisés au 30 juin 2004	Sur ou sous- effectifs moyens	Effectif budgétaire pour 2005
Armée de terre				
- Officiers	15.804	15.649	- 155	15.762
- Sous-officiers	50.105	49.575	- 530	49.339
- Militaires du rang	68.563	68.202	- 361	68.422
- Volontaires	2.368	2.261	- 107	2.345
- <i>Effectif militaire total</i>	<i>136.840</i>	<i>135.687</i>	<i>- 1.153</i>	<i>135.868</i>
- Personnels civils	30.052	28.668	- 1.384	29.653
Total armée de terre	166.892	164.355	- 2.537	165.521
Armée de l'air				
- Officiers	6.923	6.844	- 79	6.903
- Sous-officiers	37.214	35.697	- 1.517	36.477
- Militaires du rang	17.578	17.163	- 415	17.852
- Volontaires	1.891	1.198	- 693	1.880
- <i>Effectif militaire total</i>	<i>63.606</i>	<i>60.902</i>	<i>- 2.704</i>	<i>63.112</i>
- Personnels civils	5.670	5.526	- 144	5.498
Total armée de l'air	69.276	66.428	- 2.848	68.610
Marine				
- Officiers	4.832	4.757	- 75	4.836
- Sous-officiers	29.297	29.144	- 153	28.462
- Militaires du rang	8.406	7.910	- 496	8.382
- Volontaires	1.596	1.601	+ 5	1.515
- <i>Effectif militaire total</i>	<i>44.131</i>	<i>43.412</i>	<i>- 719</i>	<i>43.195</i>
- Personnels civils	10.525	9.614	- 911	10.265
Total Marine	54.656	53.026	- 1.630	53.460
Gendarmerie				
- Officiers	4.128	4.066	- 62	5.124
- Sous-officiers	79.149	78.645	- 504	78.707
- Militaires du rang			+ 0	
- Volontaires	15.197	15.337	+ 140	15.080
- <i>Effectif militaire total</i>	<i>98.474</i>	<i>98.048</i>	<i>- 426</i>	<i>98.911</i>
- Personnels civils	1.871	1.821	- 50	1.810
Total gendarmerie	100.345	99.869	- 476	100.721
Services communs				
- Officiers	6.700	5.847	- 853	6.786
- Sous-officiers	5.425	5.514	+ 89	7.122
- Militaires du rang	1.090	1.036	- 54	1.104
- Volontaires	486	404	- 82	534
- <i>Effectif militaire total</i>	<i>13.701</i>	<i>12.801</i>	<i>- 900</i>	<i>15.546</i>
- Personnels civils	32.919	34.282	+ 1.363	33.052
Total services communs	46.620	47.083	+ 463	48.598

B.— LE RECRUTEMENT DES MILITAIRES

Votre Rapporteur souhaite présenter les statistiques relatives au recrutement des militaires dans les trois armées et la gendarmerie. Les tableaux suivants ne permettent malheureusement pas de déduire le flux réel des militaires – en soustrayant les départs aux recrutements – car le périmètre des « recrutements » n'est pas pleinement représentatif de toutes les « entrées » puisqu'ils ne prennent pas en compte l'ensemble des retours pour des motifs divers, tels que les congés de longue durée, les détachements ou les réintégrations d'emplois non budgétaires. Il n'est donc pas possible d'en déduire un solde net des entrées et des sorties.

Les entrées et sorties affectant les catégories de personnel militaire peuvent être appréhendées de deux approches différentes soit catégorielle, soit budgétaire. **La première approche a été retenue pour la présentation des chiffres.** Par ailleurs, pour les volontaires, les chiffres mentionnés recouvrent la notion de recrutement « réel », correspondant aux personnes appelées à occuper effectivement un poste de volontaire, contrairement à ceux qui souscrivent un autre contrat en cours d'année ou qui quittent l'institution. De même, n'ont pas été pris en compte les départs non définitifs et ceux résultant de nominations dans la catégorie supérieure.

Votre Rapporteur souhaite que ces statistiques, établies par la direction de la fonction militaire et du personnel civil soient améliorées dans les réponses à son questionnaire budgétaire pour 2006. En outre, plusieurs indicateurs envisagés pour le programme « Préparation et emploi des forces » reposent sur les recrutements. Il s'agit notamment de l'indicateur 52 : « Coût de la fonction ressources humaines du personnel militaire rapporté à l'individu » et de l'indicateur 53 : « Évolution du coût par recruté en regard du volume de recrutement annuel ». **Il est crucial que la fiabilité des données utilisées pour réaliser ces indicateurs soit totale.**

1.– L'armée de terre

Le recrutement de l'armée de terre est marqué par le **renforcement du recrutement des officiers**. Alors que le flux d'officiers était négatif de 98 postes en 2002, il s'est avéré positif en 2003 (+ 280). En outre, cette tendance devrait perdurer en 2004 et 2005, puisque selon les prévisions réalisées en juillet 2004, le solde des recrutements et des départs d'officiers devrait rester positif pour se fixer, respectivement à 180 et 119. Ce résultat a été obtenu grâce à une forte limitation des départs, mais aussi grâce à la poursuite de recrutements importants d'officiers servant sous contrat.

La catégorie des sous-officiers a connu, en 2002, une augmentation très nette et imprévue de départs conjoncturels qui a amplifié un sous-effectif jusque-là masqué par les réductions annuelles de postes budgétaires. Cette tendance s'est considérablement ralentie en 2003 puisque l'écart entre les recrutements et les

départs n'était que 54 postes contre 1.044 l'année précédente. Pour autant, les prévisions pour 2004 laisse penser que cet écart négatif pourrait bondir à 1.312 et à 1.007 en 2004.

Le décalage observable entre les recrutements et les départs d'engagés volontaires de l'armée de terre (EVAT) est notamment dû à un accroissement des départs parmi les personnels recrutés dans l'année. Il convient également d'ajouter que la loi de finances initiale pour 2004 met en œuvre l'engagement de la loi de programmation militaire consistant à transformer 1.572 postes de volontaires en 1.000 postes d'engagés volontaires de l'armée de terre.

Le tableau suivant retrace les flux d'effectifs de l'armée de terre (les chiffres présentés pour 2004 et 2005 sont des prévisions) :

FLUX D'EFFECTIFS DE L'ARMÉE DE TERRE

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Officiers	Recrutements	1.074	1.149	1.036	1.148	949	944
	Départs	1.168	1.099	1.134	868	769	825
Sous-officiers	Recrutements	2.548	2.950	3.146	3.790	2.509	2.793
	Départs	4.598	4.228	4.190	3.844	3.821	3.800
Militaires du rang engagés	Recrutements	12.705	13.341	10.735	13.541	9.724	4.285
	Départs	8.298	8.298	8.896	9.967	11.476	7.606
Volontaires	Recrutements	2.501	3.108	4.871	2.541	2.320	4.234
	Départs	1.469	2.689	2.490	3.777	3.998	4.272
Total	Recrutements	18.828	20.548	19.788	21.020	15.502	12.256
	Départs	15.533	16.314	16.710	18.456	20.064	16.503

Source : ministère de la Défense

2.– La Marine

Pour la Marine, en 2002 et 2003, le déficit d'officiers s'est stabilisé. Le recours à des recrutements d'officiers sous contrat n'a pas encore permis de réduire significativement cet écart. Comme pour l'armée de terre, l'accent est mis sur le recrutement de cette catégorie de militaires. Le flux net a été positif en 2002 (+ 46) et en 2003 (+ 198). Il devrait également être positif en 2004 (+ 113).

Cependant, les prévisions pour 2005 montrent que le flux d'officiers devrait redevenir négatif (– 120). Depuis 2003, la situation des effectifs des sous-officiers est plus satisfaisante qu'auparavant. Quant aux militaires du rang, leur effectif réel augmente depuis 2003 grâce à la mise en place d'un « engagement initial de moyenne durée » plus attractif.

Le tableau suivant retrace les flux d'effectifs de la Marine (les chiffres présentés pour 2004 et 2005 sont des prévisions) :

FLUX D'EFFECTIFS DE LA MARINE

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Officiers	Recrutements	262	282	375	479	369	134
	Départs	351	314	329	281	256	254
Sous-officiers	Recrutements	2.634	2.412	2.281	2.601	2.104	2.348
	Départs	3.555	3.147	2.623	2.630	2.126	2.040
Militaires du rang engagés	Recrutements	3.219	3.183	3.206	3.752	2.718	2.086
	Départs	3.695	3.347	3.083	3.454	2.879	3.250
Volontaires	Recrutements	583	993	1.023	1.080	1.063	952
	Départs	203	552	725	874	946	1.021
Total	Recrutements	6.698	6.870	6.885	7.912	6.254	5.520
	Départs	7.804	7.360	6.760	7.239	6.207	6.565

Source : ministère de la Défense

3.- L'armée de l'air

Pour l'armée de l'air, en 2002, les effectifs réalisés pour les officiers ont fait apparaître un léger sureffectif du, principalement, à une réduction brutale des départs de pilotes servant sous contrat. En 2003, la dégradation du marché de l'emploi a occasionné, pour une seconde année consécutive, un ralentissement des départs.

Le tableau suivant retrace les flux d'effectifs de l'armée de l'air (les chiffres présentés pour 2004 et 2005 sont des prévisions) :

FLUX D'EFFECTIFS DE L'ARMÉE DE L'AIR

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Officiers	Recrutements	425	403	469	381	374	274
	Départs	509	469	429	382	327	360
Sous-officiers	Recrutements	1.663	1.409	1.508	1.434	1.694	1.788
	Départs	2.391	2.651	2.360	1.895	1.740	1.855
Militaires du rang engagés	Recrutements	3.860	4.371	4.316	3.880	3.085	3.413
	Départs	976	1.262	1.405	1.370	1.380	1.658
Volontaires	Recrutements	366	567	837	695	204	485
	Départs	73	169	191	376	285	485
Total	Recrutements	6.314	6.750	7.130	6.390	5.357	5.960
	Départs	3.949	4.551	4.385	4.023	3.732	4.358

Source : ministère de la Défense

Après avoir subi un taux élevé de départs de sous-officiers en 2001, du fait de la reprise économique, l'armée de l'air a vu le sous-effectif de cette catégorie se stabiliser en 2002. Celui-ci devrait pourtant se creuser à nouveau en 2003, en raison d'une recrudescence des départs au cours du premier semestre 2003 que l'état-major explique par les incertitudes sur l'avenir du système de retraite. Les

actions de recrutement de militaires techniciens de l'air (MTA), menées au niveau des bases aériennes, ont permis d'atteindre le niveau d'effectif prévu pour cette catégorie de personnel. En 2004, le recrutement a permis d'assurer le renouvellement des militaires techniciens de l'air quittant l'institution, soit environ 1.500 militaires par an.

4.– La Gendarmerie

Le tableau suivant retrace les flux d'effectifs de la Gendarmerie (les chiffres présentés pour 2004 et 2005 sont des prévisions) :

FLUX D'EFFECTIFS DE LA GENDARMERIE

		2000	2001	2002	2003	2004	2005
Officiers	Recrutements	365	389	379	215	216	229
	Départs	190	173	156	169	174	179
Sous-officiers	Recrutements	2.850	3.609	3.474	4.336	2.521	4.000
	Départs	3.768	3.731	3.283	3.449	3.071	3.162
Volontaires	Recrutements	5.786	5.661	6.960	7.312	4.832	5.362
	Départs	2.417	3.155	5.084	5.312	5.433	4.665
Total	Recrutements	9.001	9.659	10.813	11.863	7.569	9.591
	Départs	6.375	7.059	8.523	8.930	8.678	8.006

Source : ministère de la Défense

5.– Le recrutement des militaires du rang

Globalement, le ministère de la Défense juge le niveau de recrutement des **militaires du rang** satisfaisant en 2003. Il apparaît que le taux de sélection (nombre de recrutés rapporté au nombre de candidat) est très différent selon les armées : 54 % pour la Marine, 61 % pour l'armée de terre et 81 % pour l'armée de l'air. Cette dernière est globalement satisfaite du recrutement des militaires techniciens de l'air, tant sur le plan qualitatif que quantitatif. Le taux de sélection de la Marine, pour le recrutement des quartiers-maîtres et matelots, s'améliore. Enfin, le niveau moyen de recrutement des militaires du rang de l'armée de terre, même s'il est en hausse en 2003, se situe en dessous des objectifs qualitatifs fixés.

