



N°3163

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 juin 2006.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE LOI **portant règlement définitif du budget de 2005** (n° 3109)

PAR M. GUY TEISSIER,

député.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. — ASSURER À LA DÉFENSE NATIONALE LES MOYENS BUDGÉTAIRES NÉCESSAIRES	5
II. — LES DÉPENSES ORDINAIRES : OUVRIR DES DOTATIONS SUFFISANTES EN LOI DE FINANCES INITIALE	8
A. LES SURCOÛTS IMPUTABLES AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX).....	8
B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL	9
C. LES FRAIS DE CONTENTIEUX.....	10
D. LE COÛT DES CARBURANTS.....	10
III. — LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT : PRÉSERVER L'ÉQUIPEMENT DES ARMÉES	11
A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT REMARQUABLE EN 2005	12
B. LA QUESTION ESSENTIELLE DES REPORTS DE CRÉDITS.....	14
1. Les crédits de paiement	14
2. La problématique du passage des autorisations de programme aux autorisations d'engagement.....	14
C. LA CROISSANCE PRÉOCCUPANTE DES INTÉRÊTS MORATOIRES	15
TRAVAUX DE LA COMMISSION	17

INTRODUCTION

La commission de la défense nationale et des forces armées prête une attention constante aux moyens budgétaires alloués au budget militaire. Afin de veiller à ce que les crédits votés soient bien exécutés tout au long de l'année, elle a institué en son sein une mission d'information, en février 2003. Constamment renouvelée depuis lors, cette mission constitue un dispositif parlementaire novateur de contrôle régulier et précis de l'exécution des crédits. Ce faisant, la commission de la défense a entendu assumer pleinement ses responsabilités, sans déférer à quelque sollicitation que ce soit, avant même la mise en œuvre effective de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui s'applique pleinement à compter du budget 2006.

La mission d'information a publié très récemment, le 29 mars 2006, un rapport sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2005. Le présent avis sur le projet de loi de règlement du budget de 2005 donne à la commission de la défense une nouvelle occasion de s'exprimer. Son contenu ne saurait seulement réaffirmer ce qui a été établi il y a moins de trois mois. Il n'apparaît pas non plus souhaitable de cantonner la réflexion au seul programme « Equipement des forces », à la différence de ce qu'a décidé la commission des finances, parce qu'il ne retrace pas la totalité des dépenses d'investissement du ministère de la défense. Le budget 2005 a été exécuté dans le cadre et selon les contraintes de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, fondamentalement selon une logique de régularité et dans le cadre strict d'emploi des crédits spécialisés à l'échelon du chapitre budgétaire. On peut reconstituer rétroactivement des résultats d'exécution selon l'optique de la LOLF, mais, comme il avait été indiqué en préambule de l'avant-projet annuel de performances pour 2005, les objectifs de performances et les indicateurs associés pour cette dernière année, exécutée sous le régime de l'ordonnance de 1959, revêtent un caractère purement indicatif et expérimental. Le présent rapport s'attachera donc principalement à analyser les réflexions présentées par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2005.

Le problème principal demeure celui du niveau des dotations et de la bonne exécution des crédits, c'est-à-dire, selon les termes de la Cour des comptes, la capacité à exécuter financièrement la stratégie telle qu'elle a été définie et contractualisée dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008.

L'exercice 2005 apporte sur ce terrain beaucoup de satisfaction. La consommation des crédits d'équipement a atteint un niveau très remarquable alors que la masse des crédits en report a commencé à être résorbée. Cette tendance très positive résulte d'une volonté politique forte, le Président de la République ayant décidé que ces crédits pourront être intégralement consommés sur deux ans en 2006 et 2007. Les dépenses de fonctionnement ont été d'un niveau satisfaisant en 2005, même si, à l'instar des autres services de l'Etat, les armées ont subi la forte hausse des prix des carburants. Cette volonté politique forte s'est également exprimée pour inscrire à terme en loi de finances initiale les dotations correspondant aux surcoûts des opérations extérieures.

La commission de la défense continuera d'exercer sa vigilance et à veiller à ce que les moyens de la défense nationale soient préservés.

I. — ASSURER À LA DÉFENSE NATIONALE LES MOYENS BUDGÉTAIRES NÉCESSAIRES

La loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, autrement appelée « la LOLF », est mise en oeuvre progressivement depuis sa promulgation. Pour l'essentiel, c'est-à-dire l'organisation selon la nouvelle structure en missions et programmes, elle s'applique à compter du budget 2006. La Cour des comptes a cependant souhaité, dès l'analyse de l'exécution du budget 2004, présenter des « synthèses par mission » afin de mieux appréhender les budgets exécutés dans le nouveau cadre défini par la LOLF. Dans les faits, et pour la mission « Défense », la Cour a produit des synthèses concernant deux programmes en 2004 (« Préparation et emploi des forces » et « Soutien de la politique de la Défense ») et deux autres programmes en 2005 (« Equipement des forces » et « Environnement et prospective de la politique de défense »).

