



N° 2985

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 mars 2006.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES

*en conclusion des travaux d'une mission d'information
constituée le 29 mars 2005 ⁽¹⁾*

sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2005

ET PRÉSENTÉ PAR

M. GUY TEISSIER,

Député.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2005 est composée de : M. Guy Teissier, président ; M. Jean-Louis Bernard ; M. Jean-Michel Boucheron ; M. Antoine Carré ; M. Charles Cova ; M. Philippe Folliot ; M. Yves Fromion ; M. René Galy-Dejean ; M. Joël Hart ; M. Marc Joulaud ; M. Jean Michel ; M. Jérôme Rivière ; M. Philippe Vitel.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. — UNE EXECUTION DES CREDITS DE LA DEFENSE RESPECTANT LES DISPOSITIONS VOTEES PAR LE PARLEMENT	7
A. LA MISE EN OEUVRE DES DISPOSITIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2005	7
1. Plusieurs mouvements de crédits intervenus en 2005.....	7
2. La consommation des moyens au cours de l'année	10
B. L'EXECUTION DES CREDITS DE TITRE III	11
C. L'EVOLUTION PARTICULIEREMENT FAVORABLE DE L'EXECUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT, EN DEPIT DE LA HAUSSE DES INTERETS MORATOIRES ...	16
1. La forte hausse de la consommation des crédits d'investissement et l'engagement de la résorption des reports de crédits.....	16
2. Une évolution dynamique des engagements d'autorisations de programme	20
3. La croissance continue du niveau des intérêts moratoires	21
II. — PLUSIEURS SUJETS EXAMINES LORS DE L'ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET	23
A. LES DIFFICULTES AFFECTANT LE DEROULEMENT DE CERTAINS PROGRAMMES.....	23
1. Des problèmes récurrents relevés pour plusieurs programmes	23
2. Des retards enregistrés sur d'autres programmes.....	25
B. LA PERSISTANCE DE SOUS-EFFECTIFS	26
C. UNE ACTIVITE DES FORCES LEGEREMENT EN RETRAIT DES OBJECTIFS ASSIGNES.....	27
EXAMEN EN COMMISSION	29

INTRODUCTION

Le budget de la défense conditionne la capacité de la France à assurer la sécurité de son territoire et de ses citoyens, ainsi qu'à remplir les missions qui lui incombent en tant que puissance, membre permanent du Conseil de sécurité et moteur de l'édification d'une politique de défense européenne. Plus de 12 000 personnels sont projetés sur de multiples théâtres d'opération, de la Côte d'Ivoire à la Bosnie, en passant par l'Afghanistan et le Kosovo, et les forces françaises ont, en 2005, exercé de nombreux commandements dans un cadre multinational, par exemple au sein de la FIAS (Force internationale d'assistance à la sécurité, en Afghanistan), de la KFOR (Kosovo Force), de la *Task Force* en mer d'Arabie et de la NRF (*NATO Response Force*) au Pakistan.

Comme l'a souligné le Président de la République à l'occasion de ses vœux aux armées, le 9 janvier dernier, « *L'effort que les Français consentent pour leur défense et leur sécurité est un effort adapté à la situation de notre pays et aux menaces auxquelles il doit faire face. Le remettre en cause serait, non seulement irresponsable pour la défense de nos intérêts fondamentaux, mais ce serait également affaiblir la voix de la France sur la scène internationale, et donc sa capacité à défendre ses valeurs et ses intérêts* ». C'est pourquoi il est essentiel de veiller à l'exécution rigoureuse des crédits alloués à la défense, traduction de l'effort réalisé depuis 2003 dans un contexte budgétaire difficile.

Telle est l'ambition de la commission de la défense qui, dès février 2003, a instauré un dispositif parlementaire novateur de contrôle de l'exécution des crédits militaires votés en 2003, par la création d'une mission d'information. Constatant tout l'intérêt qu'avait présenté cette initiative, la commission de la défense a décidé de la reconduire, en 2004, par la création d'une nouvelle mission.

De fait, si le budget de la défense a longtemps subi des mesures de régulation budgétaire de grande ampleur, conduisant à de substantiels décalages dans la mise en œuvre de la loi de programmation militaire pour 1997-2002, les deux missions successives ont pu constater le respect de la loi de programmation actuelle par les lois de finances initiales pour 2003 et 2004, ainsi que la quasi absence d'annulations de crédits, notamment de titre V, sur ces deux exercices. Elles ont néanmoins émis quelques réserves, notamment quant à l'augmentation des reports de crédits et de charges d'une année sur l'autre.

Le 29 mars 2005, la commission de la défense a créé à nouveau une mission d'information de contrôle sur l'exécution des crédits militaires, portant sur l'année 2005. Elle a conservé les modalités de fonctionnement retenues les deux années précédentes, en demandant aux ministères de la défense et de l'économie, des finances et de l'industrie que lui soient transmises trimestriellement des informations, présentées sous forme d'indicateurs, sur l'exécution de l'ensemble des crédits de défense, et en procédant, selon la même périodicité, à l'audition des responsables concernés des deux ministères. Elle a également souhaité obtenir du ministère de la défense des informations plus qualitatives, relatives à l'activité des forces, par exemple, et au déroulement des programmes d'armement. Elle a pu s'appuyer, cette année encore, sur la bonne coopération des deux ministères concernés, et elle présente les conclusions de ses travaux dans le présent rapport.

I. — UNE EXECUTION DES CREDITS DE LA DEFENSE RESPECTANT LES DISPOSITIONS VOTEES PAR LE PARLEMENT

A. LA MISE EN OEUVRE DES DISPOSITIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2005

1. Plusieurs mouvements de crédits intervenus en 2005

Pour la troisième année consécutive, la loi de finances initiale pour 2005 a respecté les dispositions de la loi de programmation militaire pour 2003-2008, en inscrivant aux titres V et VI 15,198 milliards d'euros de crédits de paiement, soit une hausse de 2 % par rapport à 2004, et 15,315 milliards d'euros d'autorisations de programme. Dans le même temps, les crédits de titre III s'établissent à 17,725 milliards d'euros (hors pensions) – dont 13,449 milliards d'euros en rémunérations et charges sociales, et 4,276 milliards d'euros en moyens de fonctionnement –, en augmentation de 1,3 % par rapport à 2004.

CREDITS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2005

(en millions d'euros)

		2005	
		Crédits de paiement	Autorisations de programme
Titre III	Personnel – rémunérations d'activité	12 203,5	
	Personnel en retraite – pensions et allocations	9 501,3	
	Personnel – charges sociales	1 244,9	
	Matériel et fonctionnement des armes et services	3 156,2	
	Subventions de fonctionnement	243,6	
	Dépenses diverses	877	
	Total	27 226,5	
Titre V		14 826,7	14 935,5
Titre VI		371,3	379,4
Total des titres V et VI		15 198	15 314,9
Totaux généraux		42 424,5	15 314,9

Source : budget voté de 2005.

A l'issue de la gestion de 2004, les reports de crédits et de charges de titre V se sont avérés particulièrement élevés, en progression très notable par rapport à 2003 et 2002. Cette évolution s'explique notamment par l'ouverture tardive de crédits pour l'année 2004, par la loi de finances rectificative de fin d'année ⁽¹⁾, pour un montant de 870,35 millions d'euros (dont 660,5 millions d'euros de titres V et VI et 209,85 millions d'euros de titre III).

Au total, les reports de crédits de titres V et VI sur 2005 ont atteint un niveau record, en s'établissant à 2,775 milliards d'euros – contre 1,513 milliard d'euros en 2004 (soit une hausse de 83 %) –, tandis que les reports de charges ont atteint 3,046 milliards d'euros – également en augmentation par rapport à 2004, année pour laquelle les reports de charges se sont élevés à 2,12 milliards d'euros. Les reports de charges nets pesant sur l'exercice 2005 ont donc atteint 271 millions d'euros, soit un montant moindre que celui enregistré pour 2004 (607 millions d'euros).