Le tableau suivant présente le nombre de recrutements de militaires du rang réalisés en 2003 et prévus pour 2004 et 2005 :

RECRUTEMENTS REALISES 2003 ET PREVUS POUR 2004 ET 2005

	Réalisations 2003	Prévisions 2004	Prévisions 2005	Variation 2005/2004	Variation 2005/2003
Armée de terre	12.791	10.915	10.000	- 8,4 %	- 21,8 %
Marine	3.393	2.763	2.763	0 %	- 18,6 %
Armée de l'air	1.982	1.435	1.685	+ 17,4 %	- 15,0 %
Total	18.166	15.113	14.448	- 4,4 %	- 20,5 %

Source : ministère de la Défense

C.– LA GESTION DES EFFECTIFS CIVILS

Les années 2002 et 2003 ont été marquées par une réduction très sensible des sous-effectifs en personnel civil affectant les armées et les services communs. Cette progression des effectifs réalisés résulte principalement des efforts accomplis dans les recrutements des fonctionnaires et de la comptabilisation progressive des agents dits « Berkani » dans les effectifs réalisés au cours du second semestre 2002. Le sous-effectif en ouvriers d'État résulte pour l'essentiel de l'interdiction d'embauche appliquée depuis plusieurs années à cette catégorie d'agents. Toutefois, les 900 embauches octroyées au ministère de la Défense en 2002 et, au-delà, les arrivées prévues d'ouvriers provenant d'organismes touchés par des restructurations industrielles – aux premiers rangs desquels Giat industries et DCN – devraient contribuer au maintien du niveau des effectifs constatés.

En 2004, le ministère ne renouvelant qu'un départ en retraite sur deux, les effectifs civils ont diminué de **431 postes**. **Cet effort est amplifié pour 2005, puisqu'il est prévu de supprimer de 1.043 emplois**, dont 759 en zone budgétaire et 284 sur les comptes de commerce.

1.– Les fonctionnaires

La diminution de 24 postes des effectifs de titulaires est le résultat d'opérations complexes. Des mesures d'économie résultant de la transformation de la direction des constructions navales en société nationale expliquent une diminution de 217 emplois et des mesures d'économies consécutives à des départs en retraites justifient la diminution de 96 emplois. La transformation d'emplois d'ouvriers d'État en personnel administratif et paramédical nécessite la création de 121 emplois et la transformation d'emplois d'agents sur contrat en personnels titulaires, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 3 janvier 2001 de résorption de l'emploi précaire implique la création de 65 emplois. Mesures d'économies liées à des réorganisations internes des services déconcentrés de la direction des pensions, des statuts et de la réinsertion sociale et à la transformation de l'économat des armées en établissement public à caractère industriel et commercial justifient la disparition de 160 postes. Enfin, 20 emplois d'ingénieurs des études et des fabrications sont créés à la DGA.

2.– Les emplois contractuels

Le nombre de ces emplois diminuera de 255 unités. La raison principale est la suppression de 252 emplois budgétaires dits « Berkani », de personnes ayant conservé leur contrat de droit privé, mais qui resteront rémunérés sur les chapitres de crédits des vacataires. Par ailleurs, dans le cadre du processus de transformation d'emplois d'agents sur contrat en personnels titulaires, 65 emplois sont supprimés (correspondant aux 65 emplois de titulaires ouverts) et 64 emplois d'ingénieurs civils contractuels sont créés pour renforcer les compétences techniques de la DGA.

3.– Les ouvriers d'État

Leur nombre devrait se réduire de 764 emplois. Cette diminution se répartit entre une mesure d'économie résultant de la transformation de la direction des constructions navales en société nationale (– 35 emplois), une mesure d'économie consécutive à des départs en retraite (– 146 emplois), la transformation d'emplois d'ouvriers d'État en emplois de personnels administratifs et paramédicaux (– 121 emplois), la suppression de 29 postes du fait des départs réalisés dans le cadre du plan de départ volontaire des personnels de recrutement local de Polynésie française et la suppression de 77 emplois à la DGA.

Les variations du nombre des emplois civils sont présentées dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE PERSONNEL CIVIL

Catégorie des personnels		2004	2005
Titulaires			
- Catégorie A (<i>dont ministre et secrétaire d'État</i>)		5.861	6.246
- Catégorie B		13.181	13.048
- Catégorie C		26.238	25.962
Total		45.280	45.256
Contractuels			
- Catégorie A		3.383	3.458
- Catégorie B		1.490	1.429
- Catégorie C		2.710	2.441
Total		7.583	7.328
Ouvriers	Chef d'équipe Niveau 2	10	70
	Chef d'équipe Niveau 3	4.380	4.328
	Total chef d'équipe	4.390	4.398
	Non chef d'équipe Niveau 2	5.285	5.368
	Non chef d'équipe Niveau 3	35.185	34.330
	Total non chef d'équipe	40.470	39.698
Total ouvriers		44.860	44.096
Total général		97.723	96.680

Source : ministère de la Défense

4.– Les effectifs de civils sont-ils conformes à la programmation ?

Les effectifs budgétaires et réalisés pour les années 2002 à 2004 sont également mis en regard de ces deux cibles distinctes dans le tableau ci-dessous. Les effectifs réalisés englobent les effectifs des périmètres de l'administration centrale et des services déconcentrés des employeurs considérés.

La programmation 1997-2002 avait prévu effectif de civils de 83.023 postes en 2002. L'effectif budgétaire était de 80.997 postes, soit un taux de réalisation de 97,5 %. Le déficit de 2 026 postes constituait, en fait, le solde de variations positives et négatives.

La loi de programmation militaire pour la période 2003-2008 définit notamment l'évolution des effectifs de personnel civil par armée et service en fixant une cible globale à horizon 2008.

Grâce aux efforts réalisés en matière d'organisation des concours de titulaires d'une part, et aux embauches d'ouvriers d'État autorisés (826 en 2002, 174 en 2003, 300 en 2004) d'autre part, le volume des recrutements a permis de diminuer de 2 % l'écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs réalisés des exercices budgétaires de la période 2002 à 2004.

Pour 2005, les études prévisionnelles font apparaître une accélération des départs en retraite dont l'évolution reste, cependant, subordonnée au comportement individuel des civils face à la nouvelle législation sur les retraites. Ce dernier ne peut encore à ce jour être évalué du fait de la trop récente entrée en vigueur de la loi.

Les variations des effectifs budgétaires sont présentées dans le tableau suivant :

VARIATIONS DES EFFECTIFS BUDGETAIRES CIVILS POUR 2003, 2004 ET 2005

	Terre	Air	Marine	Gendarmerie	Autres services	Total
Effectif budgétaire 2003	30.396	5.702	10.296	1.876	33.198	81.468
Effectif réalisé 2003	28.921	5 650	8.894	1.869	32.125	77.459
<i>Taux de réalisation (en %)</i>	<i>95,1</i>	<i>99,1</i>	<i>86,4</i>	<i>99,6</i>	<i>96,8</i>	<i>95,1</i>
Effectif budgétaire 2004	30.052	5.670	10.525	1 871	32.919	81.037
Effectif réalisé 2004 (*)	28.543	5.503	9.603	1.900	31.978	77.527
<i>Taux de réalisation (en %)</i>	<i>95,0</i>	<i>97,1</i>	<i>91,2</i>	<i>101,5</i>	<i>97,1</i>	<i>95,7</i>
Effectif budgétaire 2005	29.653	5.498	10.265	1.810	33.052	80 278

(*) effectifs réalisés au 1^{er} juillet.

II.- LES DEPENSES DE REMUNERATIONS

A.- LES DEPENSES DE PENSIONS

Sur les 42,42 milliards d'euros du projet de budget de la Défense pour 2005, les pensions représentent 9,5 milliards d'euros (+ 3,7 % par rapport à 2004) et les rémunérations d'activité 13,45 milliards d'euros (- 0,34 % par rapport à 2004).

La participation du ministère de la Défense aux charges du fonds spécial des ouvriers de l'État justifie l'inscription d'une dotation de 978,2 millions d'euros pour 2005 à l'article 10 du chapitre 32-92. **Cette dotation est en progression de 7,85 millions d'euros (+ 0,8 %) par rapport à 2004.**

Votre Rapporteur rappelle que le fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État est financé à la fois par une retenue sur

salaires et par une contribution patronale – passée de 10,34 % en 1998 à 24 % en 1999 – ainsi que par une subvention accordée par l'État. Cette subvention est répartie entre les budgets des différents ministères et les budgets annexes au prorata du nombre de retraités étant issus de leurs postes budgétaires. C'est le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie qui en fixe chaque année le montant. En réalité, dès le début de l'exercice budgétaire, cette ligne de crédits fait l'objet d'un transfert.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits consacrés au versement des pensions de retraite :

EVOLUTION DES PENSIONS ET DU NOMBRE DE PENSIONNES

(montants exprimés en millions d'euros)

			1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pensions militaires de retraite	Ayants droits	<i>Nombre</i>	342.610	347.012	351.161	354.450	355.176	354.134	353.440
		<i>Montant</i>	6.155	6.228	6.332	6.439	6.578	6.780	6.810
	Ayants cause	<i>Nombre</i>	155.254	156.861	158.182	158.306	156.958	156.962	156.800
		<i>Montant</i>	1.287	1.301	1.315	1.327	1.343	1.389	1.398
	Total	<i>Nombre</i>	497.864	503.873	509.343	512.756	512.134	511.276	510.240
		<i>Montant</i>	7.442	7.529	7.647	7.766	7.921	8.169	8.208
Pensions de retraite des fonctionnaires	Ayants droits	<i>Nombre</i>	20.202	20.395	20.180	20.236	21.155	21.291	21.516
		<i>Montant</i>	300	303	304	306	326	339	345
	Ayants cause	<i>Nombre</i>	6.301	6.273	6.094	6.035	6.140	6.097	6.059
		<i>Montant</i>	47	47	47	47	48	49	49
	Total	<i>Nombre</i>	26.503	26.668	26.274	26.271	27.295	27.388	27.575
		<i>Montant</i>	347	350	351	353	374	388	394
Pensions de retraite des ouvriers	Ayants droits	<i>Nombre</i>	66.194	66.352	66.025	64.892	64.705	64.246	63.769
		<i>Montant</i>	1.084	1.110	1.126	1.120	1.152	1.187	1.192
	Ayants cause	<i>Nombre</i>	35.789	35.781	35.896	35.784	35.353	35.277	35.207
		<i>Montant</i>	261	271	279	282	289	300	304
	Total	<i>Nombre</i>	101.983	102.133	101.921	100.676	100.058	99.523	98.976
		<i>Montant</i>	1.345	1.381	1.405	1.402	1.441	1.487	1.496

Source : ministère de la Défense

B.– UNE HAUSSE MODEREE DES CREDITS DE REMUNERATIONS

Le projet de budget pour 2005 propose une croissance modérée de 0,8 % des rémunérations et charges sociales. La progression des dépenses de personnels, compte tenu de la diminution globale des effectifs (- 879 emplois), est considérablement plus réduite que sous la précédente programmation.

Le tableau suivant retrace l'évolution des crédits de rémunérations et de charges sociales depuis 1997 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE REMUNERATIONS ET CHARGES SOCIALES DEPUIS 1997

(en millions d'euros)

	LFI 1997	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Montant des crédits RCS	11.848	12.268	12.626	12.813	12.907	13.200	13.981	14.055	14.168
Variation n/(n-1)	+ 447	+419	+ 358	+ 187	+ 93	+ 293	+ 781	+ 74	+ 113
Variation n/(n-1) en %	+ 3,9	+ 3,5	+ 2,9	+ 1,5	+ 0,7	+ 2,3 %	+ 5,9 %	+ 0,5 %	+ 0,8 %

Les chiffres présentés dans le tableau incluent les dépenses de personnel globalisées au titre des expériences de mises en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

C.– DES MESURES FAVORABLES A LA CONDITION MILITAIRE

L'évolution des crédits de rémunérations et charges sociales recouvre des mesures très diverses mais elle traduit globalement une volonté de conforter l'assise de l'armée professionnelle, notamment en fidélisant les plus jeunes des officiers et les sous-officiers qualifiés.