La démarche de la Cour des comptes, qui a donc concerné les budgets 2004 et 2005, n'a pas revêtu la même signification d'une année à l'autre. La Cour avait prévu en 2004 que les synthèses par mission devraient résumer la note d'exécution budgétaire correspondante (exercice classique d'analyse de l'exécution, mené traditionnellement par la Cour) en insistant sur les éléments les plus problématiques. Il s'agissait, en quelque sorte, d'analyser la gestion passée selon le nouveau cadre budgétaire, mais, dans les faits, les « synthèses par mission » ont plutôt porté sur une analyse de la mise en place de la mission ou du programme considéré dans le cadre de la LOLF.

Cette perspective est celle des synthèses réalisées sur le budget 2005. Elles devaient être centrées sur le passage entre l'ancien et le nouveau système budgétaire et les apports de la réforme, notamment en termes d'amélioration de l'information du Parlement et d'enrichissement du débat budgétaire sur les finalités de l'action publique. Les rapporteurs étaient invités à faire le point sur la mise en place des nouvelles missions, leurs stratégies, le passage à la nouvelle nomenclature budgétaire, et l'évolution des crédits alloués à la mission entre 2004 et 2006. La réorientation de la Cour des comptes en matière de synthèses par mission s'explique aisément.

L'analyse d'un budget exécuté dans le cadre de l'ordonnance organique du janvier 1959 selon le régime prévu par la LOLF se heurte à des difficultés évidentes, compte tenu du fait que le nouveau cadre budgétaire n'est pas encore en place. Non seulement, la ventilation du budget par missions, programmes et budgets opérationnels de programme ne s'appliquait pas encore en 2004 et 2005, mais les objectifs et indicateurs de performance, qui sont un élément essentiel de la réussite de la réforme budgétaire, n'avaient pas non plus été définitivement arrêtés au moment de la préparation du projet de loi de finances pour 2005. On peut ajouter que toute l'énergie des services du ministère de la Défense a porté sur la mise en oeuvre du nouveau cadre budgétaire et sur la résolution des difficultés

concrètes, notamment lors de la transition de fin 2005 à 2006, ce qui a laissé peu de place à la recomposition très théorique des budgets passés selon le nouveau cadre. Au demeurant, la LOLF s'est appliquée aux budgets 2004 et 2005 essentiellement par les expérimentations de chapitres globalisés, dans le cadre encore en vigueur de l'ordonnance organique.

La synthèse réalisée par la Cour des comptes met d'ailleurs en évidence la difficulté d'analyser le programme « Equipement des forces » pour plusieurs raisons. La Cour observe que ce programme est le premier programme d'investissement de l'Etat : toutefois il rassemble les deux tiers des crédits d'investissement de l'ensemble de la mission *Défense* tels qu'ils ont été programmés par la loi de programmation militaire (LPM) 2003-2008, un tiers de ces crédits étant gérés dans le cadre d'autres programmes. C'est ainsi que près de 23 % des crédits d'équipement en nomenclature ordonnance organique sont regroupés au sein du programme « Préparation et emploi des forces ». Il s'agit, en particulier, des dotations de maintien en condition opérationnelle, pour lesquelles la classification en investissements est abandonnée puisqu'elles sont reclassées au titre III LOLF. La Cour des comptes observe également que ni le découpage en action, ni la cartographie des budgets opérationnels de programme (BOP) ne prennent en compte l'approche capacitaire.

Elle considère enfin, avec beaucoup de pertinence, que *« la difficulté que soulève le programme Equipement des forces est donc moins un manque de définition stratégique, que la capacité à exécuter financièrement la stratégie telle qu'elle a été définie et contractualisée dans le cadre de la LPM 2003-2008 »*.

La commission de la défense nationale et des forces armées s'est saisie pour avis du projet de loi de règlement du budget de 2005. Elle considère que l'analyse du budget de la défense doit porter moins sur les détails de mise en œuvre de la LOLF que sur la mise en place et l'utilisation des crédits nécessaires à la défense nationale. En effet, la LOLF n'est pas un objet d'étude en elle-même mais un outil, le véritable sujet est celui des dotations affectées à la défense nationale. Les crédits ouverts pour la défense nationale revêtent un caractère particulier pour plusieurs raisons. En premier lieu, la loi de programmation militaire 2003-2008 fixe les objectifs de la Nation en matière de défense et ces objectifs doivent être respectés. En second lieu, la politique de défense est déterminée sous l'autorité du Président de la République, Chef des armées, qui a déclaré, le 9 janvier 2006, à l'occasion de ses vœux aux armées : *« 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 »*. La commission de la défense n'a par ailleurs pas attendu quelque initiative extérieure pour s'engager clairement sur la voie du contrôle permanent du budget de la Défense. C'est en février 2003 qu'elle a décidé d'instaurer un dispositif parlementaire novateur de contrôle de l'exécution des crédits militaires, par la

création d'une mission d'information. Le rapporteur a depuis présenté trois rapports sur les exercices 2003, 2004 et 2005, retraçant les conclusions de la mission. L'étude de l'exécution des crédits de la défense pour 2005 ayant donné lieu très récemment, le 29 mars 2006, au rapport d'information n°2985, le présent rapport s'analyse comme une mise à jour de ce document, essentiellement au regard des observations présentées par la Cour des comptes dans son propre rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat pour l'exercice 2005.