L'exécution de la loi de finances pour 2005 a été affectée par quelques mesures d'annulation, d'ampleur relativement limitée, portant sur le titre V. En cours de gestion, le décret n°2005-402 du 29 avril 2005 a procédé à l'annulation de 11,77 millions d'euros en crédits de paiement et autorisations de programme, s'imputant pour 6 millions d'euros sur le chapitre 54-41 « Infrastructures » ainsi que pour 5,77 millions d'euros sur le chapitre 55-11 « Soutien des forces ». Ces crédits correspondent à la participation du budget de la défense au financement du référendum sur le traité instituant une constitution européenne. Ensuite, le décret n°2005-1362 du 3 novembre 2005 a annulé 2,5 millions d'euros, pour moitié (1,25 million d'euros) sur le chapitre 53-71 « Equipement des forces » et pour moitié sur le chapitre 55-21 « Entretien programmé des matériels ».

C'est par un décret d'avance du 26 septembre 2005 ⁽²⁾, couplé à un décret d'annulation à la même date ⁽³⁾, que sont intervenus les plus importants mouvements budgétaires de l'exercice 2005. Le décret d'avance a ouvert 611 millions d'euros de titre III, dont 421 millions d'euros destinés à assurer le financement des opérations extérieures et 190 millions d'euros pour abonder divers postes de dépenses. Ce décret est donc gagé par l'annulation de crédits d'un même montant sur les titres V et VI. Contrairement à l'option retenue en 2004, ainsi qu'en 2003, les crédits d'équipement ainsi annulés n'ont pas été rétablis en loi de finances rectificative de fin d'année, et c'est donc par ces moyens de titres V et VI qu'ont été financées les opérations extérieures. Cet arbitrage s'insère dans le processus de résorption des reports de crédits de titre V, accumulés avant et après 2003, lequel sera présenté plus bas.

(1) Loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004.

(2) Décret n°2005-1206 du 26 septembre 2005 portant ouverture de crédits à titre d'avance.

(3) Décret n°2005-1207 du 26 septembre 2005 portant annulation de crédits.

Concernant le titre III, la loi de finances rectificative pour 2005 ⁽¹⁾ a procédé à l'ouverture de 35,45 millions d'euros et à l'annulation de 25 millions d'euros.

Enfin, le décret d'avance du 1^{er} décembre 2005 ⁽²⁾ a ouvert 9,8 millions d'euros d'autorisations de programme de titre V, sur le chapitre 53-71 « Equipements communs, interarmées et gendarmerie ». Cet abondement correspond à la participation du ministère de la défense au financement d'un marché de location, assorti d'une option d'achat, pour le remplacement d'un Canadair perdu cet été.

PRINCIPAUX MOUVEMENTS DE CREDITS BUDGETAIRES

(en millions d'euros)

	2005
Crédits d'avance	611
Ouverture de crédits en loi de finances rectificative	35,45
<i>Total des ouvertures au titre III</i>	<i>646,45</i>
<i>Total des ouvertures aux titres V et VI</i>	<i>0</i>
Annulations de crédits en cours d'exercice	- 625,27
Annulation de crédits en loi de finances rectificative	- 25
<i>Total des annulations au titre III</i>	<i>- 25</i>
<i>Total des annulations aux titres V et VI</i>	<i>- 625,27</i>
Solde des mouvements pour le titre III	621,45
Solde des mouvements pour les titres V et VI	- 625,27
Solde des mouvements pour l'ensemble du budget	- 3,82

Source : ministère de la défense.

Au total, les crédits de titre V et VI ont été soumis à des annulations de 625,27 millions d'euros, tandis que les crédits de titre III ont été abondés à hauteur de 621,25 millions d'euros. Des mises en réserve avaient été demandées au ministère de la défense au cours de l'exercice 2005, mais celles-ci ont été levées dans leur intégralité.

(1) Loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005.

(2) Décret n°2005-1479 du 1^{er} décembre 2005 portant ouverture de crédits à titre d'avance.

2. La consommation des moyens au cours de l'année

— Au terme de l'exercice 2005, il apparaît que la consommation des crédits de titre III est stable, s'élevant à 18,871 milliards d'euros, contre 18,888 milliards d'euros en 2004, mais qu'en revanche, la consommation des crédits d'équipement augmente fortement, de plus de 14 %, en passant de 12,38 à 14,29 milliards d'euros, du fait de la consommation de l'intégralité des moyens inscrits en loi de finances ainsi que d'une partie de l'importante masse de crédits reportés sur 2005.

— A partir du budget de la défense, deux types de transfert doivent être effectués. Le premier est réalisé au profit de la direction des affaires militaires du commissariat à l'énergie atomique (CEA), afin de financer une partie de la dissuasion, les sommes ainsi transférées étant destinées à la fabrication des têtes, aux matières nucléaires, aux recherches en matière de propulsion navale et, surtout, au programme de simulation. Elles se répartissent en deux missions : l'une dénommée « mission armes et matières », l'autre « propulsion navale ». Ces transferts interviennent en vertu d'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 renouvelé et mis à jour tous les cinq ans. Le dernier renouvellement date du 8 mars 2004 et il reste valable jusqu'en 2009. Ce protocole définit les responsabilités respectives dans la conduite des programmes et pose le principe de financement par transfert de crédits du ministère de la défense vers le chapitre « *subvention au Commissariat à l'énergie atomique* » du budget du ministère chargé de l'industrie. Le rythme de ces transferts et le montant des crédits concernés, 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.

Les sommes transférées sont relativement stables d'une année sur l'autre : alors qu'en 2004, elles avaient atteint 1,394 milliard d'euros en autorisations de programme et 1,29 milliard d'euros en crédits de paiement, elles s'établissent pour 2005 à respectivement 1,296 milliard et 1,311 milliard d'euros. Il convient néanmoins de relever que les montants initialement envisagés étaient un peu plus élevés : les moyens transférés à la mission « propulsion navale » sont moindres que ceux prévus, notamment s'agissant des autorisations de programme (260,6 millions d'euros d'autorisations de programme versés, contre 446,88 millions d'euros prévus, et 257,13 millions d'euros de crédits de paiement, contre 283,3 millions d'euros prévus), ce qui s'explique par le décalage du calendrier du programme des sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda, en accord avec le CEA.

Le second transfert de crédits réalisé à partir du budget de la défense est destiné au ministère de la recherche, par une participation au budget civil de recherche et développement (BCRD), à hauteur de 200 millions d'euros en 2005, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, de même qu'en

2004. Jusqu'en 2003, ces moyens étaient entièrement versés au Centre national d'études spatiales (CNES) ; il faisait l'objet de critiques récurrentes, le ministère de la défense ne semblant pas recevoir de contrepartie directe et concrète de ce versement. Plusieurs dispositions ont été prises afin de renforcer la concertation entre le ministère de la défense et les interlocuteurs concernés par l'utilisation de cette contribution. En 2004, cette dernière avait été répartie entre le CNES, qui recevait la part la plus importante des crédits (130 millions d'euros), le CEA (65 millions d'euros), le Fonds national de la science et le Fonds de la recherche technologique, bénéficiant chacun de 15 millions d'euros, tandis que les 5 millions restants étaient versés à l'Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR) pour le soutien aux PME/PMI. En 2005, les crédits ont bénéficié à deux destinataires seulement, le CNES (165 millions d'euros) et le CEA (35 millions d'euros).