1.– La montée en puissance du fonds de consolidation de la professionnalisation

Le présent projet de budget amplifie les actions menées grâce au fonds de consolidation prévu par l'article 4 la loi de programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Ce fonds sera, sur la durée de la programmation, doté de 572,58 millions d'euros.

La loi de finances pour 2004 a inscrit une dotation de 45,93 millions d'euros au fonds de consolidation. Sur ce montant, une somme de 18,93 millions d'euros permet de mettre en œuvre les mesures décidées en 2003, le solde de 27 millions d'euros finançant des mesures nouvelles.

Le projet de loi de finances renforce le fonds par une **mesure nouvelle de 11 millions d'euros**.

Le fonds de consolidation de la professionnalisation met notamment en œuvre la prime d'attractivité modulable à l'engagement initial et permet la poursuite du programme immobilier d'accueil des jeunes engagés chargés de famille, ainsi que celle du plan « médecins praticiens des armées ».

L'évolution de la pyramide indiciaire (le « repyramidage ») des militaires est financée par le fonds pour un montant, en 2005, de 8,9 millions d'euros, dont 7,63 millions d'euros de revalorisation indiciaire pour les majors, les sous-officiers et les caporaux-chefs.

Le processus de professionnalisation implique un effort important en faveur des sous-officiers, afin de permettre à ceux qui sont titulaires de certains diplômes de voir leur compétence traduite sous forme de rémunération supplémentaire. Afin de s'attacher durablement le service des meilleurs éléments, il est prévu l'attribution d'une rémunération reconnaissant et valorisant les responsabilités exercées par les sous-officiers comptant plus de 20 ans de services. De même, l'octroi d'une prime modulable et réversible, destinée aux spécialités critiques pour lesquelles le recrutement est difficile et qui sont soumises à forte concurrence sur le marché de l'emploi, permettra de conserver des compétences précieuses.

2.– La poursuite du plan d'amélioration de la condition militaire

Pour 2005, le plan d'amélioration de la condition militaire (PACM) est doté d'un volet social de 3 millions d'euros. Ce montant permettra la création de nouvelles structures de gardes d'enfants, une augmentation du nombre de prêts au logement et une aide au financement des études supérieures ou techniques des enfants des ressortissants militaires et civils de la Défense.

L'adaptation des effectifs de la gendarmerie à l'évolution de ses missions de sécurité intérieure se traduira en 2005 par la mise en œuvre de la première annuité du plan d'adaptation des grades aux responsabilités exercées, qui prévoit notamment un repyramidage de 1.000 emplois de sous-officiers en officiers, pour un coût de 20,6 millions d'euros.

Au total, l'application du plan en 2005 représente des **mesures nouvelles atteignant 42,65 millions d'euros**.

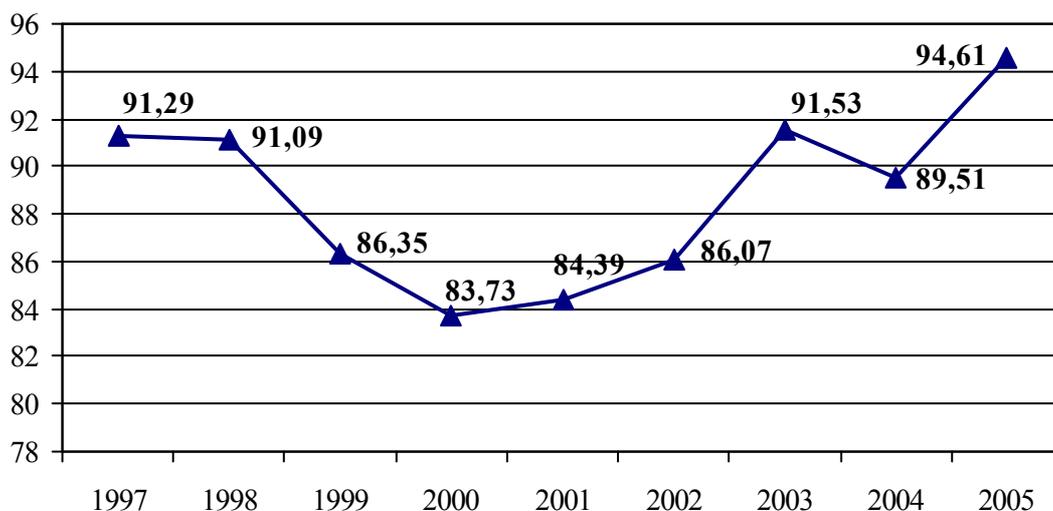
3.– La progression des dépenses sociales

L'action sociale contribue également à l'amélioration de la condition du personnel civil et militaire du ministère. Organisée pour répondre aux conditions particulières d'exercice des missions au sein de la Défense, elle est destinée à compenser les contraintes et astreintes spécifiques à l'exercice du métier militaire et leur impact sur l'environnement social et familial.

Le tableau suivant retrace la progression de l'effort d'action sociale du ministère de la Défense :

L'ACTION SOCIALE DE LA DEFENSE DANS LES LOIS DE FINANCES INITIALES 1997-2005

(en millions d'euros)



Le montant total des crédits d'action sociale proposé par le projet de loi de finances s'élèvera à 94,61 millions d'euros, soit une augmentation de 5,68 %. Cette dotation permettra de renforcer le soutien social, l'aide à la garde des jeunes

enfants, les aides individuelles, l'accompagnement de la mobilité ainsi que les aides au logement, aux vacances et aux loisirs.

Cette politique sociale est mise en œuvre par la direction de la fonction militaire et du personnel civil du secrétariat général pour l'administration, le réseau social et l'institution de gestion sociale des armées, avec laquelle est négocié un nouveau contrat d'objectifs pour la période 2005-2008.

D.— LE FUTUR CADRE DE GESTION DU PERSONNEL MILITAIRE

Le Gouvernement a déposé le 21 juillet dernier un projet de loi (n° 1741) relatif au statut général des militaires sur le bureau de l'Assemblée nationale. Ce texte propose de définir les garanties et les principes fondamentaux applicables aux militaires. Certaines mesures qu'il contient sont susceptibles d'avoir des implications budgétaires.

Les dispositions relatives aux fonds de prévoyance seraient complétées par une mention indiquant qu'ils sont conservés, gérés et utilisés exclusivement au profit des ayants droit et de leurs ayants cause. Cette modification n'emporte pas de conséquence financière.

Le texte prévoit aussi l'attribution d'un revenu de remplacement, sous forme d'allocation de chômage, dans les conditions fixées par le code du travail, aux militaires ayant servi en vertu d'un contrat, involontairement privés d'emploi. Cette mesure est la transposition législative d'une disposition déjà existante.

De plus, il propose de modifier le code des pensions civiles et militaires de retraite. Il est ainsi proposé d'accorder un droit à l'attribution d'une pension militaire de retraite aux militaires non officiers servant sous contrat radiés des cadres par suite d'infirmités, sans condition de durée de service, alors qu'actuellement ils ne peuvent bénéficier que d'une solde de réforme. Cette dernière prestation est liquidée immédiatement, mais ne peut être perçue que pendant un temps égal à la durée de service effectivement accomplie par son bénéficiaire. Elle est fixée à 30 % de la solde soumise à retenue et ne peut être inférieure à 60 % du montant correspondant à la valeur de l'indice majoré 227. Cette mesure n'entraînera pas de conséquence financière en 2005. Cependant, cette mesure induit sur une période de dix ans – durée de versement des soldes de réforme qui, compte tenu des effectifs très faibles au-delà, peut être considérée comme la durée maximale – un surcoût financier estimé à 20 millions d'euros.

Par ailleurs, le projet de loi propose deux modifications du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre. En premier lieu, il propose d'accorder aux militaires participant à une mission opérationnelle un droit à pension militaire d'invalidité pour les infirmités résultant de blessures survenues entre le début et la fin de cette mission, sauf s'il est rapporté une faute de la victime détachable du service. Le Gouvernement n'est pas en mesure de chiffrer l'incidence financière de cette mesure qui, en toute hypothèse, s'imputera sur les

crédits de la mission « mémoire et liens avec la nation ». En second lieu, le projet de loi propose d'étendre ce droit aux magistrats du corps judiciaire détachés auprès du ministère de la Défense pour exercer des fonctions judiciaires militaires.

Le projet de loi propose également de pérenniser le niveau majoré de couverture sociale accordé aux militaires participant à des opérations extérieures. Cette mesure est originellement prévue par la loi n°55-1074 du 6 août 1955 relative aux avantages accordés aux personnels militaires participant au maintien de l'ordre dans certaines circonstances. Ce texte avait été pris en faveur des militaires servant en Afrique du Nord et son bénéfice étendu à d'autres théâtres d'opérations par des arrêtés interministériels. Cette mesure, ne prévoyant pas de droits nouveaux, n'entraîne pas de surcoût financier.

Le texte propose en outre de modifier la durée du congé du personnel navigant des militaires de l'armée de l'air : elle serait réduite de deux ans pour les officiers et augmentée d'une année pour les sous-officiers. Il est également prévu que le bénéfice de ce congé sera reporté de deux ans pour les militaires servant en vertu d'un contrat de 15 à 17 ans de service. Enfin, le temps passé en congé du personnel navigant en cas d'invalidité d'au moins 40 % sera pris en compte pour l'avancement et les droits à pension. Ce congé, éminemment symbolique pour le personnel militaire navigant, concerne moins d'un individu chaque année, la plupart des accidents aéronautiques entraînant malheureusement le décès des personnes impliquées. Le surcoût attendu de cette mesure est donc marginal.

Les dispositifs de reconversion seraient ouverts aux officiers généraux, pour un coût inconnu, compte tenu de l'incertitude concernant le nombre de personnes potentiellement concernées.

Enfin, le projet de loi prévoit la disparition du dispositif d'avancement à titre conditionnel. Cette mesure implique l'attribution, pendant une période transitoire de six années à compter du 1^{er} janvier 2005, d'une indemnité dont les modalités d'application seront définies par décret en Conseil d'État. Le coût de cette disposition a été évalué à 8,8 millions d'euros pour six ans.

III.- UNE ACTIVITE DES FORCES EN DESSOUS DES OBJECTIFS

Dans la perspective du vote du budget, l'an prochain, par missions et programmes, le fascicule budgétaire du ministère de la Défense présente désormais des objectifs quantitatifs et qualitatifs, représentatifs de l'entraînement et du niveau d'équipement des armées, ainsi que des indicateurs de résultats. Ils correspondent aux indicateurs retenus dans le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008. Certains d'entre eux permettent d'évaluer le niveau de préparation des forces, l'objectif général étant de se rapprocher des normes d'activité en vigueur chez nos principaux partenaires.

Le projet de budget pour 2005 consolide l'heureux renversement de tendance amorcé en 2003, consistant, devant les effets délétères des réductions de

crédits opérées dans l'application de la précédente programmation, à augmenter les budgets de fonctionnement des armées en vue de consolider leurs indicateurs d'activité. Le tableau suivant présente l'évolution des crédits destinés à l'activité des forces :

ÉVOLUTION DES CREDITS DESTINES A L'ACTIVITE DES FORCES

	2004	2005	Variation
Armée de l'air (article 20 du chapitre 34-03)	29,6	29,6	0 %
Armée de terre (article 10 du chapitre 34-04)	442,3	444,2	+0,4 %
Marine (article 11 du chapitre 34-05)	83,5	82,1	-1,7 %
Total	555,4	555,9	+0,1 %

Source : projet de loi de finances

1.- L'armée de l'Air

L'objectif de l'armée de l'air est de maintenir le niveau opérationnel nécessaire à la réalisation des missions aériennes tant dans un cadre national que dans un cadre international et interallié. Pour cela l'activité aérienne est adaptée au métier considéré (chasse ou transport) afin de garantir à la fois la maîtrise technique nécessaire et la sécurité des vols indispensable.