Le débat sur le projet de loi de règlement du budget de 2005 offre donc à la commission de la défense l'occasion, toujours bienvenue, de réaffirmer ses convictions sur la nécessité de veiller à ce que les crédits votés soient d'un niveau suffisant et bien exécutés tout au long de l'année. Il lui donne également l'opportunité d'espérer une application sincère de la LOLF dans son esprit, et par conséquent l'abandon de pratiques inadmissibles déjà en 2004 et 2005 et donc, *a fortiori*, dans le nouveau cadre budgétaire.

La LOLF repose fondamentalement sur le principe d'une augmentation des responsabilités et de l'autonomie des gestionnaires de crédits qui doivent être jugés, au-delà de la régularité de leur gestion, sur leurs performances de gestionnaires, c'est-à-dire sur les résultats obtenus au regard des objectifs fixés. On ne pourra donc plus admettre à l'avenir l'immixtion du contrôle budgétaire dans des formes telles que constatées, par exemple, en 2004.

Il a fallu déplorer d'abord le blocage temporaire des recrutements des personnels des armées en juillet 2004, compte tenu des insuffisances de crédits de rémunérations ouverts en loi de finances initiale. Cette situation regrettable avait été causée par un arbitrage budgétaire défavorable, survenu lors de la construction du projet de loi de finances pour 2004, qui s'est traduit par un abattement sur les crédits de rémunérations, au mépris des méthodes habituelles de préparation du budget et des prévisions réelles d'effectifs. La fin de l'exécution du budget 2004 a également été marquée par une procédure de suspension exceptionnelle des paiements en matière de crédits d'équipement. Afin de diminuer la progression des dépenses publiques, le blocage des paiements sur les titres V et VI a été signifié le 3 décembre 2004 par la direction de la comptabilité publique au payeur général du Trésor, à l'ensemble des TPG et aux fondés de pouvoir. La reprise des paiements s'est faite en trois temps, entre décembre 2004 et février 2005.

Indépendamment de ces mesures exceptionnelles et inadmissibles, le budget de la défense subit également la régulation budgétaire « ordinaire ». Sur l'exercice 2005, et pour les dépenses ordinaires, 100 millions d'euros de crédits de dépenses ordinaires ont été mis en réserve le 10 février 2005, à raison de 25 millions d'euros sur chacun des chapitres 34-03 « Armée de l'air. Fonctionnement », 34-04 « Armée de terre. Fonctionnement », 34-05 « Marine. Fonctionnement » et 34-06 « Gendarmerie. Fonctionnement ». Une mise en réserve complémentaire de 125 millions d'euros (sur le titre III) survenue le 15 juillet 2005 a été levée le 12 août 2005. La plus grande part de la régulation budgétaire a porté en fait sur les crédits d'équipement. La mise en réserve de

crédits, prise par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le 10 février 2005, portait sur 500 millions d'euros en AP et en CP et s'est appliquée au chapitre 53-81 « Equipement des armées ». En cours de gestion il a été opéré une répartition modificative pour un total de 611 millions d'euros, correspondant au montant du décret d'annulation aux titres V et VI au profit d'une ouverture équivalente attendue au titre III. La mise en réserve de 500 millions d'euros en CP sur le chapitre 53-81 a été levée fin septembre 2005. Pour les autorisations de programmes, la mise en réserve a été levée fin novembre 2005. Il s'ajoute à cette régulation par mise en réserve de crédits une norme de dépenses fixée pour l'exercice en cours.

La régulation budgétaire, notamment sur les crédits d'équipement, perturbe la gestion des crédits et n'est pas sans conséquences sur la croissance continue du niveau des intérêts moratoires, déjà évoquée dans le cadre du rapport n° 2985 sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2005 et reprise par la Cour des comptes dans son rapport.

La mise en œuvre sincère de la LOLF suppose donc, au-delà de l'inscription en projet de loi de finances de dotations en adéquation avec les besoins de la défense compte tenu de la LPM, l'abandon de toute régulation budgétaire.

II. — LES DÉPENSES ORDINAIRES : OUVRIR DES DOTATIONS SUFFISANTES EN LOI DE FINANCES INITIALE

Les principales données concernant l'exécution 2005 en matière de dépenses ordinaires ont déjà été présentées dans le cadre du rapport n°2985 précité. Le rapport de la Cour des comptes aborde la question des dépenses ordinaires du ministère de la Défense sur quatre points : le financement des OPEX, les dépenses de personnel, les frais de contentieux et le coût des carburants.