— Enfin, doivent être évoqués les fonds de concours rattachés au budget de la défense, lesquels atteignent 759 millions d'euros en 2005, soit un chiffre en nette progression par rapport aux précédentes années (658 millions d'euros en 2004). Cette hausse s'explique pour l'essentiel par celle des fonds de concours de titre V, lesquels sont passés de 199 millions d'euros en 2004 à 296 millions d'euros en 2005. En effet, le produit des cessions immobilières du ministère de la défense a connu une augmentation extrêmement forte, en atteignant en 2005 128,34 millions d'euros, contre 33,35 millions d'euros en 2004 et 27,03 millions d'euros en 2003. Cette évolution tient à la vente de trois immeubles parisiens de grande valeur à la fin de 2005 – notamment un immeuble vendu pour 61 millions d'euros – et s'avère exceptionnelle. Elle permet ainsi de compenser la diminution des crédits retirés de la cession de matériels constatée depuis 2003 (38,99 millions d'euros en 2005, contre 51,77 millions d'euros en 2004 et 72,93 millions d'euros en 2003).

Pour le titre III, les fonds de concours s'avèrent en revanche stables, s'élevant à 462 millions d'euros, contre 459 millions d'euros l'année précédente. Les fonds de concours de titre III correspondent principalement aux remboursements par la sécurité sociale, les mutuelles et les particuliers, des soins dispensés par le service de santé des armées, ainsi que des versements, au profit de la DGA, de redevances de contrôle de contrats à l'exportation et de recettes au titre de prestations diverses (formation, notamment).

B. L'EXECUTION DES CREDITS DE TITRE III

Compte tenu des ouvertures de crédits en cours d'exercice, des reports sur 2005 et des autres mouvements au fil de la gestion, les ressources disponibles de titre III pour 2005 se sont élevées à 18,980 milliards d'euros, et les dépenses ont atteint 18,871 milliards d'euros. Les dépenses de rémunérations et charges sociales se sont établies à 14,744 milliards d'euros, et celles de fonctionnement à 4,127 milliards d'euros. Selon les prévisions actuelles, les reports de crédits sur la gestion 2006 doivent s'établir à 137,1 millions d'euros (dont 29,1 millions d'euros

de fonds de concours non dépensés), tandis que les reports de charges devraient atteindre 122 millions d'euros.

Au cours de l'exercice 2005, le ministère de la défense a bénéficié d'ouvertures de crédits de titre III, tant pour le financement des opérations extérieures que pour la couverture de certains de ses besoins budgétaires.

— Comme chaque année, le ministère de la défense a dû financer en cours de gestion les dépenses supplémentaires occasionnées par les opérations extérieures. Ces surcoûts se sont élevés à environ 550 millions d'euros en 2005, dont 521 millions d'euros de titre III – 340 millions d'euros en rémunérations et charges sociales et 181 millions d'euros en dépenses de fonctionnement –, et une trentaine de millions d'euros de titre V. Ces montants apparaissent en retrait par rapport à ceux enregistrés en 2004, qui atteignaient alors 633 millions d'euros, dont 565 millions d'euros de titre III et 68 millions d'euros pour le titre V, et à ceux constatés en 2003, avec 643 millions d'euros.

La couverture de ces dépenses supplémentaires a été assurée par un décret d'avance du 26 septembre 2005, ouvrant 421 millions d'euros à ce titre – 240 millions d'euros de rémunérations et charges sociales et 181 millions d'euros de fonctionnement –, auxquels s'ajoutaient 100 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2005, inscription qui constituait d'ailleurs une mesure inédite et une avancée considérable⁽¹⁾ en faveur de la budgétisation des opérations extérieures. Au total, les surcoûts de titre III ont donc été intégralement couverts pour l'année 2005, à hauteur de 521 millions d'euros. En revanche, les surcoûts de titre V n'ont fait l'objet d'aucun remboursement, comme à l'accoutumée.

La couverture des dépenses du ministère résultant des opérations extérieures apparaît donc favorable, en étant très extensive, de même qu'en 2004.

— Le ministère de la défense a également bénéficié d'abondements en cours d'année, afin de faire face à des insuffisances identifiées sur plusieurs postes de dépenses, comme l'année précédente. Sont en premier lieu concernées les rémunérations et charges sociales, notamment du fait des mesures générales de revalorisation du point fonction publique intervenues en décembre 2004, puis en mars 2005, et représentant 120,5 millions d'euros pour l'année 2005.

Le décret d'avance du 26 septembre 2005 a ouvert 70 millions d'euros à destination des rémunérations et charges sociales, ce qui a permis de couvrir une partie du coût de la revalorisation du point fonction publique. Par ailleurs, en cours de gestion, les chapitres de rémunérations et charges sociales ont été abondés à hauteur de 104 millions d'euros. En effet, la loi de finances rectificative pour 2004 avait ouvert 200 millions d'euros de crédits de fonctionnement (dont

(1) Seule l'opération *Épervier*, conduite au Tchad, faisait jusqu'alors l'objet, du fait de son caractère permanent, d'une dotation en loi de finances initiale, depuis 1998 ; son montant, fixé initialement à 39,64 millions d'euros en loi de finances pour 1998, avait été ramené à 24,39 millions d'euros en loi de finances pour 1999 et était maintenu à ce niveau depuis lors.

163 millions d'euros en moyens de fonctionnement pour l'armée de l'air, la marine et la gendarmerie, le reste étant destiné notamment au fonctionnement de la DGA et au remboursement de dettes auprès de l'OTAN). Une partie de ces moyens a été allouée au compte de commerce du service des essences, afin de reconstituer les stocks de carburant. Un décret de virement est ensuite intervenu en avril 2005 ⁽¹⁾ et, sur un montant de 107,97 millions d'euros de crédits de fonctionnement, 104,27 millions d'euros ont été virés sur des chapitres de rémunérations et charges sociales, 3 millions d'euros étant destinés au chapitre de fonctionnement de l'armée de l'air.

Compte tenu des insuffisances constatées, concernant les mêmes domaines qu'en 2004, les moyens de fonctionnement du ministère ont également été abondés par le décret du 26 septembre 2005, à hauteur de 120 millions d'euros, pour assurer le versement des loyers de gendarmerie et faire face aux dépenses de carburant pour la marine et l'armée de l'air, du fait de la flambée du prix du pétrole, tandis que les besoins liés à l'OTAN et à l'Union européenne ont requis 20 millions d'euros. Les crédits qui ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2004, puis par le décret d'avance de 2005, ont ainsi permis de ne pas trop creuser les stocks de carburant et d'éviter d'aboutir à une situation critique, notamment pour l'activité des forces.

(1) Décret n°2005-365 du 19 avril 2005 portant virement de crédits.

**OUVERTURES DE CREDITS DE TITRE III
PAR LE DECRET D'AVANCE DU 26 SEPTEMBRE 2005**

(en millions d'euros)

Chapitres		OPEX	Hors OPEX	Total
31 - 31	Personnels militaires des armées et de la gendarmerie. Rémunérations principales	240		240
31 - 94	Provisions pour mesures générales intéressant les personnels		70	70
Total pour les rémunérations et charges sociales		240	70	310
34 - 03	Fonctionnement – Armée de l'air	38	9	47
34 - 04	Fonctionnement – Armée de terre	78		78
34 - 05	Fonctionnement - Marine	6	25	31
34 - 06	Fonctionnement - Gendarmerie	2,50	50	52,5
34 - 07	Maintien de l'ordre - Gendarmerie	0,50		0,5
34 - 10	Alimentation	40	16	56
36 - 01	Subventions de fonctionnement	16	20	36
Total pour le fonctionnement		181	120	301
Total général		421	190	611

Par ailleurs, le ministère de la défense a mis en place, à l'automne 2005, un mécanisme de couverture du risque de fluctuations des prix du pétrole, afin de limiter, autant que faire se peut, les conséquences des hausses brutales du prix du baril, qui ont notamment pu être observées au cours des deux dernières années. Le ministère a confié à l'Agence France Trésor⁽¹⁾ le soin de réaliser avec le secteur bancaire la mise en œuvre de ce dispositif, par la négociation d'un prix plafond par tonne de carburéacteur, pour une durée donnée.