Un nombre d'heures de vol minimum est fixé par pilote et par an par la loi de programmation militaire. Il est indépendant du type d'appareil utilisé. Il est fixé à 180 heures de vol par pilote de combat, 200 heures de vol par an pour un pilote d'hélicoptère et 400 heures de vol par pilote de transport.

Pour 2003, la prévision d'activité annuelle était initialement de 288.203 heures de vol, réduite en juillet à 265.000 heures de vol. En réalité, l'armée de l'air n'a effectué que 256.319 heures de vol, **soit 11 % de moins** que les prévisions. Cette activité a été élaborée pour permettre le maintien au niveau requis des capacités opérationnelles des équipages tout en préservant le potentiel des aéronefs, en particulier, les avions de transport tactique. Ces heures de vol se répartissent comme suit :

- 94.562 heures pour l'aviation de combat (contre 101.550 prévues) ;
- 89.884 heures pour l'aviation de transport (101.123 prévues) ;
- 62.795 heures pour les écoles (74.850 prévues) ;
- 3.280 heures pour les avions de complément (3.750 prévues).

Cette réduction de 31.884 heures est principalement due à un problème de disponibilité des flottes de transport (Transall) et d'avions école (Epsilon). En outre, cette situation est également due au renforcement de l'alerte au titre de la posture permanente de sûreté, ainsi qu'au retrait anticipé du service des avions N262, Mystère XX, Jaguar, Mirage F1C et d'hélicoptères Alouette III.

En 2004, l'armée de l'air a prévu une activité de l'ordre de 271.000 heures soit **une prévision en retrait de 6 %** par rapport à celles de 2003. La réponse au questionnaire budgétaire de votre Rapporteur ne comporte aucune précision complémentaire.

Le tableau suivant montre que l'activité de l'armée de l'air est sensiblement proche de celle de la *Royal Air Force* du Royaume-Uni :

ACTIVITE MOYENNE REALISEE PAR LES ARMEES DE L'AIR EN 2003

(en heures de vol)

	France	États-Unis	Allemagne	Royaume-Uni	Russie
activité totale	256.319	2.319.000	101.000	237.520	n.c.
activité par pilote de combat	179	225	135	225 (chasse)	37

Source : ministère de la Défense

2.– L'armée de Terre

Pour l'armée de terre, l'activité correspond principalement aux exercices et manœuvres effectuées sur le terrain, avec ou sans matériel organique, et vise à assurer la préparation au combat des unités des forces terrestres.

Des normes d'activité sont définies en termes quantitatifs (nombre de jours d'exercice). L'objectif était de retrouver à partir de 2003, puis de maintenir, le niveau des 100 jours de sortie des unités sur le terrain, avec ou sans matériel organique. **Cet objectif, qui devait être atteint en 2004, ne le sera pas** puisque la prévision du ministère prévoit 90 jours d'exercice – contre 95 jours en 2003 –, **dont seulement 40 avec matériels.**

Le tableau suivant présente la réalisation des objectifs d'activité :

REALISATION DES OBJECTIFS D'ACTIVITE DE L'ARMEE DE TERRE

	Nombre de journées (avec matériels)	Nombre de journées (sans matériels)	Total
2002	36	50	86
2003	45	50	95
2004	40 (prévisions actuelles)	50 (prévisions actuelles)	90
2005	50 (objectif)	50 (objectif)	100
2006 à 2008	50 (objectif)	50 (objectif)	100

Source : projet de loi de finances

Les années 2003 et 2004 se caractérisent avant tout par un taux d'engagement en opérations extérieures et intérieures (Vigipirate) très important, imposant un rythme d'activité élevé à l'ensemble des unités de l'armée de terre.

Pourquoi, dans ce contexte, les normes d'activité ne sont-elles pas atteintes ? Pour deux raisons : des insuffisances budgétaires et une disponibilité technique du matériel encore insatisfaisante.

Le report de charges de la gestion 2003 sur 2004, dû à une couverture insuffisante des dépenses du fonctionnement des opérations extérieures en 2003 (48 millions d'euros), a conduit à réduire dès le début de l'année 2004 l'objectif d'activités de 10 jours (90 au lieu de 100) et à **annuler la participation de l'armée de terre à de grands exercices internationaux** « Golfe », avec les Émirats Arabes Unis, « Joint Winter » en Norvège avec les alliés, « Athéna » avec les alliés, et « Carpathina » en Roumanie. Ces annulations ne doivent pas se multiplier dans les prochaines années pour ne pas porter atteinte à la capacité militaire française à participer à des opérations multinationales de plus en plus nombreuses et complexes. Au-delà de leur intérêt militaire, la présence française dans ces exercices internationaux contribue également à affirmer la place de la France dans le monde.

Par ailleurs, le déclenchement, en 2004, de l'opération « Carbet » en Haïti a imposé la projection de forces qui, par nécessité opérationnelle, ont dû annuler une partie de leur programme d'entraînement.

En outre, la disponibilité technique opérationnelle de certains matériels majeurs de l'armée de terre reste encore insuffisante et ne permet pas leur pleine utilisation pour des exercices et pour l'entraînement (maintien de la priorité à l'emploi dans le cadre des projections). Compte tenu de la disponibilité des matériels aériens, l'armée de terre ne prévoit d'atteindre les 180 heures de vol par pilote et par an (objectif prévu par la loi de programmation militaire 2003-2008) qu'à partir de 2006. Cette situation est illustrée par le tableau suivant :

NOMBRE D'HEURES DE VOL PAR PILOTE D'HELICOPTERE

Année	Nombre d'heures de vol par pilote
2002	145
2003	160
2004	154 (prévisions)
2005	160
2006 à 2008	180 (objectif)

Source : ministère de la Défense

Votre Rapporteur souligne qu'après une mesure nouvelle de 7 millions d'euros est en 2004, les dotations d'entretien et d'activité de l'armée de terre devraient progresser de 1,8 million d'euros par rapport à 2004 (+ 0,4 %).

Enfin, il faut relativiser la portée des statistiques relatives à l'activité qui ne prennent pas en compte les opérations extérieures.

Le tableau suivant compare l'activité de l'armée de terre avec celle de nos principaux partenaires européens :

ACTIVITE DES FORCES TERRESTRES EN EUROPE

	France	Allemagne	Royaume-Uni
Jours de sorties terrain <i>avec</i> matériels organiques	45	74	70 (estimation)
Jours de sorties terrain <i>sans</i> matériels organiques	50	165	40 à 60 (estimation)
Heures de vol annuelles par hélicoptère léger	301	157	290
Heures de vol annuelles par hélicoptère antichar	213	175	250
Heures de vol annuelles par pilote	160	180	200

Source : projet de loi de finances

3.– La Marine

L'activité de la Marine se caractérise par le nombre de jour de mer pour ses bâtiments et d'heures de vol pour ses aéronefs.

L'expérience accumulée et la comparaison avec les marines de nos principaux partenaires montrent que les 90 jours de mer par an pratiqués dans les années passées sont insuffisants pour maintenir un niveau convenable en opérations. L'objectif pertinent est de 100 jours de mer par an, qui devait être atteint en 2003. Cependant, les informations fournies dans le « bleu » budgétaire montrent que les objectifs révisés pour 2003 étaient de 88 jours en mer – et 105 jours pour les bâtiments de haute mer – pour un résultat de 85 jours en mer seulement – et 101 jours en haute mer.

Le tableau suivant présente les indicateurs de résultats de la Marine :

INDICATEURS DE RESULTATS DE LA MARINE

	2003		2004	2005	2008
	Objectif	Résultat	Objectif	Objectif	Objectif
Nombre de jours en mer par bâtiment	88	85	90	95	100
<i>dont bâtiments de haute mer</i>	<i>105</i>	<i>101</i>	<i>106</i>	<i>107</i>	<i>110</i>
Nombre annuel d'heures de vol :					
<i>pilote de chasse</i>	180	171	180	180	180
<i>pilote d'hélicoptère</i>	220	209	220	220	220

Source : projet de loi de finances

IV.– LES CREDITS DU TITRE III SONT-ILS ADAPTES AUX BESOINS ?

L'exécution de la programmation 1997-2002 a été gravement affectée par l'insuffisance de crédits ouverts au titre III en loi de finances initiale. Depuis 2002, une normalisation de la construction du titre III semble se confirmer même si elle ne prend toujours pas en compte les opérations extérieures, qui tendent pourtant à se banaliser.

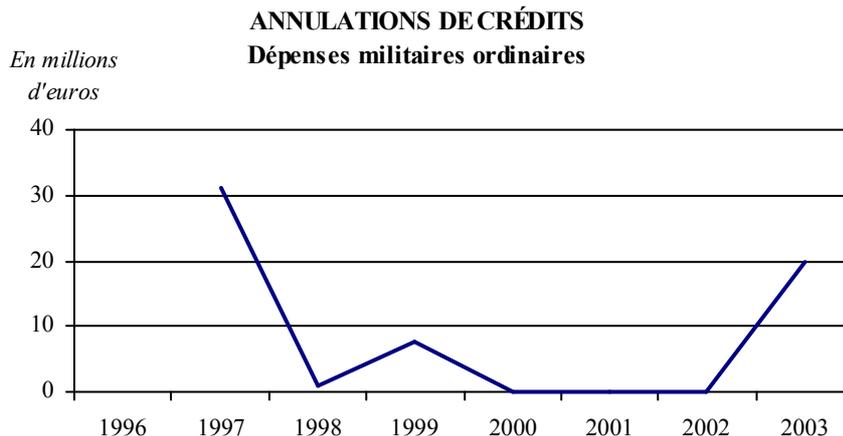
A.– L'EXECUTION BUDGETAIRE POUR 2003

Les mises en réserve ont concerné, pour l'ensemble du ministère, 800 millions d'euros de crédits initiaux et 613 millions d'euros de crédits reportés, dont 170,8 millions d'euros sur les 309 millions d'euros de reports sur la 4^{ème} partie du titre III (fonctionnement courant). L'ensemble de ces mesures a été levé au début du mois d'août 2003.

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2003 au titre des dépenses ordinaires militaires s'élevait à 26,32 milliards d'euros (contre 25,4 milliards d'euros en 2002, soit une progression de 3,6 %). Par l'effet des mesures législatives et réglementaires prises en cours d'exécution, le total des crédits disponibles au titre des dépenses militaires ordinaires a atteint 18,41 milliards d'euros (contre 18 milliards d'euros en 2002, soit une augmentation de 2,2 %).

La loi de finances rectificative pour 2003 (ainsi que les décrets d'avance et d'annulations associés) a augmenté les crédits initiaux des dépenses ordinaires militaires de 412 millions d'euros (+ 1,6 %). Le décret d'avance n° 2003-1124 du 26 novembre 2003 a ouvert 400 millions d'euros, afin de financer les opérations extérieures à hauteur de 375 millions d'euros (contre 365 millions d'euros en 2002). Le décret d'annulation n° 2003-1125 a annulé 20 millions d'euros de crédits sur le titre III du budget de la Défense. La loi de finances rectificative a également ouvert 32,2 millions d'euros de crédits supplémentaires dont 20 millions d'euros au titre du financement des OPEX.

Le graphique suivant présente l'évolution depuis 1996 du montant total des annulations de crédits en cours d'exécution :



Source : Rapport de M. Gilles Carrez sur le règlement du budget 2003

Les interventions réglementaires affectant le montant ou la répartition des crédits votés ont, quant à elles, diminué ces crédits de 31,6 % de leur montant initial (– 8,32 milliards d'euros), s'expliquant pour l'essentiel par le transfert des crédits de pensions au budget des charges communes : les reports de crédits de la gestion 2002 s'élevaient à 317 millions d'euros et les reports à la gestion 2004

atteignent 170 millions d'euros, les crédits ouverts par voie de fonds de concours ont représenté 410 millions d'euros (- 11%) et l'effet des transferts de crédits, répartitions de dotation globale et des virements de crédits a diminué de 8,8 milliards d'euros les crédits disponibles au titre des dépenses militaires ordinaires. Cette dernière intervention, d'un montant important, est classique et résulte du transfert au budget des charges communes des crédits de pensions.