A. LES SURCOÛTS IMPUTABLES AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES (OPEX)

La Cour des comptes rappelle que l'insuffisance des inscriptions de crédits au titre des opérations extérieures (OPEX) pose un problème et prend acte de l'engagement pris par le Gouvernement d'inscrire en loi de finances initiale un montant de crédits plus conforme aux prévisions de dépenses disponibles.

Le surcoût occasionné par les OPEX en 2005, selon les prévisions de juillet-août, était alors estimé à 565 millions d'euros, soit 340 millions d'euros de rémunérations, 187,5 millions d'euros de moyens de fonctionnement et 37,25 millions d'euros sur le titre V. Les ouvertures de crédits opérées par le décret d'avance du 26 septembre 2005 au titre III (421 millions d'euros au titre des OPEX) ont compensé les surcoûts estimés de dépenses ordinaires compte tenu d'une inscription de 100 millions d'euros en loi de finances initiale sur le chapitre

31-31 « Personnels militaires des armées et de la gendarmerie-Rémunérations principales ». Le bilan définitif du surcoût brut des opérations extérieures (OPEX) pour 2005 s'élève à 553,58 millions d'euros, dont 33,27 millions d'euros pour le titre V. Le coût des OPEX diminue légèrement depuis 2002 : 554 millions d'euros en 2005, 633 millions d'euros en 2004, 643 millions d'euros en 2003, 678 millions d'euros en 2002. Le Gouvernement a manifesté une volonté politique forte en portant la provision inscrite au titre du financement des OPEX à 175,36 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) sur le programme 178 « Préparation et emploi des forces », soit 150 millions d'euros en crédits de personnel (titre II) et 25,36 millions d'euros en crédits de fonctionnement (titre III).

B. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

La Cour des comptes, sur la base d'un « *raisonnement en masse salariale* », s'interroge sur la question de « *l'élasticité des dépenses de personnel par rapport à l'évolution des effectifs* ». Elle observe qu'« *au ministère de la défense, les dépenses de personnel ont augmenté, de 2002 à 2005, de 5,8 % alors que les effectifs de la défense n'ont augmenté que de 2,2 %* ». La Cour se demande « *dans quelle proportion il est nécessaire de réduire les effectifs réels pour obtenir une stabilisation, à défaut une diminution, des dépenses de personnel. Plusieurs variables peuvent être utilisées pour parvenir à stabiliser les dépenses de personnel, y compris les mesures générales ou catégorielles de revalorisation, ou bien les mesures individuelles de promotion.* »

On ne peut bien évidemment approuver cette observation dont la force de persuasion est affaiblie par deux insuffisances. Premièrement, la Cour des comptes opère un constat d'ordre statistique sans présenter d'explication sur l'écart entre l'évolution des effectifs et celle des dépenses de personnel. Deuxièmement, la seule solution proposée, dans une optique de diète budgétaire, est de réduire les effectifs ou de limiter les augmentations des rémunérations.

Sur le premier point, on observe que, la professionnalisation ayant été achevée en 2002, la gestion des personnels atteint un rythme de croisière qui fait intervenir, pour des personnels dont les contrats sont généralement renouvelés, et qui peuvent bénéficier également d'avancements de grade, les augmentations indiciaires prévues. Il est donc tout à fait logique et normal que, pour une population militaire très largement renouvelée entre 1997 et 2002, le coût unitaire augmente. Il est plus que probable que ce coût avait diminué entre 1997 et 2002, compte tenu de départs massifs de cadres anciens.

Sur le second point, la loi de programmation militaire a mis en place un fonds de consolidation de la professionnalisation justement pour améliorer l'attractivité du métier militaire. Des avancées statutaires ont pu intervenir également récemment pour éviter que ne se crée un décalage entre les militaires et les autres catégories d'agents de l'Etat. L'augmentation des dépenses de personnel est une nécessité pour réussir la professionnalisation sur une longue durée et cette

volonté politique, clairement exprimée, n'a pas lieu d'être obérée par des contraintes budgétaires.

Le maintien à un niveau élevé des recrutements et des dotations salariales (dans le cadre du plafond global exprimé en masse salariale et en stock d'emplois depuis le budget 2006) est indispensable : la commission de la défense a mis en évidence, dans le cadre du rapport n° 2985 précité, que les sous-effectifs ont augmenté en 2005, les effectifs moyens réalisés en 2005 étant inférieurs de 2 785 personnes par rapport à ceux de 2004.

C. LES FRAIS DE CONTENTIEUX

La Cour des comptes observe que le chapitre des frais de contentieux du ministre de la défense supporte des dépenses sous-évaluées de manière croissante en loi de finances initiale de 2002 à 2005.

Le rapport sur l'exécution des crédits de la défense pour 2005 avait déjà fait le point sur cette question en relevant notamment que la 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.