— Le chapitre 37-91, « frais de contentieux – règlement des dommages et accidents du travail », a également bénéficié d'une ouverture de crédits de 35,45 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2005 – en application de la règle selon laquelle la loi de finances rectificative doit ouvrir au minimum, sur les chapitres évaluatifs, un montant de crédits correspondant à l'écart constaté

(1) L'Agence France Trésor, service à compétence nationale placé sous l'autorité du directeur du Trésor, est chargée de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'Etat.

au 30 septembre entre les dépenses effectives et les crédits ouverts en loi de finances initiale. De fait, le déficit constaté sur ce chapitre est récurrent : alors que depuis 2000, les crédits inscrits à ce chapitre sont fixés à 45,9 millions d'euros, les dépenses effectives ont systématiquement dépassé ce montant en 2003, 2004 et 2005. Certes, ce dépassement n'est pas irrégulier, puisqu'il s'agit d'un chapitre évaluatif, mais en 2006, cette notion disparaît avec l'application des dispositions de la LOLF. C'est d'ailleurs pour tenir compte de cette évolution que les crédits de contentieux demandés pour 2006 atteignent 85,49 millions d'euros, soit une progression de 86,2 % par rapport à la loi de finances pour 2005. Cette forte hausse des dépenses s'explique en grande partie par deux thèmes principaux de contentieux : l'égalité en matière de bonifications d'ancienneté des fonctionnaires ayant assuré charge d'enfants et la décrystallisation des pensions d'anciens militaires ressortissants des Etats antérieurement soumis à la souveraineté française.

— Enfin, des crédits de titre III ont fait l'objet d'annulations en fin d'année 2005, en loi de finances rectificative, au titre de la participation du ministère de la défense à la nécessaire maîtrise des dépenses publiques. Ces annulations sont imputées sur plusieurs chapitres de fonctionnement, ce qui conduit à une situation quelque peu paradoxale : 18 des 25 millions d'euros ainsi annulés concernent des chapitres qui ont été abondés par le décret du 26 septembre 2005.

**ANNULATIONS DE CREDITS DE TITRE III
PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2004**

(en millions d'euros)

Chapitre 34-01 (SGA. DGSE. DPSD. PPE. DSN. DICOD. CGA. AP. Entretien et fonctionnement)	4,9
Chapitre 34-02 (SSA. DRM. EMA/OIA. SEA. EMA/EMIA. Fonctionnement)	1,6
Chapitre 34-04 (fonctionnement – armée de terre)	12
Chapitre 34-05 (fonctionnement – marine)	5
Chapitre 34-06 (fonctionnement – gendarmerie)	1
Chapitre 37-31 (participation de l'Etat aux dépenses d'expansion économique et de coopération technique)	0,5
Total	25

Source : ministère de la défense.

C. L'EVOLUTION PARTICULIEREMENT FAVORABLE DE L'EXECUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT, EN DEPIT DE LA HAUSSE DES INTERETS MORATOIRES

1. La forte hausse de la consommation des crédits d'investissement et l'engagement de la résorption des reports de crédits

— L'exercice 2005 apparaît particulièrement positif s'agissant des dépenses d'investissement, puisque la consommation de crédits d'équipement atteint le niveau très élevé de 14,287 milliards d'euros (hors transferts), contre 12,38 milliards d'euros en 2004. Il s'agit là d'une hausse de 15,4 % par rapport à 2004, et de 20,9 % par rapport à 2003, soit le franchissement d'une étape au regard des années précédentes, qui mérite d'être souligné.

CONSOMMATION DES CREDITS D'EQUIPEMENT

(en milliards d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dépenses d'équipement	11,39	11,89	11,59	10,50	10,52	10,69	10,82	11,33	11,82	12,38	14,29

Source : rapports des contrôleurs financiers et ministère de la défense.

Au total, en incluant les transferts vers le CEA et le BCRD, la consommation des crédits atteint 15,798 milliards d'euros, contre 13,872 milliards d'euros en 2004.

– Cette hausse considérable des dépenses d'investissement s'explique par la consommation de l'intégralité des crédits ouverts en loi de finances initiale, ainsi que d'une partie des crédits reportés sur 2005. De fait, au cours des trois dernières années, les reports de crédits s'étaient progressivement accumulés, car le ministère de la défense s'était vu imposer des limites à ses engagements, notamment en fin d'année, afin d'assurer le respect de la norme de dépense de l'Etat. De surcroît, l'annulation, puis le rétablissement de crédits d'équipement intervenant en fin d'année 2003 et 2004 dans le cadre du financement des opérations extérieures s'est traduit pour le ministère par l'impossibilité matérielle de consommer ces crédits ainsi rétablis très tardivement, à la fin du mois de décembre. De ce fait, les reports de crédits ont fortement crû, atteignant 795 millions d'euros en 2002, puis 1,513 milliard d'euros en 2003 et pour finir 2,775 milliards d'euros en 2004, tandis que parallèlement, les reports de charges augmentaient également (950 millions d'euros en 2002, 2,12 milliards d'euros en 2003 et 3,046 milliards d'euros en 2004).

Une telle situation n'était pas satisfaisante, puisqu'elle conduisait à un gonflement des factures impayées et partant, à une augmentation des intérêts

moratoires, tandis que le niveau effectif des dépenses d'investissement, bien qu'en hausse, s'avérait relativement limité au regard des ressources disponibles.

Un arbitrage au plus haut niveau politique est intervenu en 2005, afin d'engager la résorption des crédits reportés au fil du temps, à savoir 2,775 milliards d'euros, d'ici la fin de l'année 2007. Sur cette somme, il apparaît que 795 millions d'euros proviennent de la précédente loi de programmation, tandis que près de deux milliards d'euros correspondent à la part non exécutée des deux premières annuités (2003 et 2004) de l'actuelle loi de programmation.

En 2005, en sus de l'intégralité de ses crédits d'équipement inscrits en loi de finances initiale, le ministère a pu consommer 220 millions d'euros de crédits reportés, tandis que 611 millions d'euros de crédits reportés ont été annulés afin de gager l'ouverture de crédits de titre III, comme cela a été présenté plus haut ⁽¹⁾ – ces 611 millions d'euros étant considérés comme des crédits reportés issus de la précédente loi de programmation, avant 2003. Parallèlement, 51 millions d'euros, provenant de fonds de concours non consommés, ont été reportés sur 2006.

**ANNULATION DE CREDITS DE TITRE V
PAR LE DECRET DU 26 SEPTEMBRE 2005**

(en euros)

Titre V	
Chapitre 51-61 – Espace, Systèmes d'information et de communication	79 540 000
Chapitre 51-71 – Forces nucléaires	168 380 000
Chapitre 52-81 – Etudes	400 000
Chapitre 53-71 – Equipements communs, interarmées et de la gendarmerie	155 620 000
Chapitre 54-41 – Infrastructures	66 590 000
Chapitre 55-11 – Soutien des forces	76 490 000
Chapitre 55-21 – Entretien programmé des matériels	59 140 000
Titre VI	
Participation à des travaux d'équipement civil et subvention d'équipement social intéressant la collectivité militaire	840 000
Subventions aux organismes sous tutelle	4 000 000
Total	611 000 000

(1) Par ailleurs, 11,77 millions d'euros, puis 2,5 millions d'euros, ont été annulés sur le titre V, respectivement en avril et novembre 2005, ce qui porte le total des annulations de crédits d'équipement à 625,27 millions d'euros.

De ce fait, à l'issue de l'exercice 2005, le niveau des reports de crédits a enregistré une baisse sensible de 780 millions d'euros par rapport à 2004, en s'élevant à 1,996 milliard d'euros, contre 2,775 milliards d'euros l'année précédente.

Dans le même temps, le montant des reports de charges devrait s'établir, selon les prévisions disponibles à ce jour, à 2,144 milliards d'euros, ce qui se traduit par des reports de charges nets estimés à 148 millions d'euros, soit un niveau inférieur à celui constaté en 2004 (271 millions d'euros), ce dont on ne peut que se féliciter.