Le tableau suivant récapitule les mouvements intervenus sur les crédits des dépenses ordinaires militaires :

EVOLUTION DES CREDITS DES DEPENSES MILITAIRES ORDINAIRES EN 2003

(en milliers d'euros)

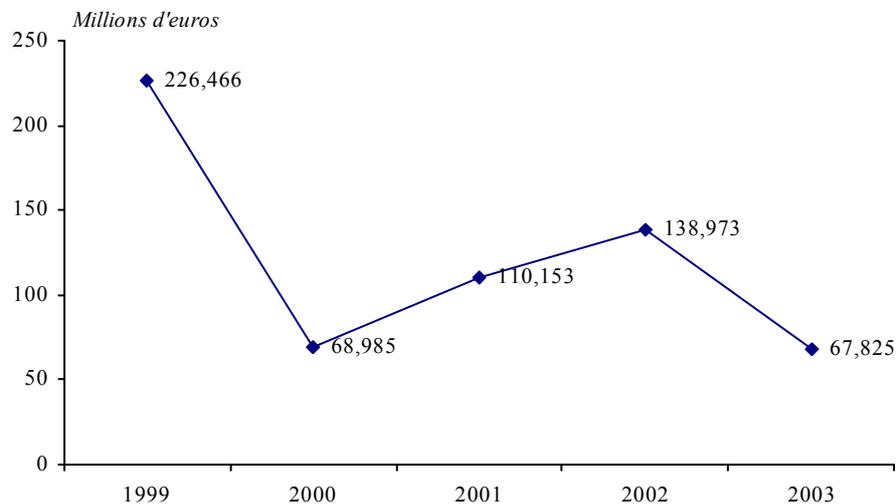
Crédits votés en loi de finances initiale	26.320
Solde des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative et en décrets d'avance et d'annulations	+ 412
Reports de la gestion précédente	317
Transferts et répartitions	- 8.879
Fonds de concours	410
Total des crédits ouverts (A) ^(a)	18.580
Report à la gestion suivante (B).....	- 170
% B/A	0,9

(a) Crédits comprenant les modifications législatives (ouvertures et annulations de crédits) et réglementaires (reports de la gestion précédente, fonds de concours, transferts, répartitions et annulations non-associées à une loi de finances rectificative).

Source : Rapport de M. Gilles Carrez sur le règlement du budget 2003

La loi de règlement du budget de 2003 a procédé à 67,825 millions d'euros d'**annulations de crédits non consommés** du titre III, contre une annulation de 138,973 millions d'euros en 2002. Le tableau suivant présente les annulations de crédits non consommés par les lois de règlement depuis 1999 :

**ANNULATIONS DE CREDITS NON CONSOMMES
EN MATIÈRE DE DEPENSES ORDINAIRES MILITAIRES**



B.– L'ADAPTATION DES DOTATIONS INITIALES

Depuis plusieurs années, le ministère de la Défense peine à maîtriser l'exécution de son titre III, ce qui se manifeste par des dotations initiales en progression constante et par des ouvertures importantes de crédits en cours d'exercice, sous forme de décrets d'avance ou de lois de finances rectificatives.

CRÉDITS INITIAUX ET OUVERTURES EN COURS D'EXERCICE – TITRE III (HORS PENSIONS)

(en milliards d'euros courants)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Loi de finances initiale	15,81	15,85	16,00	16,09	16,64	17,43	17,50	17,72
Crédits en exécution	15,92	15,96	16,56	16,22	18,00	18,41	18,04	

Source : ministère de la Défense, loi de règlement pour 2003 et direction générale de la comptabilité publique

1.– Les lois de finances initiales sont-elles sincères ?

Ces chiffres du titre III exécuté sur plusieurs années montrent clairement que l'on peut s'interroger sur la sincérité des documents budgétaires qui ont été présentés au Parlement lors de la discussion des budgets initiaux de 1997 à 2001. En effet, les crédits inscrits étaient systématiquement très éloignés des crédits réellement consommés lors des exercices précédents. En réalité, les crédits de ce titre ont été largement financés par des crédits complémentaires ou par des reports de charges facilités par les procédures de fonds d'avances en vigueur au ministère de la Défense. À propos de l'exécution du budget 2002, la Cour des comptes précise que la situation du budget de la Défense, « *reste symptomatique de la tentation de sous-évaluer certaines dotations en contradiction avec les prévisions de dépenses assises sur le constat des insuffisances chroniques des exercices précédents* ».

La loi de finances pour 2003 a inscrit 17,43 milliards d'euros (hors pensions) au titre III. En 2003, les dotations de la 4^{ème} partie du titre III (fonctionnement courant) ont connu une forte augmentation de 6,7 % en loi de finances initiale pour 2003, complétée par des ouvertures de crédits de 780 millions d'euros en gestion (+25,5 %). L'exécution du budget s'est donc inscrite dans une logique de dépassement de l'enveloppe votée en loi de finances initiale, déjà constatée les années précédentes.

La loi de finances pour 2004 a inscrit 17,50 milliards d'euros au titre III. Au 31 août 2004, votre Rapporteur a pu constater, d'après les données de la direction générale de la comptabilité publique, que 0,35 million d'euros ont été rattachés aux crédits du titre III par voie de fonds de concours et que 0,17 million d'euros sont issus de crédits reportés. **Au total, la dotation disponible pour 2004 atteint donc 18,04 milliards d'euros au titre III.**

Le graphique suivant retrace l'évolution, depuis 1993, des crédits ouverts en loi de finances initiale, modifiés par les lois de finances rectificatives, avec, pour la période 1997-2002, le référentiel de la programmation :

ÉVOLUTION DEPUIS 1993 EN EUROS CONSTANTS 2004

- de la loi de finances initiale (LFI)
- de la loi de finances rectifiée (après annulations et LFR)
- de la programmation militaire (LPM)



(1) Situation au 31 juillet 2004

2.– Le niveau insuffisant des crédits de frais de contentieux

Les crédits du chapitre 37-91 « frais de contentieux – règlement des dommages et accidents du travail » sont depuis 2000 de 45,9 millions d’euros en loi de finances initiale. Le projet de loi de finances pour 2005 ne déroge pas à cette habitude. Pourtant, ce chapitre a connu une surconsommation en 2003 de 13,9 millions d’euros (soit 125 % de la dotation initiale). Ce chapitre, qui était déjà en dépassement en 2002, n’a pas fait l’objet de remise à niveau par la loi de finances pour 2004, ni par le projet de loi de finances pour 2005.

Ce dépassement, qui n’est pas irrégulier puisqu’il s’agit d’un chapitre évaluatif, s’explique, en 2003, pour 2,8 millions d’euros par le contentieux des dommages et pour 11 millions d’euros par les rentes d’accidents du travail. Sur ce dernier point, la transformation de la direction des constructions navales (DCN) en société a conduit à faire prendre en charge par le budget de la Défense des dépenses jusqu’à présent remboursées par le compte de commerce « constructions navales de la Marine militaire ».

En outre, le nombre des contentieux est en forte augmentation de 2002 à 2003. Au total, au 31 décembre 2003, 11.032 contentieux ont été dénombrés, contre 8.408 au 31 décembre 2002 (+ 31 %). L’augmentation est entièrement imputable aux contentieux administratifs (8.517 affaires en cours au 31 décembre 2003, contre 5.757 affaires au 31 décembre 2002). Deux principaux thèmes de recours contentieux expliquent cette inflation : le contentieux de l’égalité en matière de bonifications d’ancienneté des fonctionnaires ayant assuré charge d’enfants (suite à l’arrêt du Conseil d’État du 29 juillet 2002 « Griesmar ») et le contentieux de la « décrystallisation » des pensions d’anciens militaires ressortissants des États antérieurement soumis à la souveraineté française (suite à l’arrêt du Conseil d’État du 30 novembre 2001 « Diop »).

3.– L’absence de provisions pour revalorisation des rémunérations

Sous la responsabilité du ministre chargé de la fonction publique, des négociations peuvent être tenues avec les représentants des organisations représentatives des agents de la fonction publique. Il peut être décidé d’augmenter la valeur du point de la fonction publique. Il s’agit alors d’une mesure générale intéressant l’ensemble de la fonction publique. Au titre de la revalorisation du point de la fonction publique intervenue le 1^{er} janvier 2004, une mesure de 52,1 millions d’euros est inscrite au projet de budget de la Défense pour 2005. Il s’agit de prendre en compte les effets pour 2005 de cette décision, dont l’effet a commencé à se produire en 2004.

Cependant, aucune provision n’est inscrite pour une éventuelle mesure générale de revalorisation des traitements de l’ensemble de la fonction publique qui serait décidée pour 2005. Dans un tel cas, **le ministère risque de devoir assurer le financement de ces dépenses nouvelles qui pèseraient nécessairement sur l’exécution budgétaire du titre III.**

4.– Le transfert des crédits de prestations familiales

L'ensemble des ministères transfère en 2005 la gestion des prestations familiales aux caisses d'allocations familiales et les crédits correspondant au budget des Charges communes. Pour le ministère de la Défense, cette mesure a deux conséquences.

Tout d'abord, le transfert de crédits au budget des charges communes atteint 209 millions d'euros. Ces crédits sont prélevés sur le chapitre 33-91 intitulé « Prestations sociales versées par l'État » ainsi que sur les chapitres 37-01 et 37-02, s'agissant des expérimentations. En outre, ce transfert budgétaire implique que le ministère n'aura plus à assurer la gestion des prestations. En conséquence, 65 emplois budgétaires sont supprimés par la mesure n° 1 de révision des services votés. Cette disposition permet au ministère de réaliser une économie de 1,3 million d'euros.

Au total, le transfert des prestations familiales implique donc une baisse apparente des crédits du titre III de la Défense de 210,3 millions d'euros.

5.– La création de la cotisation au régime additionnel de retraite

L'article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a institué un régime public de retraite additionnel obligatoire, par répartition provisionnée et par points, destiné à permettre l'acquisition de droits à retraite de l'ensemble des éléments de rémunération de toute nature non pris en compte dans l'assiette de calcul des pensions civiles et militaires de retraite. Le bénéfice de ce régime est ouvert, notamment aux fonctionnaires et aux militaires de carrière ou sous contrat. Pour 2005, l'incidence de cette mesure pour le budget de la Défense est de 79,5 millions d'euros, qui s'imputent au titre III.

C.– UN FINANCEMENT DES OPERATIONS EXTERIEURES PERFECTIBLE

Le financement des opérations extérieures (OPEX) reste une difficulté majeure de la construction du budget de la Défense. En effet, du fait de leur caractère en principe imprévisible, les opérations extérieures ne sont qu'imparfaitement prises en compte en construction budgétaire. S'agissant de la construction budgétaire du titre III, la Cour des comptes observe que la loi de finances reste « affectée de sous-évaluations critiquables et répétées ». Cette considération de la Cour porte sur le chapitre 31-31, intitulé « personnels militaires des armées et de la gendarmerie – rémunérations principales » du budget de la Défense a été doté en loi de finances initiale « *sans prendre en compte la dépense prévisible au titre des opérations extérieures* » et qu'il a donné lieu à une ouverture de 365 millions d'euros par décret d'avance (contre 375 millions d'euros en 2002).

La construction du budget de l'État devrait systématiquement prendre en compte la dépense prévisible au moment où le projet de loi de

finances est soumis du vote du Parlement, conformément au principe posé par la loi organique du 1^{er} août 2001, dans son article 32, qui dispose : « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.* »

Les forces françaises engagées en opérations extérieures mobilisent 13.324 militaires au 1^{er} juin 2004 sur les différents théâtres.

1.- Les lacunes du financement des opérations extérieures

Traditionnellement, les rémunérations et charges sociales représentent une proportion importante de surcoûts dus aux opérations extérieures : cette part s'élevait ainsi à 57 % du total en 1997, 63 % en 1998, 46 % en 1999 (les opérations au Kosovo ayant entraîné un fort surcoût en titre V) et 60 % depuis 2001.