D. LE COÛT DES CARBURANTS

La Cour des comptes observe que le coût des carburants constitue une source de dépenses en forte croissance et aléatoire, compte tenu des problèmes de gestion des stocks et de la conjoncture internationale, le ministère de la défense étant particulièrement concerné.

Il est exact que le prix moyen du baril s'étant élevé en 2005 à 54,40\$ au lieu de 36,50\$ selon le cadrage budgétaire, malgré un taux de change moyen \$/€ plus favorable que prévu, le prix réel constaté du pétrole brut exprimé en euros a été de 46 % plus élevé que dans le cadrage macro-économique du budget 2005. La croissance du prix exprimé en euros de 2004 à 2005 a été de 42 %.

Ainsi, l'insuffisance des moyens ouverts en LFI 2005 a pu être évaluée à 126 millions d'euros, pour des volumes similaires à ceux consommés en 2004. Cette insuffisance a été partiellement couverte par les créances ouvertes au service des essences des armées (SEA) en LFR 2004 (66,4 millions d'euros). L'ouverture de crédits complémentaires en cours de gestion est donc apparue nécessaire à hauteur de 62,6 millions d'euros (dont 37 millions d'euros par décret d'avances et 18,6 millions d'euros par décret de virement).

Le ministère de la défense a géré de façon exemplaire la difficulté liée à l'augmentation imprévue des coûts des carburants. En premier lieu, la marine, qui dispose de deux dépôts d'hydrocarbures où sont entreposés les stocks logistiques

de gazole de navigation et de carburéacteur utilisés par les aéronefs embarqués, a procédé à un certain destockage, ce qui a permis de soulager la pression budgétaire sans obérer les capacités opérationnelles.

En second lieu, le ministère a mis en place à l'automne 2005 un mécanisme de couverture des variations de prix. Il repose sur des options d'achats : il s'agit de fournir aux armées un volume de carburant minimum à budget donné, en couvrant tout ou partie du volume nécessaire aux armées pour un niveau d'activité minimum, dans une optique d'assurance contre les fluctuations excessives à la hausse. Le volume couvert est fondé sur les prévisions d'approvisionnement du SEA (carburéacteur) et le coût de la couverture est intégré dans le prix de cession mensuel du SEA. Un comité des risques, présidé par le directeur des affaires financières et composé de représentants de l'état-major des armées, du contrôle général des armées, des états-majors de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air, de la direction générale de la gendarmerie nationale et de la direction centrale du service des essences des armées, a été mis en place. Il est chargé de l'élaboration (volumes, taux de couverture, types d'instruments), de la fixation du budget de prime et du pilotage du mécanisme.

III. — LES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT : PRÉSERVER L'ÉQUIPEMENT DES ARMÉES

Le rapport d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour 2005 avait mis en évidence que cet exercice budgétaire avait été particulièrement favorable pour l'exécution des crédits d'équipement, en dépit de la hausse des intérêts moratoires. Ces observations sont corroborées par le rapport de la Cour des comptes. Qui plus est, la Cour considère que la volonté du Gouvernement, exprimée lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2005, de financer les investissements de l'Etat, conformément aux différentes lois de programme adoptées, n'a pas été prise en défaut. Elle constate que « *malgré la rigueur qui a encore pesé cette année sur l'exécution budgétaire, les objectifs à mi-parcours des lois de programmation ont été globalement tenus, même si une interrogation subsiste sur la capacité du ministère de la défense à réaliser à terme intégralement la loi de programmation militaire compte tenu de l'encours élevé de ses reports de crédits.* ». Elle observe enfin que les dépenses militaires continuent de peser d'un poids prépondérant au sein du budget de l'Etat, soit 46 % de la dotation des autorisations de programme, 47,2 % des crédits de paiement en LFI et 39,8 % des dépenses nettes.

L'équipement des armées a donc été préservé même s'il convient de maintenir une grande vigilance sur le niveau des dotations et les conditions de report des crédits.

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT REMARQUABLE EN 2005

La forte consommation des crédits d'investissement et la résorption des reports de crédits ont donc marqué l'exécution du budget de 2005.

En premier lieu, la consommation de crédits d'équipement a 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.

Non seulement l'intégralité des crédits d'équipement ouverts en loi de finances initiale a été consommée, mais également une partie des crédits reportés sur 2005. Alors que les reports de crédits avaient fortement augmenté depuis 2002 (795 millions d'euros en 2002, 1,513 milliard d'euros en 2003, 2,775 milliards d'euros en 2004), comme les reports de charges (950 millions d'euros en 2002, 2,12 milliards d'euros en 2003 et 3,046 milliards d'euros en 2004), cette situation insatisfaisante s'est inversée en 2005. A la fin de 2005, les reports de crédits avaient été ramenés à 1 995,66 millions d'euros à comparer aux 2 775,07 millions d'euros reportés de 2004 sur 2005. Dans le même temps, le montant des reports de charges (les reports de charges représentent l'ensemble des demandes de paiement arrivées dans les services, et qui n'ont pu être ordonnancées ou mandatées, pour quelque cause que ce soit) a été ramené, à la fin de 2005, à 2,144 milliards d'euros. Les reports de charges nets des reports de crédits s'élèvent donc à la fin de 2005 à 148 millions d'euros, à comparer à 271 millions d'euros en fin d'année précédente.