De façon plus générale, la gestion 2005 s'est avérée bien moins heurtée que celle de 2004, puisque les choix ont été réalisés suffisamment tôt – alors qu'en 2004, c'est à la fin de l'exercice que le ministère de la défense s'est vu contraint de limiter ses engagements financiers, par une interruption de ses versements au début du mois de décembre. De plus, en 2005, le décret d'avance et celui d'annulation destinés à financer les opérations extérieures sont intervenus dès la fin de septembre, soit près d'un mois plus tôt qu'en 2004. Ce contexte a permis au ministère de la défense de s'organiser et de mieux maîtriser la fin de sa gestion, notamment s'agissant des paiements aux entreprises et de la priorité donnée aux PME et PMI.

— L'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances prévoit que les crédits de paiement disponibles en fin d'année peuvent être reportés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. Ce même article dispose que ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

Le ministère de la défense a obtenu une telle disposition dérogatoire, puisque l'article 72 de la loi de finances initiale pour 2006 prévoit la possibilité de reporter l'intégralité des crédits de l'essentiel du budget d'équipement de la défense. Cet article propose en effet que les reports de crédits de neuf chapitres de la défense ne soient pas soumis à ce plafonnement de 3 %, les neuf chapitres en cause représentant 97,5 % des dépenses en capital du budget de la défense.

— La forte progression des dépenses de titres V et VI en 2005 s'est traduite logiquement par une augmentation du taux de consommation des crédits d'investissement.

Aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2005, s'élevant à 15,198 millions d'euros, s'ajoutaient 2,775 millions d'euros de crédits reportés, ainsi que 445 millions d'euros résultant de mouvements en gestion (transferts, fonds de concours). Une fois retranchés les 625,2 millions d'euros annulés en cours d'exercice ainsi que les transferts réalisés au bénéfice du CEA et du BCRD, les ressources disponibles du ministère de la défense atteignaient 16,255 milliards d'euros. En retenant ce même périmètre, elles s'établissaient à 15,148 milliards d'euros l'année précédente.

Le taux de consommation des crédits de paiement s'élève donc à 87,9 % pour l'année 2005, en hausse par rapport à l'année 2004, pour laquelle il s'était limité à 81,7 %. Le dynamisme des dépenses d'investissement, s'appuyant sur la résorption d'une part des crédits reportés, permet donc d'inverser la tendance à la baisse du taux de consommation des crédits d'équipement observée depuis 2002 – diminution qui s'accompagnait tout de même de l'augmentation des dépenses de titres V et VI.

TAUX DE CONSOMMATION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DEPUIS 1995

Année	Crédits disponibles <i>(en milliards d'euros)</i>	Dépenses <i>(en milliards d'euros)</i>	Taux de consommation
1995	13,13	11,39	86,8 %
1996	12,70	11,89	93,7 %
1997	12,62	11,59	91,8 %
1998	11,34	10,50	92,6 %
1999	11,53	10,52	91,3 %
2000	11,63	10,69	91,9 %
2001	11,84	10,82	91,4 %
2002	12,13	11,33	93,4 %
2003	13,33	11,82	88,7 %
2004	15,15	12,38	81,7 %
2005	16,25	14,29	87,9 %

Source : rapports des contrôleurs financiers et ministère de la défense

On ne peut que se féliciter de l'augmentation particulièrement sensible de la consommation des crédits d'équipement, l'année 2005 permettant d'enrayer le mouvement d'accumulation des reports de crédits. Pour autant, le niveau de ces derniers reste élevé, à 1,996 milliard d'euros, et leur résorption doit être résolument poursuivie au cours des deux prochaines années, parallèlement à la consommation de la totalité des crédits inscrits en loi de finances initiale.

De fait, plusieurs programmes majeurs doivent être financés dans les années à venir, de l'avion Rafale aux frégates multimissions, en passant par l'A 400 M, les hélicoptères Tigre et NH 90, et le deuxième porte-avions, afin de moderniser et de renouveler les matériels de nos forces armées, et il importe que les dépenses effectives d'équipement respectent intégralement les montants prévus par la loi de programmation militaire actuelle, jusqu'en 2008, en maintenant l'effort actuel dans la durée, sans quoi la cohérence d'ensemble de ce dernier serait remise en cause.

2. Une évolution dynamique des engagements d'autorisations de programme

Les engagements d'autorisations de programme s'établissent à 16,513 milliards d'euros (hors transferts) pour l'exercice 2005. Ils connaissent ainsi un rebond par rapport aux deux années précédentes (15,224 milliards d'euros en 2004, et 13,232 milliards d'euros en 2003), en retrouvant quasiment le niveau historique de 17,08 milliards d'euros atteint en 2002.

Ce montant important inclut notamment la commande des frégates multimissions, à hauteur de 4,579 milliards d'euros, laquelle devait initialement intervenir en 2004 et a été passée à l'automne dernier. En revanche, l'engagement de 800 millions d'euros d'autorisations de programme sur le programme de missile M 51, pour la passation du contrat de deuxième tranche conditionnelle, a été reporté en 2006, alors qu'il était envisagé pour 2005.

Compte tenu de l'inscription de 15,315 milliards d'euros d'autorisations de programme en loi de finances initiale, les ressources disponibles s'élevaient à 25,849 milliards d'euros (hors transferts) pour la gestion 2005. Une fois les engagements réalisés, le stock des autorisations de programme disponibles à l'engagement en fin de gestion 2005 a atteint 9,336 milliards d'euros, dont 6,051 milliards d'euros affectés, c'est-à-dire attribuées à une opération budgétaire d'investissement, après visa du contrôleur financier, mais non encore engagées, et 3,285 milliards d'euros ni affectées, ni engagées.

ÉVOLUTION DU STOCK D'AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en milliards d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
AP disponibles à l'engagement	15,3	15,2	11,8	11,2	9,7	10,45	9,72	10,76	11,35	9,34
Dont AP non affectées	5,2	6	5,9	4,1	4,1	5,08	5,55	5,45	6,59	3,29
Dont AP affectées	10,1	9,2	5,9	7,1	5,6	5,37	4,17	5,31	4,76	6,05

Source : rapports des contrôleurs financiers et ministère de la défense.

La gestion 2005 est caractérisée par une diminution du stock d'autorisations de programme disponibles de plus de deux milliards d'euros, puisque ce stock atteignait 11,35 milliards d'euros en 2004.

Or, du fait de l'entrée en vigueur de toutes les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, les autorisations de programme sont appelées à disparaître en 2006, en devenant sans portée, afin de laisser la place aux autorisations d'engagement. Une logique de flux, avec des autorisations d'engagement annuelles, se substitue donc à la logique de stock, associée à des autorisations de programme sans limitation de durée. Néanmoins, il importe

d'assurer la continuité des opérations d'investissement engagées par l'Etat et dont les crédits ont fait l'objet d'une affectation. Afin d'assurer la transition entre les deux régimes, il est nécessaire de pouvoir conserver les autorisations de programme qui, non encore engagées, sont affectées à une opération d'investissement. Au cours de l'année 2006, ces autorisations non engagées seront reportées, par l'ouverture d'autorisations d'engagement pour un même montant.

Enfin, les autorisations de programme non affectées, qui avoisinent trois milliards d'euros, ont vocation à disparaître. Toutefois, sur cette somme, le ministère de la défense demande que soit également reporté sur 2006 1,1 milliard d'euros, au titre du programme de sous-marins nucléaires d'attaque Barracuda, pour assurer son bon déroulement.

3. La croissance continue du niveau des intérêts moratoires

La hausse des intérêts moratoires versés par le ministère de la défense se poursuit en 2005, puisque ces derniers atteignent 33,514 millions d'euros, contre 28,25 millions d'euros en 2004 et 20,12 millions d'euros en 2003.

ÉVOLUTION DES INTERETS MORATOIRES

(en millions d'euros)

	Janv.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Intérêts moratoires 2003	0,00	3,09	4,42	8,55	11,18	12,08	13,44	13,98	15,33	17,13	18,71	20,12
Intérêts moratoires 2004	0,00	1,96	10,51	17,32	19,89	22,11	24,60	25,20	26,62	27,49	28,03	28,25
Intérêts moratoires 2005	0,00	2,80	13,58	18,85	20,85	23,73	25,24	28,22	31,56	32,05	32,59	33,51

Source : ministère de la défense.