En exécution, les surcoûts rémunérations et charges sociales sont les seuls à être systématiquement et intégralement pris en compte dans les lois de finances rectificatives alors que les autres catégories de surcoût le sont au mieux partiellement. Il est, en effet, incontestable que les opérations extérieures entraînent un surcoût de rémunérations et de charges sociales, même s'il a été réduit par la révision du régime de solde à l'étranger, opérée par le décret n° 97-902 du 1er octobre 1997 qui a donné ses pleins effets à partir de 1999.

De plus, jusqu'en 2001, les ouvertures de crédits au titre des opérations extérieures par décret d'avance ou en loi de finances rectificative, ont toujours été gagées par des annulations à due concurrence de crédits du titre V du budget du ministère de la Défense, alors même que le Conseil de Défense de mars 1997 avait qualifié l'ex-Yougoslavie d'opération exceptionnelle.

Compte tenu des caractéristiques de l'intervention des forces françaises dans les Balkans depuis plusieurs années qui s'inscrit dans la durée (Bosnie), il serait légitime de prévoir, dès la construction budgétaire, un financement prévisionnel afin de limiter les mouvements de crédits auxquels on assiste traditionnellement en fin d'exercice, assortis d'annulations sur les crédits d'équipement.

La loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a, pour la première fois, dérogé à cette pratique, puisque les ouvertures de crédits au titre des opérations extérieures (375 millions d'euros) **n'ont été accompagnées d'aucune annulation sur le titre V**. En outre, la loi de finances rectificative n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 a ouvert 61 millions d'euros au titre des surcoûts de rémunérations et de charges sociales.

Le taux de couverture des opérations extérieures a atteint 64 % en 2002. Cependant, ce taux recouvre des réalités diverses : si les dépenses de

rémunérations ont été couvertes à 97 %, les autres surcoûts de fonctionnement n'ont été financés qu'à hauteur de 39 %. Quant aux surcoûts du titre V, ils n'ont bénéficié – comme les années précédentes – d'aucun financement, même si l'on peut observer que ces crédits n'ont pas subi d'annulations en contrepartie des ouvertures au titre III.

En **2003**, les surcoûts de rémunérations ont été financés par décret d'avance. Par ailleurs, une partie des surcoûts de fonctionnement a été couverte par un décret d'avance de 35 millions d'euros et par une dotation supplémentaire de 20 millions d'euros ouverte en loi de finances rectificative.

Le bilan du surcoût des opérations extérieures pour 2003 s'élève à 643,2 millions d'euros, dont 68,9 millions d'euros pour le titre V. Les abondements obtenus n'ont couvert que partiellement la charge supportée au titre de ces opérations. S'agissant du titre III, les moyens mis en place en cours d'exercice ont permis de compenser intégralement les salaires et les charges sociales. Cependant, selon le ministère de la Défense, **ils n'ont couvert qu'à hauteur de 28 % la charge supportée au titre du fonctionnement et de l'alimentation.**

Il faut également noter qu'un redéploiement de crédits par décret de virement de 18 millions d'euros a permis d'améliorer la couverture des surcoûts de fonctionnement. En outre, les surcoûts du titre V n'ont fait l'objet d'aucune couverture.

2.– Une budgétisation encore imparfaite

Une mission conjointe de l'inspection générale des finances et du contrôle général des armées a été chargée de formuler des propositions permettant de prendre en compte, dès la construction budgétaire, des lois de finances initiales. Selon le rapport, remis au printemps 2003, le pragmatisme qui a caractérisé la gestion des OPEX depuis les années 1960, présente deux défauts importants : il ne permet pas de dégager une définition claire et précise des OPEX et il génère une hétérogénéité des modes de calcul des surcoûts, chaque état-major ayant ses propres pratiques.

La résolution de ces deux difficultés constituant le préalable indispensable à tout projet de budgétisation des OPEX, deux groupes de travail ont été constitués. Le premier avait pour mandat de définir la notion d'OPEX et d'en délimiter le périmètre et le second avait pour mandat d'harmoniser les méthodes de calcul des coûts additionnels. Ces deux groupes de travail ont restitué les résultats de leurs travaux en juillet 2003. Ils doivent permettre, à partir des bases clarifiées et stabilisées, d'envisager une budgétisation d'une large part des OPEX selon des modalités qui restent encore à définir.

La loi de finances initiale pour 2004 contenait, pour la première fois une provision destinée à couvrir les dépenses des opérations extérieures, d'un montant

de 24 millions d'euros. Cette provision est portée à 100 millions d'euros dans le présent projet de loi de finances. Cependant, **cette provision reste dérisoire au regard des surcoûts observés en 2003 (658 millions d'euros, dont 589 au titre III) et prévisibles pour 2004 (667 millions d'euros, dont 590 au titre III).**

3.– Le coût pour 2004 des opérations extérieures autofinancé ?

Le **décret d'avance n° 2004-1146 du 28 octobre 2004 a ouvert 692,2 millions d'euros** au titre III du budget de la Défense. Les rémunérations principales des militaires ont ainsi été majorées de 448,2 millions d'euros (aux chapitres 31-21, 31-31 et 31-61). De plus, les crédits de fonctionnement de l'armée de l'air augmentent de 54,4 millions d'euros (chapitre 34-03), ceux de l'armée de terre progressent de 85 millions d'euros (chapitre 34-04), ceux de la Marine croissent de 9,5 millions d'euros (chapitre 34-05) et ceux de la Gendarmerie sont en hausse de 37 millions d'euros (chapitre 34-06). En outre, les crédits destinés à l'alimentation progressent de 46,5 millions d'euros (chapitre 34-10). Enfin, les subventions de fonctionnement des organismes internationaux augmentent de 11,6 millions d'euros, illustrant ainsi la part croissante des opérations extérieures réalisées dans un cadre multinational.

Corrélativement, **le décret d'annulation n° 2004-1147 du 28 octobre 2004 annule un montant identique de crédits sur le budget d'équipement de la Défense.** Ces annulations, au titre V, se répartissent de la manière suivante :

- une annulation de 69,9 millions d'euros sur le chapitre 51-61 Espace – Systèmes d'information et de communication ;
- une annulation de 124,5 millions d'euros sur le chapitre 53-71 Équipements communs, interarmées et gendarmerie ;
- une annulation de 341,4 millions d'euros sur le chapitre 53-81 Équipement des armées ;
- une annulation de 71,5 millions d'euros sur le chapitre 54-41 Infrastructures ;
- et une annulation de 80,7 millions d'euros sur le chapitre 55-11 Soutien des forces.

En outre, une annulation affecte le titre VI. Elle porte sur le chapitre 66-50 Participation à des travaux civils et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire, pour un montant de 4,2 millions d'euros.

L'intégralité des ouvertures de crédits est donc gagée sur des annulations de dépenses des titres V et VI. Le ministère serait donc contraint, s'il n'obtenait pas des ouvertures de crédits supplémentaires dans le cadre du prochain projet de loi de finances rectificative pour 2004, d'autofinancer les opérations extérieures.

En conclusion, votre Rapporteur souhaite souligner que le débat budgétaire récurrent autour du financement des opérations extérieures ne doit pas faire oublier les enjeux militaires et diplomatiques de ces interventions. À l'occasion de la mise en œuvre de la loi organique, la définition d'une doctrine budgétaire définitive sur ce sujet est indispensable pour ne pas laisser perdurer un débat dérisoire au regard des risques encourus par celles et ceux qui sont engagés sur de nombreux théâtres pour défendre les intérêts de la France.

D.– LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT COURANT

1.– L'alimentation

Les dépenses d'alimentation évoluent de la manière suivante :

DEPENSES D'ALIMENTATION DES TROIS ARMEES ET DE LA GENDARMERIE

(en millions d'euros)

	Budget voté pour 2002	Budget voté pour 2003	Budget voté pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Variation 2004/2005 (en %)
Armée de l'air	50,84	53,52	50,94	51,10	0,3
Armée de terre	121,11	129,10	117,35	116,38	- 0,8
Marine	55,53	57,60	53,60	60,22	12,4
Gendarmerie	37,11	39,01	39,03	42,09	7,8
Total	264,59	279,23	260,92	269,79	3,4

Source : ministère de la Défense

Les dépenses d'alimentation des trois armées et de la gendarmerie progressent de 8,87 millions d'euros (+ 3,4 %) après avoir régressé de 18,31 millions d'euros (- 6,6 %) en 2004. On observe donc que le niveau prévisible des dépenses d'alimentation pour 2005 est revenu à son niveau (en euros constants) de 2002.

2.– La compensation versée à la SNCF

Les militaires bénéficient d'une réduction tarifaire de 75 % sur le prix plein tarif des billets de train, lorsqu'ils empruntent le réseau SNCF, y compris les lignes de la zone du syndicat des transports parisiens, pour leurs déplacements professionnels comme privés. En contrepartie de cet avantage tarifaire accordé aux militaires, le ministère de la Défense verse à la SNCF une indemnité compensatrice dont le montant correspond à la différence entre la valeur des titres de transport délivrés, réduite d'un abattement commercial de 22,10 % (contre 21,60 % jusqu'en 2003), et la somme correspondant aux 25 % du prix des transports effectués, acquittés par les militaires ou leur administration, lors de la délivrance des billets. À la suite d'une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées portant sur ce sujet, il a été décidé de renégocier la convention avec la SNCF. La nouvelle convention a été signée le 20 décembre 2001.

Pour **2004**, la dotation à la SNCF, imputée sur le chapitre 37-94, a été consolidée à 150,71 millions d'euros, contre 150,63 millions d'euros en 2003. La consommation de cette dotation est tout à fait régulière et satisfaisante. La convention du 20 décembre 2001 prévoit, en effet, que le ministère de la Défense effectue des versements mensuels à la SNCF, correspondant à un douzième de la dotation inscrite au budget. Le solde, versé en décembre, doit apurer le montant définitif du dernier exercice dont la SNCF a clôturé les comptes. Il faut néanmoins rappeler que la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 a ouvert un crédit de 66 millions d'euros afin d'apurer la dette du ministère à l'égard de l'entreprise de transport. Cette dette s'était constituée lors de l'application de l'ancienne convention.

Pour **2005**, il est proposé que cette dépense soit imputée sur les différents chapitres des armées et services selon la répartition suivante :

**REPARTITION DE LA DOTATION
VERSEE A LA SNCF POUR 2005**

(en millions d'euros)

Armée de terre	57,91
Armée de l'air	26,99
Marine	18,64
Gendarmerie	42,01
Services communs	5,47
Total	151,02

Source : projet de loi de finances

Au total, la dotation pour 2005 s'établit à 151,02 millions d'euros, en progression de 0,3 million d'euros par rapport à 2004.

3.– Les produits pétroliers

La dotation affectée aux carburants s'élève à 331,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005. Le ministère prend donc en compte le relèvement du coût du pétrole, mais dans une mesure moindre (+ 6 %) que la flambée actuelle des cours. Rappelons qu'en 2004, une dotation de seulement 312 millions d'euros avait été inscrite, contre 343 millions d'euros en loi de finances initiale 2003, le ministère anticipant une baisse du cours du pétrole pour 2004...

La totalité de la dotation initiale en carburant pour l'armée de l'air (à l'article 91 du chapitre 34-03) est consommée au 31 août 2004, selon les données de la direction générale de la comptabilité publique. Les possibilités d'économies sur les autres crédits de fonctionnement semblent limitées puisque 77,6 % des crédits de fonctionnement de l'armée de l'air (ensemble du chapitre) sont consommés à cette même date...