Le bon niveau de consommation des crédits de paiement se traduit également par un taux de consommation très satisfaisant au regard des crédits disponibles. Il a atteint 87,9 % en 2005 à comparer à 81,7 % en 2004.

Les engagements d'autorisations de programme ont atteint 16,513 milliards d'euros (hors transferts) pour l'exercice 2005, à comparer à 15,224 milliards d'euros en 2004 et 13,232 milliards d'euros en 2003. Avec 17,3 milliards d'euros d'affectations et 16,5 milliards d'euros d'engagements, et compte tenu des AP transférées au profit du commissariat à l'énergie atomique (1,3 milliard d'euros) et au titre du budget civil de recherche et de développement (200 millions d'euros), le ministère a ainsi mobilisé 3,4 milliards d'euros d'AP, s'agissant des affectations, et 2,7 milliards d'euros, s'agissant des engagements, de plus que les ressources ouvertes par la loi de finances initiale pour 2005 (15,3 milliards d'euros). Le stock d'autorisations de programme non engagées a été ramené à 9,52 milliards d'euros, dont 6,09 milliards d'euros d'AP affectées, c'est-à-dire attribuées à une opération budgétaire d'investissement, après visa du contrôleur financier, et 3,43 milliards d'euros d'AP ni affectées, ni engagées. Cet encours représentait 11,35 milliards d'euros à la fin de 2004.

On ne peut donc que s'étonner de l'observation de la Cour des comptes qui affirme, à propos de la loi de programmation militaire : *« il manque actuellement en exécution budgétaire 3,6 milliards d'euros — se décomposant en 1,6 milliard d'euros de manque de ressources, 1,2 milliard d'euros de dépenses étrangères à la LPM et 0,8 milliard d'euros d'absorption du report de charge de la loi précédente -, soit 8 % des crédits de la LPM. Ce différentiel à mi-parcours pourrait être ramené à 1,6 milliard d'euros si – dans l'hypothèse du respect de l'annuité LPM par les lois de finances initiales – le ministère de la défense était autorisé à consommer la totalité de ses reports (soit 2 milliards d'euros fin 2005) avant la fin de l'actuelle LPM, ce qui n'est pas aujourd'hui garanti ».*

Aucun programme d'armement prévu par la loi de programmation militaire 2003-2008 n'a été remis en cause et il n'est pas apparu d'insuffisance de crédits de paiement au regard des besoins exprimés dans le cadre de la LPM. L'insuffisance de crédits de 3,6Mds€ alléguée par la Cour est en discordance avec son constat déjà évoqué : les objectifs à mi-parcours des lois de programmation ont été globalement tenus et l'interrogation qui subsiste sur la capacité du ministère de la défense à réaliser à terme intégralement la loi de programmation militaire porte sur l'encours élevé de ses reports de crédits et non sur une insuffisance de dotations.

Cependant, pour la conduite des opérations d'armement, le ministère de la défense a mis en place depuis longtemps une démarche de programmation qui vise à satisfaire au mieux les besoins opérationnels, y compris les besoins nouveaux tout en veillant à une stricte maîtrise des coûts et des délais. En effet la politique d'acquisition, objet du programme, ne se résume pas à la déclinaison année après année d'une LPM immuable. L'émergence des menaces nouvelles, le retour d'expérience opérationnelle, les développements de l'Europe de la défense, les aléas technologiques relatifs aux armements en développement et les exigences de la régulation budgétaire imposent des arbitrages constants entre niveaux de dépenses, calendrier d'acquisition des capacités, et performances techniques des armements. C'est l'objet du processus dit de version actualisée du référentiel (VAR) au travers duquel sont proposées au ministre, avant un éventuel arbitrage en conseil de défense, les mesures de nature à assurer une utilisation optimale des crédits d'équipement des armées au regard des données nouvelles de l'année. Ainsi, les travaux annuels de mise à jour de la programmation, entérinés par le Conseil de défense, ont permis, au cours de l'exécution 2005, d'identifier des mesures d'économies parmi lesquelles on peut citer, à titre d'exemple, le renoncement aux frégates anti-aériennes HORIZON n°3 et 4 qui sera compensé ultérieurement par l'apport de capacités anti-aériennes sur deux FREMM de la seconde série.

Dans ce contexte, il convient de saluer la volonté politique très forte qui s'exprime en matière d'équipement des armées, puisque le Président de la République a décidé que les crédits de paiement reportés de 2005 à 2006 pourront être intégralement consommés sur deux ans, en 2006 et 2007. La question des reports de crédits est en effet essentielle.