Cette augmentation sensible, de 18,6 %, en 2005, est principalement due aux importants reports de charges de l'année 2004, qui ont conduit à un décalage du paiement des factures sur le début de l'année 2005. On retrouve en fait ici un phénomène identique à celui constaté pendant l'exercice 2004, également affecté de reports de charges élevés. De plus, un décrochage par rapport à 2004 est intervenu en juillet et août, pour une raison bien identifiée : le service de soutien de la flotte avait un stock d'environ 1 200 factures déjà réglées, à l'exception des intérêts moratoires, et il a jugé nécessaire d'apurer cette situation avant la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. Au total, ces opérations se sont traduites par une hausse des intérêts moratoires de 2005 d'environ 3,6 millions d'euros – qui auraient dû être imputés sur 2004.

Compte tenu du changement de système informatique intervenant en début d'année 2006, parallèlement à la mise en œuvre de la LOLF, les paiements ne reprennent pas aussi vite qu'en 2005. Le ministère de la défense a donc décidé de mettre en place un dispositif nouveau, à titre expérimental, en accord avec le

ministère de l'économie et des finances, destiné à limiter, autant que possible, la charge des intérêts moratoires en 2006.

Le ministère de la défense a ainsi signé deux conventions de financement bancaire, l'une avec BNP Paribas, l'autre avec Calyon-Eurofactor, permettant de proposer à ses fournisseurs un dispositif de paiement plus rapide et plus souple, dans le cadre de la réglementation relative aux cessions de créances prévue par le code des marchés publics. Ce mécanisme permet aux entreprises fournissant la défense de céder leur créance aux organismes financiers précités (*via* une structure particulière, à savoir un fonds commun de créances pour l'un et une société d'affacturage pour l'autre) ; les entreprises bénéficient donc du paiement de leurs factures, lequel est ensuite recouvré par l'organisme financier concerné auprès du ministère de la défense – des dispositions spécifiques en matière de confidentialité étant prévues. Le décalage de trésorerie subi par la banque est alors couvert par des intérêts moratoires versés par le ministère de la défense, mais dont le taux est soit inférieur, soit égal à celui applicable dans le cadre des contrats entre le ministère et ses fournisseurs. Ce dispositif, mis en place à la fin du mois de février, sera opérationnel jusqu'au 31 mai prochain.

II. — PLUSIEURS SUJETS EXAMINES LORS DE L'ANALYSE DE L'EXECUTION DU BUDGET

Si la mission d'information a tenu à disposer de données quantitatives précises, telles que la consommation des crédits de titre III et de titres V et VI, les mesures de régulations intervenues ou encore le montant des fonds de concours, elle a également souhaité obtenir du ministère de la défense des données plus qualitatives, relatives au déroulement des programmes d'armement ou à l'activité des forces. La mission a donc pu accroître la portée de son contrôle et lui donner une dimension plus concrète, en veillant à la bonne utilisation des ressources allouées au ministère de la défense.

A. LES DIFFICULTES AFFECTANT LE DEROULEMENT DE CERTAINS PROGRAMMES

1. Des problèmes récurrents relevés pour plusieurs programmes

Plusieurs programmes d'équipement importants, pour l'essentiel destinés à l'armée de terre, connaissent des décalages successifs, lesquels, relevés par les deux précédentes missions, n'ont pas pu être résorbés, ou du moins limités, au cours de l'exercice 2005.

Le déroulement du programme de chars Leclerc connaît de nouveaux retards, puisque sur 58 exemplaires prévus pour 2005, seuls 37 ont été effectivement livrés à l'armée de terre. Néanmoins, ces livraisons s'avèrent supérieures à celles constatées en 2003, avec 23 chars, puis en 2004, avec 12 chars – alors que pour ces deux années, les prévisions atteignaient 45 unités. Ces décalages résultent notamment des défauts de qualité qui affectent les chars présentés à la DGA, chaque exemplaire étant généralement présenté à trois reprises à cette dernière avant d'être accepté. Ces défauts concernent notamment les boîtes de vitesse, ainsi que les suspensions, connaissant des fuites d'huile.

De ce fait, l'achèvement des livraisons ne pourra pas intervenir en 2006, comme cela était prévu, puisqu'à l'issue de 2005, 57 chars devaient encore être livrés à l'armée de terre. Selon les estimations actuelles, environ 35 unités devraient être réceptionnées en 2006, et le solde le serait alors en 2007. Ces retards successifs sont particulièrement peu satisfaisants, compte tenu des objectifs opérationnels de l'armée de terre et des problèmes de qualité que posent encore les chars fournis.

La rénovation des blindés AMX 10 RC, qui a été engagée afin de maintenir leurs capacités opérationnelles jusqu'à l'entrée en service de l'EBRC (engin blindé roues canon), à l'échéance 2015-2020, est également affectée de retards, bien que la situation s'avère meilleure en 2005 qu'en 2004. L'année

précédente, sur les 52 chars qui devaient être livrés, trois l'ont finalement été. En 2005, il était prévu que trente blindés soient rénovés au total, et ce sont treize unités qui ont été réceptionnées par les forces armées, tandis qu'il a été indiqué aux membres de la mission d'information que huit exemplaires supplémentaires seraient livrés d'ici mai 2006. Ces retards semblent dus à des difficultés industrielles et d'organisation, et ils sont d'autant plus dommageables que les blindés AMX 10 RC constituent un équipement crucial pour l'armée de terre car utilisé en permanence sur les théâtres d'opérations extérieures.

L'hélicoptère Tigre figure également parmi les programmes affectés de décalages récurrents : les deux précédents rapports avaient relevé ses retards de livraison importants, et l'année 2005 n'a pas permis de les rattraper, loin s'en faut. Pour mémoire, les deux premiers exemplaires devaient être livrés à l'armée de terre en 2003, tandis que sept étaient attendus en 2004, puis sept en 2005. *In fine*, les premières livraisons ne sont intervenues qu'en 2005, avec quatre exemplaires au total – les prévisions s'étant d'ailleurs dégradées en cours d'année, puisqu'en mai 2005, il était annoncé que sept hélicoptères seraient réceptionnés. Les difficultés rencontrées par Eurocopter et ses sous-traitants, et la lenteur de la mise au point de l'appareil expliquent l'accumulation de ces retards. L'hélicoptère rencontre des problèmes de fiabilité, notamment s'agissant du viseur Strix et de la compatibilité entre l'hélicoptère et son canon. Cinq à six appareils devraient être livrés au cours de l'année 2006, selon les prévisions actuelles. On ne peut que déplorer ces difficultés persistantes, alors que l'armée de terre a besoin de ces hélicoptères, qui doivent prendre la relève des Gazelle vieillissants. De plus, cette situation n'est pas sans incidence sur la formation des pilotes, alors même que l'école franco-allemande de formation basée au Luc, inaugurée dès 2003, n'a commencé à fonctionner qu'à partir de mars 2005.

Un autre programme d'hélicoptère, le NH 90 dans sa version navale, se trouve également confronté à des difficultés : si les premiers exemplaires devaient initialement être livrés à la marine en 2005, ils ne le seront finalement qu'en 2007. Il semble notamment que l'intégration de la fonction de lutte anti-sous-marine pose des problèmes. Or, l'organisation de ce programme est complexe, puisqu'il est géré par une agence de l'OTAN, la NAHEMA (*NATO Helicopter Management Agency*), tandis que sa réalisation est assurée par le consortium NHI (*NATO Helicopter Industries*), regroupant Eurocopter, Augusta-Westland et Stork-Fokker. De ce fait, la DGA ne dispose pas de leviers directs sur le déroulement du programme ; c'est pourquoi elle propose de le faire passer sous la responsabilité de l'OCCAR (Organisation conjointe de coopération en matière d'armement), afin d'améliorer son organisation. Ces difficultés ne laissent pas de préoccuper la mission, alors même les NH 90, de même que les Tigre, doivent permettre de remplacer des équipements vieillissants ; l'armée de terre, notamment, qui doit recevoir ses premiers exemplaires tardivement, en 2011, ne dispose pas de marges de manœuvre supplémentaires, compte tenu de l'âge de son parc de Puma et de Cougar.