Les dotations proposées pour 2005 demeurent significativement inférieures au montant des crédits inscrits en 2003. Les dotations en carburants et

combustibles opérationnels octroyées à chacune des trois armées, à la gendarmerie et à la section commune sont retracées dans le tableau suivant :

DOTATION EN CARBURANTS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE

(en millions d'euros)

	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Air	178,0	163,3	148,7	160,7
Terre	78,8	78,5	70,4	72,4
Marine	65,0	62,3	57,0	58,7
Gendarmerie	42,7	37,2	34,4	37,9
Section commune	2,6	2,2	2,2	1,8
Total	367,1	343,6	312,7	331,6

Source : ministère de la Défense

Les hypothèses retenues pour le projet de budget 2005 sont déterminées par le ministère de l'économie et des finances : l'euro vaut 1,22 dollar, et un baril de pétrole vaut 29,92 euros. En réalité, le prix d'un baril de pétrole est très significativement au-dessus de 40 euros, en moyenne, au cours du mois d'octobre 2004. **Il est donc à craindre que, comme en 2004, les armées doivent adapter leur activité au coût du carburant.**

Votre Rapporteur présente dans le tableau suivant les prévisions de consommation des crédits pour 2003, telle qu'elle avait été communiquée l'an dernier et la consommation effective pour cette même année. **L'augmentation par rapport aux prévisions est de 12,6 %.**

Les consommations effectives de carburant en 2003 et 2004 sont les suivantes :

CONSOMMATION DES CARBURANTS

(en millions d'euros)

	Prévision 2003	Consommation effective 2003	Prévision 2004
Air	178,0	206,3	230,4
Terre	84,7	91,1	101,6
Marine	62,3	69,2	71,9
Gendarmerie	36,1	40,3	45,4
Section commune	3,7	3,9	4,5
Total	364,8	410,8	453,8

Source : ministère de la Défense

Il est donc clair que, compte tenu de l'augmentation du coût du pétrole, les dépenses de carburant devraient progresser de 10,5 % au cours de 2004.

4.– Quelles sont les économies réalisées ?

Les différents rapporteurs spéciaux de la Commission des finances s'attachent à vérifier que les dépenses de fonctionnement courant soient maîtrisées. Il faut cependant que les économies proposées soient « structurelles »,

c'est-à-dire qu'elles doivent correspondre à une réduction définitive de la dépense. Pour 2004, l'armée de terre avait prévu une économie de 7,9 millions d'euros et l'armée de l'air une économie de 14,6 millions d'euros au titre des produits pétroliers. Évidemment, ce type d'économie, comme le prédécesseur de votre Rapporteur spécial avait l'an dernier souligné « *l'essentiel des économies dégagées pour 2004 se fonde sur la compression des coûts pétroliers. Or, cette diminution se fonde sur le pari que les cours vont baisser. Il ne s'agit donc pas d'une économie pérenne.* » Devant le renchérissement du coût du pétrole, la Marine a dû réduire les valeurs des stocks de gazole optimum et plancher à, respectivement, 91.000 tonnes – contre 121.000 tonnes – et 53.500 tonnes – contre 65 000 tonnes.

Les efforts de l'armée de l'air en 2004 ont porté sur une réduction de la mobilité des militaires afin de compenser l'augmentation des tarifs constatés pour les changements de résidence. L'armée de terre et la Marine enregistrent également une réduction de 5 % de ce type de dépenses.

En ce qui concerne les matériels, deux DC8 ont été retirés du service prématurément compte tenu de l'explosion des coûts de maintenance. S'agissant des implantations, l'armée de l'air a procédé à quelques restructurations (fermeture du détachement air de Toul, fermeture du point sensible isolé d'Aix en Provence)

L'armée de terre poursuit ses efforts d'optimisation de la ressource dans les centres de responsabilité, afin d'absorber les nouvelles charges : concentration des unités dans un minimum d'emprises, amélioration des infrastructures (isolation, type d'énergie...), abandon des véhicules à essence pour des véhicules à gazole ou usage de véhicules de la gamme commerciale pour la vie courante, parfois grâce à des solutions innovantes comme la location de longue durée.

Afin de limiter les tensions sur le fonctionnement courant, la Marine a mis en œuvre d'importantes économies en 2004. Elle a notamment réduit de 3,2 millions d'euros (–9,5%) ses crédits massifiés. Pour 2005, la Marine recherche un meilleur emploi des moyens destinés au transport de matériel. Par ailleurs, les efforts menés actuellement pour mieux connaître les contraintes et les coûts logistiques des bâtiments en escale devraient permettre d'optimiser les dépenses en l'espèce.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 26 octobre 2004, la Commission des finances a examiné les crédits de la Défense retracés dans les articles 48 et 49 du projet de loi de finances.

Votre Rapporteur spécial a tout d'abord indiqué que le projet de budget de la Défense met en œuvre la troisième annuité de la loi de programmation militaire 2003-2008. Il conforte la très nette inflexion en faveur des crédits de défense, fixés à 42,42 milliards d'euros (+ 2,07 %). En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la mission « Défense » regroupe l'essentiel des crédits de l'actuel ministère (84 %), soit 35,68 milliards d'euros. Cette mission serait subdivisée en quatre programmes. Le programme « Environnement et prospective de défense » représente 4,5 % de ces crédits, le programme « Préparation et emploi des forces » en représente 57,6 %, le programme « Équipement des forces », 28 %, et le programme « Soutien de la politique de la défense », 7,9 %. La répartition des crédits et des responsabilités ainsi que la déclinaison opérationnelle des programmes sont le fruit d'un long travail interne au ministère qui a mobilisé l'ensemble des services depuis 2001. Des difficultés restent à résoudre, mais cette situation ne doit pas masquer les efforts notables de modernisation du ministère.

Le programme « Environnement et prospective de la défense » regroupe des crédits de diplomatie de la Délégation pour l'armement (DGA), de l'État-major des armées (EMA) et de la Délégation aux affaires stratégiques (DAS) avec des crédits de recherche de la DGA et des crédits du renseignement. La pertinence de ce programme n'est pas flagrante. En outre, le directeur de la DAS en serait le responsable, alors qu'il n'est pas certain qu'il dispose des moyens administratifs et politiques pour assumer cette tâche. Le programme « Préparation et emploi des forces » est le plus important de la mission « Défense ». De ce fait, il suscite de nombreuses critiques. Il est vrai que sa taille peut nuire à la qualité du contrôle parlementaire, mais il faut aussi souligner que le renforcement du rôle du Chef d'état-major des armées doit conduire à une utilisation plus efficace des crédits. Confier un programme à chacune des armées peut sembler une idée séduisante, mais, en réalité, cette solution conduirait à l'immobilisme. La réussite de la réforme du ministère de la Défense justifie que l'étude d'un éventuel redécoupage de ce programme n'intervienne qu'après un ou plusieurs exercices budgétaires.

Le programme « Équipement des forces » vise à mettre à la disposition des armées les équipements leur permettant de remplir leurs missions. Le ministère propose que ce programme ait deux responsables : le Chef d'état-major des armées et le Délégué général pour l'armement. Dans ce schéma, les choix capacitaires seraient formulés par le CEMA, tandis que la conduite des programmes d'armement serait assurée par le DGA. Il n'est pas certain que cette solution soit compatible avec la loi organique. Il conviendra donc de trouver une solution qui préserve cet équilibre. Il faut également rappeler que le Parlement

doit être informé en détail du contenu des programmes et des actions. Les avant-projets annuels de performance sont très significativement moins détaillés que les actuels bleus budgétaires. Le Parlement est en droit d'attendre un niveau de précision au moins équivalent dans les documents que le Gouvernement lui présentera. Il convient également d'être vigilants sur la pertinence des indicateurs présentés. Ces remarques ne concernent pas que la Défense, mais beaucoup de ministères. Il faut que les Rapporteurs spéciaux contrôlent effectivement la mise en place de la loi organique dans chacun des ministères.

Les dépenses d'équipement sont conformes, pour la troisième année consécutive, à la programmation. Le ministère présente ainsi un projet de budget d'équipement atteignant 15,2 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une progression de plus de 2 %. Il faut également rappeler que ces crédits avaient augmenté de 9,2 % en 2004 et de 11,2 % en 2003. La mise en place du conseil des systèmes de forces, au début de l'année 2004, doit permettre d'améliorer la conduite des programmes d'armement et l'efficacité de la dépense publique en renforçant le pouvoir d'arbitrage du Chef d'état-major des armées. Sous sa présidence, le conseil des systèmes de forces réunit périodiquement le Délégué général pour l'armement, la Secrétaire générale pour l'administration, le contrôleur général des armées, les chefs d'état-major des forces et le Directeur général de la gendarmerie nationale pour analyser collégialement les différentes options possibles d'arbitrage en matière d'acquisition d'équipements des forces armées.

Cet été est née une polémique sur une supposée « surconsommation » des crédits de la Défense. En effet, le niveau des dépenses militaires s'établissait à 17,6 milliards d'euros au 30 juin 2004, soit une progression de 12,6 % par rapport à l'année précédente. À cette date, les seules dépenses d'équipement militaire progressaient de 16,7 %. En réalité, les dotations de dépenses en capital progressaient de 9,2 % en loi de finances initiale, soit une hausse de 1,26 milliard d'euros. En outre, les ouvertures tardives de crédits de paiement en loi de finances rectificative ont conduit à des reports de crédits de 2003 sur la gestion 2004 atteignant 1,5 milliard d'euros, soit 11,3 % des crédits ouverts. Au total, les dotations disponibles en début de gestion se fixaient à 16,4 milliards d'euros, soit 10 % de plus que la dotation inscrite en loi de finances initiale pour 2004. Le niveau des dépenses du budget de la Défense reflète donc uniquement la progression des crédits disponibles, le rythme de consommation étant normal.

S'agissant des livraisons, le satellite Syracuse III A sera mis en orbite en 2005. Un bâtiment de projection et de commandement, les dix premiers avions Rafale Air, 70 missiles SCALP-EG, 8 hélicoptères Tigre et 66 véhicules blindés légers seront livrés. 30 chars AMX 10 RC seront rénovés. En matière de maîtrise du milieu aéromaritime, seront livrés un hélicoptère NH90, un système PAAMS et 50 missiles Aster. Le ministère commandera 2 avions de transport à long rayon d'action, 1.089 systèmes de combattant futur FELIN ainsi que les 8 premières frégates multimissions.

Le budget de fonctionnement apparaît contraint, malgré une croissance de 1,26 % des crédits du titre III, hors pensions. Le projet de loi de finances pour 2005 conduit globalement à la suppression nette de 879 emplois, dont 759 emplois de civils. Les trois armées vont voir leurs effectifs budgétaires se réduire. Les crédits de rémunérations et de charges sociales connaîtront une croissance modérée de 0,8 %. L'évolution de ces crédits recouvre des mesures diverses, mais elle traduit globalement une volonté de conforter l'assise de l'armée professionnelle. Le fonds de consolidation de la professionnalisation sera renforcé par une mesure nouvelle de 11 millions d'euros. Le plan d'amélioration de la condition militaire sera doté d'un volet social de 3 millions d'euros. Le montant total de l'action sociale sera en progression de 5,7 %. Les crédits destinés à l'activité des forces sont stabilisés. En 2004, compte tenu de la charge que représentent le financement des opérations extérieures et le renchérissement du prix des carburants, l'activité des forces n'atteindra pas les objectifs fixés. Le financement des opérations extérieures pèse toujours sur l'exécution du budget. La loi de finances pour 2004 contenait, pour la première fois, une provision de 24 millions d'euros destinée à couvrir ces dépenses, les abondements s'avérant toujours insuffisants. Cette provision est portée à 100 millions d'euros dans le projet de loi de finances. Elle demeure insuffisante au regard des surcoûts prévisibles, qui devraient dépasser 650 millions d'euros.

La MEC pourrait utilement s'intéresser au financement des opérations extérieures.

M. Pierre Méhaignerie, Président, a remercié le Rapporteur spécial pour son exposé et l'a interrogé sur d'éventuelles suggestions d'enquêtes à proposer à la Cour des comptes.

Votre Rapporteur spécial a déclaré plutôt songer à des thèmes de prochains rapports d'information, sur l'Europe de la défense ou l'Agence européenne de l'armement, par exemple.