B. LA QUESTION ESSENTIELLE DES REPORTS DE CRÉDITS

Le régime des reports de crédits est modifié à partir de la fin de 2005, aussi bien pour les crédits de paiement que pour les autorisations de programme/autorisations d'engagement, dans le sens d'une limitation des moyens budgétaires. Globalement, le régime des reports est en effet plus sévère dans le cadre de la loi organique (article 15 de la LOLF) que dans celui de l'ordonnance de 1959. Pour les crédits de paiement, la LOLF plafonne le montant des reports par rapport au montant des crédits initiaux ouverts par la loi de finances alors que l'ordonnance organique prévoyait le report de plein droit des crédits de paiement disponibles sur opérations en capital (article 17). Alors que l'ordonnance organique avait établi (en son article 12) que les autorisations de programme demeurent valables sans limitation de durée jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation, la LOLF a soumis les autorisations d'engagement au droit commun de l'annualité budgétaire en mettant en place un mécanisme de report.

1. Les crédits de paiement

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.

Dans les faits, l'arrêté du 28 mars 2006 (*JO* du 31 mars) a procédé au report de l'intégralité des 1 995,66 millions d'euros de crédits d'équipement sans emploi à la fin de 2005 sur quatre programmes de la mission Défense. Ainsi, le programme « Equipement des forces » a bénéficié de 1 300,14 millions d'euros de reports de crédits de 2005 sur 2006.

2. La problématique du passage des autorisations de programme aux autorisations d'engagement

Avec l'entrée en vigueur de toutes les dispositions de la loi organique relative aux lois de finances, les autorisations de programme ont disparu en fin de gestion 2005, car elles ressortissent à une catégorie juridique supprimée avec l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, afin de laisser la place aux autorisations d'engagement.

Un débat s'est ouvert à propos des autorisations d'engagement, afin de déterminer quelles règles de report sont applicables, et donc de définir ce qu'est une autorisation d'engagement « consommée », ne devant pas donner lieu à report puisque déjà utilisée. Des interprétations divergentes sont apparues sur la question de savoir si la consommation d'AE retraçait seulement les AE non engagées ou également les AE non engagées mais affectées, qui seraient disponibles à l'engagement l'année suivante sans qu'un arrêté de report intervienne. Ce sujet, important pour l'application de la LOLF aux dépenses en capital, aura comme premier point d'application le traitement des AE en fin de gestion 2006 en vue de leur report sur 2007.

Dans l'immédiat, il importe d'assurer la continuité des opérations d'investissement engagées par l'Etat et qui ont donné lieu à l'inscription d'autorisations de programme non engagées. En fin de gestion 2005, il demeurait 9,52 milliards d'euros d'AP non engagées dont 6,09 milliards d'euros d'AP non engagées affectées et 3,43 milliards d'euros d'AP non engagées et non affectées.

Afin d'assurer la transition entre les deux régimes, il est apparu nécessaire de pouvoir reconduire comme autorisations d'engagement les autorisations de programme qui, non encore engagées, ont été affectées à une opération d'investissement avant la fin de l'exercice 2005. Au cours de l'année 2006, ces autorisations non engagées mais affectées vont être maintenues, par l'ouverture d'autorisations d'engagement pour un même montant. Les modalités de consommation de ces autorisations d'engagement devront être précisées en concertation avec la direction du budget.

C. LA CROISSANCE PRÉOCCUPANTE DES INTÉRÊTS MORATOIRES

La Cour des comptes observe, après le rapporteur qui a traité ce point dans le rapport sur l'exécution des crédits de la défense pour 2005, que les retards de paiement en 2004 ont généré en 2005 des intérêts moratoires en hausse par rapport aux années précédentes (33,5 millions d'euros en 2005 à comparer à 28,25 millions d'euros en 2004 et 20,13 millions d'euros en 2003).

Les mesures de régulation budgétaire intervenues dans le cadre des gestions 2003 et 2004 participent à la constitution des impayés, des retards de paiement et des intérêts moratoires, observés en 2005. Ces difficultés trouvent notamment leur origine dans le blocage des paiements intervenu en fin d'année 2004. Le report de charges généré n'a pas été résorbé au cours de la gestion. Il est venu alourdir le poids des paiements inéluctables de 2005 (paiements dus en 2005 sur des engagements juridiques antérieurs à 2005), obligeant à reporter sur 2006 des paiements dus au titre des engagements de 2005.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné pour avis, sur le rapport de **M. Guy Teissier**, le projet de loi de règlement du budget de 2005 (n° 3109) au cours de sa réunion du mercredi 14 juin 2006.