Enfin, le programme de système intérimaire de drone Male (SIDM), destiné à succéder au drone Hunter qui était en service dans l'armée de l'air jusqu'en septembre 2004, subit également des aléas et des retards. Le contrat du SIDM a été notifié en août 2001 et la livraison du système était initialement prévue en 2003. Toutefois, ce programme a connu des décalages successifs, en raison de problèmes techniques de mise au point, et la livraison, plusieurs fois repoussée, ne devrait intervenir qu'au printemps 2006. Ce décalage remet en cause l'articulation prévue entre le retrait de service du système *Hunter* et l'arrivée de son successeur, ce qui se traduit par une diminution des capacités de l'armée de l'air.

2. Des retards enregistrés sur d'autres programmes

La commande de 1089 systèmes individuels Felin (fantassin à équipements et liaisons intégrés), destinés à fournir aux forces terrestres des équipements entièrement intégrés et cohérents entre eux, devait intervenir en 2004, puis en 2005, et elle a été repoussée à mars 2006, du fait de retards dans la définition des équipements. Néanmoins, la livraison prévue de ces systèmes à six régiments à la fin de 2008 ne devrait pas en être affectée.

Le programme de missiles air-air Mica connaît également quelques aléas, puisque, sur 138 missiles prévus, seulement 41 ont été livrés en 2005, la production ayant été interrompue en raison de problèmes techniques. Les livraisons devraient reprendre en avril 2006, une fois les mesures correctrices nécessaires mises en œuvre.

Par ailleurs, les livraisons de gilets pare-balles enregistrent elles aussi des décalages. Sur 19 309 gilets attendus en 2005 – dont 9 309 qui auraient dû être reçus en 2004 –, seulement 5 065 unités ont été livrées, en raison d'un problème de fiabilité identifié lors des tests effectués par la gendarmerie. Une solution technique a été apportée par l'industriel, mais les livraisons n'ont pas pu reprendre en fin d'année 2005.

Si l'attention de la mission est logiquement davantage dirigée vers les programmes qui subissent des aléas que vers ceux qui se déroulent dans de bonnes conditions, il convient de souligner plusieurs réussites et aboutissements obtenus en 2005 : le satellite de télécommunications Syracuse III-A a été lancé avec succès le 13 octobre, la commande de huit frégates multimissions a été passée le 16 novembre, et le contrat de location de deux avions TLRA (à très long rayon d'action), en septembre. Le programme Scalp-EG se déroule bien, de même que celui du VBL (véhicule blindé léger), les exemplaires étant même livrés en avance : outre les 66 VBL prévus pour 2005, 22 ont été reçus en sus, par anticipation sur 2006. Enfin, le programme d'avion Rafale se poursuit : après la livraison de trois exemplaires en 2004 (contre cinq attendus), dix appareils ont été reçus en 2005, et la livraison de vingt avions sera achevée en juin, comme prévu, ce qui permettra la constitution du premier escadron de Rafale en 2006, sur la base de Saint-Dizier.

B. LA PERSISTANCE DE SOUS-EFFECTIFS

Des sous-effectifs d'environ 2,9 % apparaissent à la fin de l'année 2005, ce qui représente environ 12 800 postes. Le taux de sous-effectif varie selon les armées ; particulièrement élevé pour l'armée de l'air, il reste limité pour la gendarmerie.

Les effectifs moyens réalisés pour 2005 s'avèrent inférieurs à ceux enregistrés en 2004, la différence atteignant 2 785 personnes, ce qui s'explique pour l'essentiel par deux facteurs : d'une part, les difficultés rencontrées pour relancer le recrutement des personnels, compte tenu du blocage réalisé en 2004 en raison des contraintes financières ; d'autre part, les besoins en paiement pour 2005, qui n'ont pas permis de financer l'ensemble des effectifs prévus par la loi de finances.

EFFECTIFS BUDGETAIRES ET REALISES POUR L'ANNEE 2005

	Droits budgétaires	Effectifs moyens réalisés	Taux de sous-effectif en fin d'année
Armée de l'air	68 610	64 433	6,1 %
Armée de terre	165 521	161 560	2,4 %
Marine	53 460	52 254	2,25 %
Gendarmerie	100 721	99 577	1,1 %
Services communs	48 598	46 281	4,8 %
Total	436 910	424 105	2,9 %

Source : ministère de la défense.

Le tableau des sous-effectifs selon les différentes catégories de personnels laisse apparaître des taux élevés parmi les volontaires, ce qui reflète le caractère insuffisamment attractif du statut de ces derniers, ainsi que parmi les personnels civils.

EFFECTIFS BUDGETAIRES ET REALISES POUR L'ANNEE 2005

	Droits budgétaires	Effectifs moyens réalisés en fin d'année	Taux de sous-effectif en fin d'année
Officiers	39 412	38 037	3,5 %
Sous-officiers	200 106	197 206	1,45 %
Militaires du rang	95 760	93 323	2,5 %
Volontaires	21 354	19 240	9,9 %
Civils	80 278	76 299	4,95 %
Total	436 910	424 105	2,9 %

Source : ministère de la défense.

C. UNE ACTIVITE DES FORCES LEGEREMENT EN RETRAIT DES OBJECTIFS ASSIGNES

Du fait du vieillissement de certains matériels, ayant pour corollaire leur moindre disponibilité, du niveau particulièrement élevé du prix du carburant ainsi que de la mobilisation des forces dans des opérations extérieures et intérieures, les trois armées et la gendarmerie rencontrent des difficultés à atteindre pleinement les objectifs d'activité qui leur sont assignés par la loi de programmation militaire.

L'entraînement de l'armée de terre enregistre une légère progression, avec 96 jours d'activité pour les forces et 160 heures de vol pour les pilotes d'hélicoptère en 2005, contre respectivement 90 jours et 147 heures en 2004. Pour autant, la loi de programmation définit pour les pilotes d'hélicoptère une norme de 180 heures : il apparaît que le niveau de 160 heures constitue la limite en deçà de laquelle il convient de ne pas demeurer, sauf à mettre en danger la sécurité des personnels, et il se traduit en tout état de cause par la perte de quelques qualifications par les pilotes en situation opérationnelle.

L'armée de l'air n'a pas, elle non plus, pleinement atteint ses objectifs. Les pilotes de chasse et de transport ont réalisé en moyenne 170 et 279 heures de vol, contre des objectifs de 180 et 400 heures. Les pilotes de chasse ont connu une forte activité opérationnelle au cours du second semestre 2005, en raison de l'opération Serpentinaire conduite en Afghanistan, ce qui n'a pas permis de disposer de marges de rattrapage pour leur entraînement en fin d'année. Il convient d'ailleurs de noter que ce chiffre de 170 heures ne constitue qu'une moyenne pour l'ensemble des pilotes, priorité étant donnée à l'entraînement des plus jeunes et à ceux qui progressent en qualification.

Le niveau d'activité des pilotes de transport apparaît plus préoccupant, puisqu'il se trouve bien en dessous de la norme de 400 heures – laquelle s'avère sans doute quelque peu ambitieuse – et qu'il connaît une forte baisse par rapport à 2004, en se limitant à 279 heures, contre 325 l'année précédente. Cette diminution trouve pour l'essentiel sa source dans la déflation de la flotte d'avions de transport, avec notamment l'amorce du retrait des avions Transall, du fait de leur ancienneté et de la hausse du coût de leur maintenance. Néanmoins, alors que l'avion A 400 M entrera en service à partir de 2009, il importe que l'armée de l'air ne réduise pas hâtivement le nombre de ses pilotes, car la formation des personnels prend nécessairement du temps.