M. Charles de Courson a interrogé votre Rapporteur spécial sur la provision destinée à couvrir les dépenses des opérations extérieures. Elle n'est que de 100 millions d'euros, alors que 500 ou 600 millions d'euros seraient nécessaires. Quels redéploiements de crédits pourront couvrir les dépenses supplémentaires prévisibles ? Par ailleurs, il convient de s'interroger sur l'évolution des dépenses de personnel et sur l'absence de provision au titre de l'éventuelle revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Les dépenses d'équipement, compte tenu des coûts des armements, posent également problème : elles permettent tout juste de financer « un demi régiment de chars » par an. La structuration de la future mission « Défense » est particulièrement opaque. Sur 35 milliards d'euros, le programme « Préparation et emploi des forces » monopolise 21 milliards d'euros dont l'utilisation sera, de fait, illisible. Ce programme semble dépourvu d'objectif précis : disposer d'une armée n'est pas, en soi, un objectif ! Quant au découpage au sein des programmes, où chaque armée est une action, il est le reflet d'une sorte de « syndicalisme militaire ». Enfin, il

faut déplorer que les durées d'entraînement continuent de diminuer : pour la Marine, par exemple, des entraînements de moins de 100 jours par an ne sont pas suffisamment efficaces.

M. Alain Rodet s'est enquis de la régulation budgétaire sur l'exercice 2004, les gels de crédits ayant atteint un niveau « ubuesque ». Il s'est ensuite ému de ce que l'armée de terre soit la grande perdante de ce projet de loi de finances, comme c'est souvent le cas. Les dépenses consacrées aux opérations extérieures doivent d'ailleurs être examinées avec attention, car elles concernent, au premier chef, l'armée de terre. Il a enfin souhaité avoir des informations sur les conditions de construction et de financement du second porte-avions.

M. Jean-Jacques Descamps s'est étonné du montant des reports de charges de 2003 sur l'exercice 2004 et de la réduction des durées d'entraînement. À tout prendre, il serait plus pertinent de disposer d'effectifs moindres mais mieux entraînés. Par ailleurs, comment s'explique l'augmentation du nombre de certaines catégories de sous-officiers ?

M. Michel Bouvard a jugé que les deux plus gros programmes constituaient une véritable « boîte noire », rendant impossible un contrôle parlementaire efficace. Il est nécessaire de découper ces programmes, de les structurer en actions détaillées et de les doter d'indicateurs précis. Les opérations extérieures, elles, sont très largement sous-dotées, alors que 90 % d'entre elles sont prévisibles. Elles pourraient sans doute faire l'objet d'un programme propre. Selon la presse, celui-ci est même demandé par le ministère. S'agissant des effectifs, il est étonnant qu'ils diminuent globalement de 879, mais que le nombre d'officiers augmente, lui, de 1.024.

M. Michel Bouvard a également demandé au Rapporteur spécial si les crédits inscrits au projet de loi de finances permettraient d'honorer l'engagement de l'État à l'égard de l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), qui est lié au ministère de la défense par un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel. Enfin, il serait intéressant de faire le point sur l'état de la réalisation des actifs immobiliers du secteur de la Défense.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, est revenu sur la question d'une éventuelle « surconsommation » des crédits de la défense au premier semestre 2004. Apparemment, cette forte consommation serait liée aux reports de crédits de l'exercice 2003 sur l'exercice 2004 (1,5 milliard d'euros) et par une forte dotation en crédits de paiement en 2004. Sait-on à combien se monteront les reports de crédits de 2004 vers 2005 ? Le respect de l'enveloppe budgétaire globale adoptée par le Parlement pour 2004 dépend en effet très largement de la situation des crédits de la Défense. Le ministère de la Défense et le ministère des Finances se sont-ils mis d'accord sur le financement des opérations extérieures dans la future loi de finances rectificative pour 2004 ?

Votre Rapporteur spécial a apporté les éléments de réponses suivants :

– le financement des opérations extérieures pourrait être couvert en loi de finances rectificative pour 2004. Il est souhaitable que, comme l’an dernier, au moins les deux tiers des surcoûts soient pris en charge, mais aucun arbitrage définitif n’est encore intervenu ;

– la consolidation des crédits du titre V a nécessité, en contrepartie, de faire des efforts sur les crédits du titre III. C’est, en quelque sorte, la fongibilité asymétrique « avant l’heure » ;

– la réduction des coûts de programmes d’armement, du fait des commandes globales, varie, selon les programmes, entre 5 % et 10 %. Il serait intéressant de connaître les économies générées par un programme multinational ;

– s’agissant de la nomenclature de la mission « Défense », il faut se réjouir qu’à l’inverse d’autres ministères, le découpage des programmes, en particulier le programme « Préparation et emploi des forces », ne soit pas une simple reprise des structures administratives existantes. Certes, on doit s’inquiéter des risques d’opacité, mais sans nécessairement se focaliser sur la seule question du découpage des programmes. Il faut surtout s’assurer que leur mise en œuvre, par leur déclinaison en budgets opérationnels de programme (BOP), aille dans le sens de la clarté et de la transparence. S’il ne faut évidemment pas s’interdire de redéfinir les programmes présentés cette année, il importe prioritairement de s’assurer que les budgets opérationnels de programme ne se borneront pas à reproduire le découpage en trois armées, ce qui serait un réel échec dans la mise en œuvre de la loi organique ;

– les indicateurs de performance proposés, même s’ils ne sont pas suffisants, traduisent un réel effort de réflexion de la part du ministère. C’est maintenant au Parlement qu’il appartient de les améliorer ;

– l’armée de terre est effectivement celle qui a connu les plus lourdes restructurations, suscitant ainsi des sentiments d’être la « mal-aimée ». En revanche, à la vue des chiffres, il serait excessif de prétendre qu’elle soit « sacrifiée » par le projet de budget ;

– la construction du second porte-avions bénéficiera d’une première enveloppe de 600 millions d’euros au cours de la programmation 2003-2008. Le partenariat avec le Royaume-Uni, dont les conditions exactes restent à définir, se justifie aussi par sa dimension politique. La réalisation éventuelle de gains sur le coût d’une telle opération n’est pas l’unique objectif. Le type d’avion choisi sera déterminant ;

– s’agissant de la réalisation des actifs immobiliers, la question se pose pour l’ensemble des ministères. Une réflexion d’ensemble de la Commission des finances sur le patrimoine immobilier de l’État serait donc nécessaire.

Le Président, Pierre Méhaignerie, s'est demandé si la Commission pouvait, en l'état, se satisfaire de la nomenclature des programmes proposée par le Gouvernement, qui réduit la capacité d'amendement des parlementaires.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que la présentation des crédits selon les règles de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances n'était qu'indicative cette année et qu'il serait possible de revenir sur ces questions de découpage des programmes lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2006.

M. Michel Bouvard a réitéré son souhait de voir un programme, et non une simple action, entièrement consacré aux opérations extérieures. Ceci permettrait de régler le problème récurrent de leur financement, qui apparaît comme un véritable « mensonge budgétaire » annuel.

S'agissant des cessions de terrains, le ministère met en avant la nécessaire dépollution préalable à la vente, tandis que les autres services soulignent l'impossibilité de procéder à des opérations de dépollution du fait du caractère « secret défense » de ces emprises. Enfin, il conviendrait qu'un programme spécifique soit consacré au nucléaire.

Votre Rapporteur spécial a conclu à l'adoption des crédits et a indiqué que les crédits des comptes d'affectation spéciale n° 904-03, 904-05 et 904-20 n'appelaient pas de remarque particulière. Il a ensuite présenté deux observations.

La Commission des finances a *adopté* la première observation selon laquelle elle prend acte de la volonté de réforme et de modernisation qui a animé le ministère de la Défense dans la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et qui implique notamment le renforcement du rôle du Chef d'état-major des armées. Cependant, elle observe que cette volonté se traduit, en l'état, par la mise en place d'un programme « Préparation et emploi des forces » d'une taille faisant obstacle à l'effectivité du contrôle parlementaire. Elle souhaite, dans l'immédiat, que la définition des budgets opérationnels de programme permette d'assurer pleinement ce contrôle et, à terme, qu'un redécoupage soit étudié.

Puis, la Commission a *adopté* la seconde observation selon laquelle elle souhaite que soit amplifié l'effort de transparence budgétaire conduisant à l'inscription en loi de finances initiale d'un montant de crédits adapté au coût prévisible des opérations extérieures. À cette fin, elle souhaite que le projet de loi de finances pour 2006 intègre une dotation suffisante pour couvrir le coût des opérations extérieures en cours. Une telle démarche permettrait de respecter pleinement le principe de sincérité de la loi de finances rappelé par l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Article 48

Mesures nouvelles. Dépenses ordinaires des services militaires

Texte du projet de loi :

Pour 2005, les crédits de mesures nouvelles de dépenses ordinaires des services militaires applicables au titre III « Moyens des armes et services » s'élèvent au total à la somme de 261.308.144 €.

Exposé des motifs du projet de loi :

La comparaison des crédits ouverts en 2004 à ceux prévus pour 2005 au titre des dépenses ordinaires militaires (mesures nouvelles) figure au II de la partie « Analyses et tableaux annexes » du présent projet de loi. Les justifications par chapitre sont présentées dans l'annexe « Services votés -Mesures nouvelles » relative au budget de la défense.

Observations et décision de la Commission :

La Commission a *adopté*, conformément à la position de votre Rapporteur spécial, cet article sans modification.

Article 49

Mesures nouvelles. Dépenses en capital des services militaires

Texte du projet de loi :

I. Il est ouvert à la ministre de la défense, pour 2005, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des autorisations de programme ainsi réparties :

Titre V « Équipement »	14.935.506.000 €
Titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'État »	379.382.000 €
Total	15.314.888.000 €

II. Il est ouvert à la ministre de la défense, pour 2005, au titre des mesures nouvelles sur les dépenses en capital des services militaires, des crédits de paiement ainsi répartis :

Titre V « Équipement »	2.233.809.000 €
Titre VI « Subventions d'investissement accordées par l'État »	330.695.000 €
Total	2.564.504.000 €

Exposé des motifs du projet de loi :

La comparaison, par titre, des autorisations de programme et des crédits de paiement prévus pour 2005, au titre des dépenses militaires en capital, avec les autorisations de programme et les crédits de paiement accordés en 2004, figure au II de la partie « Analyses et tableaux annexes » du présent projet de loi.

Les justifications détaillées par chapitre sont présentées dans l'annexe « Services votés –Mesures nouvelles » relative au budget de la défense.

Observations et décision de la Commission :

La Commission a *rejeté* un amendement présenté par M. Jean-Louis Dumont tendant à réduire de 5 millions d'euros les crédits de paiement affectés au second porte-avions. **M. Alain Rodet** a souligné que le Parlement n'était pas suffisamment informé sur le déroulement de ce programme.

La Commission a *adopté* cet article sans modification, conformément à la position de votre Rapporteur spécial.

OBSERVATIONS

- La Commission des finances prend acte de la volonté de réforme et de modernisation qui a animé le ministère de la Défense dans la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances et qui implique notamment le renforcement du rôle du Chef d'état-major des armées.

Cependant, la Commission des finances observe que cette volonté se traduit, en l'état, par la mise en place d'un programme « préparation et emploi des forces » d'une taille faisant obstacle à l'effectivité du contrôle parlementaire.

Elle souhaite, dans l'immédiat, que la définition des budgets opérationnels de programme permette d'assurer pleinement ce contrôle et, à terme, qu'un redécoupage soit étudié.

- Considérant que la majorité des opérations extérieures est prévisible d'une année sur l'autre, la Commission des finances souhaite que l'effort de transparence budgétaire conduisant à l'inscription en loi de finances initiale d'un montant de crédits approprié soit amplifié. À cette fin, elle souhaite que le projet de loi de finances pour 2006 intègre une dotation suffisante pour couvrir le coût des opérations extérieures en cours. Une telle démarche permettrait de respecter pleinement le principe de sincérité de la loi de finances rappelé par l'article 32 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

AMENDEMENT NON ADOPTE

Article 49

Amendement présenté par M. Jean-Louis Dumont :

Réduire de 5.000.000 euros les crédits ouverts au II de cet article.

N° 1863 – annexe 39 – Rapport sur le projet de loi de finances pour 2005 : défense (rapporteur : M. François Cornut-Gentile)