*

Le président Guy Teissier a rappelé que la commission de la défense nationale prêle une attention constante aux moyens budgétaires alloués au budget de la défense. Afin de veiller à ce que les crédits votés soient bien exécutés, une mission d'information a été constituée dès 2003 et constamment renouvelée depuis. Elle vient de publier très récemment, le 29 mars 2006, un rapport sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour l'exercice 2005. L'avis sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 donne à la commission une nouvelle occasion de s'exprimer. Cependant, il ne saurait seulement réaffirmer ce qui a été établi il y a moins de trois mois. Il s'attachera donc principalement à analyser les réflexions présentées par la Cour des comptes dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'Etat en 2005.

Il n'apparaît pas souhaitable de cantonner la réflexion au seul programme « Equipement des forces » qui a donné lieu à un rapport particulier de la commission des finances parce qu'il ne retrace pas la totalité des dépenses d'investissement du ministère de la défense.

Le problème principal demeure celui du niveau des dotations et de la bonne exécution des crédits pour l'ensemble du ministère, c'est-à-dire, selon les termes de la Cour des comptes, sa capacité à exécuter financièrement la stratégie telle qu'elle a été définie et contractualisée dans le cadre de la loi de programmation militaire 2003-2008.

Le rapporteur a observé que l'exercice 2005 apporte sur ce terrain beaucoup de satisfaction.

Le rapport d'information sur le contrôle de l'exécution des crédits de la défense pour 2005 avait mis en évidence que cet exercice budgétaire avait été particulièrement favorable pour l'exécution des crédits d'équipement, en dépit de la hausse des intérêts moratoires. On constate en effet en 2005 une augmentation de la consommation des crédits et la diminution des reports de crédits. Le stock

d'autorisations de programme non engagées a diminué et les autorisations de programme affectées seront reportées sur 2006. Au total, le solde net des reports de charges diminués des reports de crédits de paiement a été ramené à 148 millions d'euros fin 2005 au lieu de 271 millions d'euros fin 2004. Ces observations sont corroborées par le rapport de la Cour des comptes. Qui plus est, la Cour considère que la volonté du Gouvernement, exprimée lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2005, de financer les investissements de l'Etat, conformément aux différentes lois de programme adoptées, n'a pas été prise en défaut. Cette tendance très positive résulte d'une volonté politique forte, le Président de la République ayant décidé que les crédits reportés pourront être intégralement consommés sur deux ans en 2006 et 2007.

Le rapporteur a fait valoir le niveau satisfaisant des dépenses de fonctionnement en 2005, même si, à l'instar des autres services de l'Etat, les armées ont subi la hausse très importante des prix des carburants. Le ministère a géré de façon exemplaire cette difficulté en procédant à des destockages limités. Il a également mis en place un mécanisme de couverture des variations de prix. Une volonté politique forte s'est également exprimée pour inscrire à terme en loi de finances initiale les dotations correspondant aux surcoûts des opérations extérieures (OPEX).

Après s'être félicité que la commission de la défense ait obtenu gain de cause sur ce point, le rapporteur a indiqué que le débat sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 pourrait être l'occasion de souhaiter une application sincère de la LOLF dans son esprit, et par conséquent l'abandon de pratiques déjà inadmissibles en 2004 et 2005 et donc, *a fortiori*, dans le nouveau cadre budgétaire.

La LOLF repose fondamentalement sur le principe d'une augmentation des responsabilités et de l'autonomie des gestionnaires de crédits. Ils doivent être jugés, au-delà de la régularité de leur gestion, sur leurs performances de gestionnaires, c'est-à-dire sur les résultats obtenus au regard des objectifs fixés. On ne peut donc plus admettre à l'avenir l'immixtion du contrôle budgétaire dans des formes telles que constatées, par exemple, en 2004. C'est ainsi qu'en juillet 2004, les recrutements ont été temporairement arrêtés et qu'en décembre les paiements ont été bloqués. Ces pratiques inadmissibles sont contraires aux principes mêmes de la LOLF.

Le rapporteur a souhaité en conclusion que la commission continue d'exercer sa vigilance et de veiller à ce que les moyens de la défense nationale soient préservés.

M. Dominique Caillaud a regretté que la présentation par les médias des évolutions des effectifs du ministère de la défense pour 2007 fasse apparaître une diminution de près de 4 400 postes, alors que la création de 1 387 postes de gendarmes est annoncée dans le même temps.

Le président Guy Teissier a estimé qu'il y avait là davantage une question de présentation que de fond. Les gendarmes restent sous statut militaire mais leurs crédits sont désormais retracés au sein de la mission « Sécurité ».

M. Philippe Folliot a jugé cette évolution normale. Elle découle de la LOLF et des choix opérés dans la définition des missions. Les variations d'effectifs de la gendarmerie, au sein de la mission « Sécurité », et celles de la mission « Défense » seront désormais distinguées, ce qui ne remet pas en question l'attachement largement partagé à un maintien du statut militaire des gendarmes.

*

* *

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a émis un *avis favorable* à l'adoption du projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005.

N°3163 - Avis de M. Guy Teissier présenté au nom de la commission de la défense nationale et des forces armées, sur le projet de loi portant règlement définitif du budget de 2005 (n° 3109)