La marine, quant à elle, parvient à assurer une activité de 92 jours de mer, alors que l'objectif fixé par la loi de programmation militaire est de 100 : l'activité de la flotte de surface a été limitée, afin de ne pas puiser de façon excessive dans les stocks de carburant. En revanche, les pilotes de chasse dépassent leurs objectifs, avec 183 heures, leur forte activité résultant de la volonté de la marine d'anticiper les effets de l'IPER (indisponibilité périodique pour entretien et réparation) du porte-avions Charles-de-Gaulle en 2007. L'activité des pilotes

d'hélicoptère se trouve quelque peu en retrait, du fait de la disponibilité réduite des appareils Lynx et Panther.

Enfin, dans la gendarmerie, les personnels ne parviennent pas à réaliser les 35 jours d'instruction prévus, se limitant à 25 jours, en raison de leur sur-emploi sur le terrain.

ACTIVITES DES ARMEES EN 2004 ET 2005

Activités	Objectifs définis par la LPM	2005		2004	
		Prévisions	Réalisation	Prévisions	Réalisation
TERRE					
Nombre de jours d'activité	100	100	96	90	90
Heures de vol hélicoptère	180	160	160	154	147
AIR					
Heures de vol pilotes chasse	180	180	170	180	168
Heures de vol transport	400	320	279	400	325
Heures de vol hélicoptère	200	200	187	200	200
MER					
Jours passés à la mer	100	95	92	90	91
Heures de vol pilotes chasse	180	180	183	180	175
Heures de vol hélicoptère	220	220	204	220	203
Heures de vol PATMAR	350	350	326	350	363
GENDARMERIE					
Entraînement organique pour la gendarmerie mobile (en jours)	35	35	25	20	26

Source : ministère de la défense.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du mercredi 29 mars 2006.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Jean-Michel Boucheron a témoigné sa satisfaction de la création de cette mission d'information et de contrôle, et de sa reconduction depuis 2004. Il a également souligné avoir apprécié l'honnêteté de l'exposé du rapporteur, qui a quasiment tenu un discours d'opposition.

M. Guy Teissier, rapporteur, a observé que l'honnêteté n'était pas l'apanage de l'opposition.

M. Jean-Michel Boucheron a souligné que la mise en œuvre de la loi de programmation militaire allait enregistrer un retard d'une année. Une redéfinition des missions et des moyens des armées s'avérera inéluctable, le Plan de prospective à 30 ans, même réactualisé, ne pouvant plus constituer un objectif. La défense doit se préparer à engager une réflexion sur ce point, alors même que la nature des menaces évolue.

M. Joël Hart a souscrit aux propos de M. Jean-Michel Boucheron, soulignant l'état de vétusté d'une partie du matériel et déplorant les retards de livraison de certaines pièces de rechange. La multiplication et la complexification des opérations extérieures nécessitent d'envoyer sur place des matériels en bon état, ce qui se traduit souvent par une certaine « cannibalisation » des équipements restant dans les régiments. Une redéfinition des missions, qui ne peut se faire qu'au sommet de l'Etat, devra aborder les modalités de conduite des opérations extérieures.

Ensuite, M. Joël Hart s'est réjoui que, grâce aux travaux de cette mission, l'administration travaille dans une plus grande transparence, la commission de la défense étant ainsi informée avec exactitude au fil de l'année.

Souhaitant tempérer des propos qu'il a jugés trop pessimistes, **M. Guy Teissier, rapporteur**, a souligné que les moyens de nos armées restaient satisfaisants, que les capacités opérationnelles étaient excellentes et que le moral des soldats s'avérait bon.

Il appartiendra au futur gouvernement de faire correspondre les moyens aux missions dévolues aux armées. Soit l'effort de la Nation devra être accru, notamment afin d'assurer le bon déroulement des programmes à venir, soit les ambitions et les objectifs devront être révisés. La France dispose en permanence, hors de ses frontières, de 15 000 militaires qui conduisent, avec succès, des missions complexes, et leur action est saluée par de nombreux pays, notamment les Etats-Unis. Cette politique a un coût qu'il faut assumer. Visiter des unités militaires permet d'ailleurs de constater l'étendue de nos capacités opérationnelles, la bonne tenue du moral des troupes et le rayonnement international de notre pays.

M. Jérôme Rivière s'est félicité du rôle joué par la mission d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense, également reconnu par l'opposition. Cette mission permet en effet de disposer d'une vision globale et continue des évolutions budgétaires concernant la défense, ce qui constitue une véritable avancée par rapport aux données parcellaires disponibles lors des précédentes législatures.

La France consacre aujourd'hui entre 1,8 et 1,9 % de son PIB à l'effort de défense. Il est possible de considérer cette proportion comme trop importante et de se résigner à passer d'une politique de défense à une simple politique de sécurité, en renonçant à nos capacités de projection et à nos forces prépositionnées. Telle n'est pas l'ambition actuelle de la France et la commission de la défense doit soutenir cette vision volontariste. La révision éventuelle des missions assignées aux forces armées ne peut relever seulement d'une décision gouvernementale. Elle doit résulter d'un débat devant l'ensemble des Français et les prochaines échéances électorales constitueront l'occasion d'évoquer les questions de défense, notamment le nécessaire maintien de deux composantes pour la force de dissuasion nucléaire. Il a jugé que la poursuite et l'approfondissement de l'effort de défense étaient nécessaires, la France ne pouvant accepter de perdre son rang en Europe.

M. René Galy-Dejean a souhaité s'inscrire en faux contre les propos tendant à laisser penser qu'il manquerait une annuité de crédits d'équipements au terme de la loi de programmation militaire 2003-2008.

M. Jean-Michel Boucheron a estimé que l'ensemble des interlocuteurs chargés des questions budgétaires, aussi bien au ministère de la défense qu'au ministère des finances, faisaient bien un tel constat en privé, mais que la politique de communication choisie par la ministre de la défense conduisait à taire les faits. Cette stratégie peut être bénéfique à certains égards, mais on ne peut toutefois demander à l'opposition d'être dupe quand le discours officiel ne reflète pas la réalité.

M. René Galy-Dejean a fait valoir qu'il était préférable d'avoir un discours et une politique offensifs, afin d'obtenir et de dépenser effectivement les crédits, plutôt que de se contenter d'accepter avec fatalisme des annulations de

crédits inscrits en lois de finances, comme cela avait été le cas lors de la précédente législature.

Si chacun a bien conscience des difficultés posées par les reports de crédits effectués en 2003 et 2004, il n'en reste pas moins que l'arbitrage rendu en 2005 par le Président de la République est exceptionnel. Il autorise le ministère de la défense à consommer davantage de crédits d'équipement que ceux inscrits en loi de finances initiale, ce qui est sans précédent, et il a permis une augmentation substantielle du taux de consommation des crédits en 2005. De plus, ce mécanisme s'appliquera jusqu'en 2007, afin de permettre l'utilisation de l'ensemble des crédits reportés. Il s'agit d'une démarche particulièrement novatrice.

M. Guy Teissier, rapporteur, a estimé que l'opposition actuelle reprenait le discours de l'opposition d'alors au cours de la précédente législature, à ceci près qu'il était à cette époque parfaitement justifié mais qu'il est aujourd'hui en décalage avec les réalités. La volonté du Président de la République d'engager la résorption des crédits reportés d'ici 2007 doit être saluée. Elle permettra d'exécuter la loi de programmation militaire dans son intégralité jusqu'en 2007, y compris en utilisant les 800 millions d'euros de crédits reportés relevant de la précédente loi de programmation militaire. Les débats sur l'exécution après 2007 ne sont par définition à ce stade que des spéculations.

Il a remercié les membres de la mission d'information pour la qualité de leur travail et de leurs interventions.

La Commission a **décidé**, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

